Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Hallitusneuvos Johanna Hakala 16.2.2022

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Viite: PuV 17.2.20222, VNS 11/2021 vp

Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä (VNS 11/2021 vp)

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt otsikkoasiaan liittyen kirjallista asiantuntijalausuntoa. Sisäministeriö kiittää ja tuo ensin esiin siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevan selonteon valmisteluun ja toimintaympäristöön liittyviä taustoja, jonka jälkeen tuodaan esiin siviilitiedustelulainsäädäntöön liittyviä näkökulmia.

1. Taustaa selonteon valmistelusta

Eduskunta edellytti hallituksen antavan vuoden 2021 loppuun mennessä kokonaisvaltaisen seikkaperäisen selonteon tiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta sekä muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevanteista seikoista (EV 291/2018 vp - HE 202/2017 vp).

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti hallitus antaa tiedustelulainsäädännöstä kokonaisvaltaisen selonteon vuoden 2021 loppuun mennessä.

Selontekoa valmisteltiin sisäministeriön asettamassa hankkeessa, jossa jäseninä olivat puolustusministeriön, oikeusministeriön ja sisäministeriön edustajat. Pysyvät asiantuntijat olivat suojelupoliisista, pääesikunnasta ja puolustusvoimien tiedustelulaitokselta.

Valmistelun aikana toteutettiin lausuntokierros (kirjallinen kuuleminen) 24.2. – 22.3.2021. Jokainen valmisteluun osallistunut ministeriö huolehti tarvittavista johdon käsittelyistä ministeriöissään. Erillinen valmisteluun liittyvä taustoitustilaisuus järjestettiin 4.10.2021 tasavallan presidentin kanslialle, valtioneuvoston kanslialle, ulkoministeriölle, oikeusministeriölle, puolustusministeriölle, valtiovarainministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle.

Selontekoluonnos käsiteltiin Oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmässä 29.9.2021 ja 24.11.2021. Selonteko saatettiin tiedoksi ja mahdollisille huomioille ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteiselle kokoukselle (TP-Utva). Selonteko annettiin eduskunnalle 16.12.2021.

2. Selonteosta yleistä

Tiedustelulainsäädäntö tuli voimaan 1. kesäkuuta 2019. Sitä ennen voimaan tulivat perustuslain 10 §:n muutos ja laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019).

Tiedustelutoimintaa koskevat keskeiset säädökset ovat poliisilain (872/2011) 5 a luku, laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019) ja laki sotilastiedustelusta (590/2019). Tiedustelutoiminnassa on otettava huomioon myös kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.

Suojelupoliisi (siviilitiedusteluviranomainen) toteuttaa siviilitiedustelua. Puolustusvoimien tiedusteluviranomaisia ovat pääesikunta ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos.

Tiedustelulainsäädäntöä koskeva selonteko kattaa johdannon ja toimintaympäristökuvauksen lisäksi Tiedustelutoiminta -luvun, joka sisältää arvion tiedustelun ohjauksesta ja yhteensovituksesta, tiedustelun kohteista ja vaikuttavuudesta, toimivaltuuksista, yhteistyöstä ja yhteistoiminnasta muiden tahojen kanssa sekä valvonnasta ja oikeusturvasta. Lisäksi selonteossa tuodaan esiin siviilitiedusteluviranomaisen rikostorjuntatehtävät ja resurssit. Selonteon lopun yhteenvedossa on tuotu esiin hallituksen tärkeinä pitämiä seikkoja.

Lainsäädännön soveltamisajan lyhyyden johdosta kaikilta osin tarkempien johtopäätösten tekeminen on vielä ennenaikaista.

Muut turvallisuutta koskevat selonteot sekä toimintaympäristö

Tiedustelutoimintaa ja tiedustelulainsäädäntöä sekä lainsäädännön ajantasaisuutta on käsitelty myös valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (VNS 4/2020 vp), sisäisen turvallisuuden selonteossa (VNS 4/2021 vp) ja puolustusselonteossa (VNS 8/2021 vp).

Tiedustelulainsäädäntöä koskevan selonteon lyhyellä toimintaympäristökuvauksella on taustoitettu lainsäädännön arviointia. Keskeistä on, että muuttuva turvallisuusympäristö edellyttää ennakoivaa ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Edelleen Suomi toimii Euroopan unionin puitteissa ja EU-yhteistyössä jäsenvaltioiden kansallista varautumista tuetaan ja täydennetään. Tiedustelutietoa jaetaan EU:n rakenteiden ulkopuolella, ja se tukee unionin kehittymistä turvallisuustoimijana. EU:ssa kansallinen turvallisuus säilyy Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU 4.2 art.) mukaan jäsenvaltion vastuulla. EU-oikeuden soveltamisala (laajuus) on kuitenkin myös EU-oikeudellinen kysymys.

3. Siviilitiedustelu

Ohjaus ja yhteensovitus

Siviilitiedustelutoiminnan keskeinen tavoite on tuottaa ajantasaista tietoa ylimmälle valtiojohdolle, valtioneuvostolle ja eri viranomaisille päätöksenteon tueksi sekä tietoa Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavista ilmiöistä.

Tiedustelulainsäädännön tultua voimaan valtioneuvostoon muodostettiin tiedustelutoiminnan strategisen tason ohjaus- ja seurankokonaisuus, jonka puitteissa käsitellään eri kokoonpanoissa tiedustelutoimintaa ohjaavia painopisteitä ennen niiden asettamista tai vahvistamista, jotta painopisteet vastaavat tietotarpeita ja muuttuvan uhkaympäristön vaatimuksia. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous (TP-Utva) käsittelee valmistelevasti painopisteet ja TP-Utva on tärkeä toimija ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävien kehityslinjojen huomioon ottamisessa. Painopisteitä käsitellään valmistelevasti myös valtioneuvoston kanslian asettamassa tiedustelun ja tilannekuvan koordinaatioryhmässä.

Painopisteiden valmistelusta, asettamisesta ja tuloksellisuudesta informoidaan eduskunnan valiokuntia ja erityisesti tiedusteluvalvontavaliokuntaa.

Sisäministeriö asettaa suojelupoliisin tiedonhankintaa ja raportointia ohjaavat siviilitiedustelun painopisteet ja suojelupoliisin kanssa tehtävän yhteisen painopistevalmistelun aikana tavataan keskeiset tietoa tarvitsevat tahot, kuten Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista johtoa, eräitä ministeriöitä ja turvallisuusviranomaisia. Sisäministeriö seuraa painopisteiden ajankohtaisuutta ja toteutumista. Tarvittaessa painopisteitä arvioidaan uudelleen valmistelua vastaavassa menettelyssä.

Siviilitiedustelulainsäädännön voimaantulon yhteydessä sisäministeriöön perustettiin kansallisen turvallisuuden yksikkö.

Siviili- ja sotilastiedustelun painopisteiden sekä ohjauksen yhteensovittaminen on osoittautunut onnistuneeksi ratkaisuksi toiminnan koordinoinnissa. Koordinaatio parantaa pidemmällä aikavälillä toiminnan vaikuttavuutta.

Siviilitiedustelun kohteet ja vaikuttavuus

Siviilitiedustelu kohdistuu poliisiliassa ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa määriteltyihin kohteisiin, jotka ovat molemmissa laeissa samat. Lainsäädännön kohdeluetteloita kutsutaan myös uhkaluetteloiksi. Tiedustelutoiminnan yhteensovittamisessa otetaan huomioon se, että siviili- ja sotilastiedustelua voidaan kohdistaa osin samankaltaisiin kohteisiin. Nämä kohteet liittyvät joukkotuhoaseisiin, kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaan kriisiin, kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaavaan toimintaan sekä Suomen kansainvälisen avun antamisen ja kansainvälisen muun toiminnan turvallisuutta uhkaavaan toimintaan ja yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin.

Lainsäädäntö mahdollistaa tiedustelun kohdistamisen valtiollisiin ja ei-valtiollisiin tahoihin. Tietoa voidaan hankkia ennakoivasti ilman nimenomaista kytkentää tiettyyn henkilöön. Edelleen vieraan valtion toiminta muodostaa luonteensa vuoksi erityisen uhan Suomen itsemääräämisoikeudelle. Valtiollisiin toimijoihin liittyvät kansallisen turvallisuuden uhat ja niiden tunnistaminen on suojelupoliisin ydinosaamista.

Kansallisen turvallisuuden uhkien torjunnan kannalta tiedon saattaminen tiedusteluviranomaisilta oikea-aikaisesti päätöksentekijöille sekä turvallisuusviranomaisille

on tärkeää tilannekuvan muodostamiseksi, toimintaedellytysten varmistamiseksi ja uhkilta suojautumisen tai vahinkojen rajaamisen kannalta sekä lisäarvon tuottamiseksi päätöksentekoon.

Lainsäädännön mukaisia tiedustelun kohteita voidaan pitää tarkoituksenmukaisina. Lainsäädännön on kuitenkin tärkeää vastata toimintaympäristön muutoksiin kohteiden ajanmukaisilla määrittelyillä.

Siviilitiedustelun toimivaltuudet (tiedustelumenetelmät)

Siviilitiedustelumenetelmät perustuvat osin menetelmällisesti rikostorjuntaviranomaisille säädettyihin salaisiin tiedonhankintakeinoihin ja pakkokeinoihin. Tiedustelussa toimivaltuuksien käyttäminen ei ole sidottu rikosepäilyyn.
Tiedustelumenetelmien käyttämisen yleisistä ja erityisistä edellytyksistä säädetään, ja ne otetaan huomioon päätöksenteossa, jota tehdään eri tasoilla riippuen toimivaltuuden luonteesta. Laissa määritettyyn uhkaan voidaan edellytysten täyttyessä kohdistaa eri tiedustelumenetelmiä.

Toimivaltuudet mahdollistavat tiedonhankinnan myös ulkomailta. Ulkomaantiedustelusta säätämisen lisäksi tärkeä uudistus oli tietoliikennetiedustelun kokonaisuudesta säätäminen. Siviilitiedustelussa ulkomaantiedustelun ja tietoliikennetiedustelun toimivaltuudet ovat merkittävä muutos aikaisempaan.

Siviilitiedustelussa tietoliikennetiedustelun teknisestä toteuttamisesta vastaa Puolustusvoimien tiedustelulaitos. Tietoliikennetiedustelu mahdollistaa tiedon saamisen Suomen rajat ylittävästä tietoliikenteestä silloin, kun se on välttämätöntä Suomen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Uusilla toimivaltuuksilla kyky hankkia tietoa Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta on parantunut. Toimivaltuuksien kehittämisessä on otettava huomioon uusien teknologioiden kehittyminen, jotka usein turvaavat entistä paremmin yksityisyyden suojaa, mutta toisaalta mahdollistavat myös laittoman toiminnan tai kansallista turvallisuutta vaarantavan toiminnan salaamisen.

Tietoliikennetiedusteluun liittyviä näkökulmia

Siviilitiedustelun kannalta Puolustusvoimien tiedustelulaitos on tärkeä yhteistyökumppani tietoliikennetiedustelun toteuttamisen kannalta. Tietoliikennetiedustelu ei ole yleistä ja kohdentamatonta. Varsinaista tietoliikennetiedustelua edeltää teknisten tietojen käsittely, jota koskeva sääntely on sotilastiedustelulaissa. Näiltä osin voidaan viitata selonteossa todettuun, että ”Teknisten tietojen käsittelyllä saatuja tietoja voidaan käyttää tietoliikennetiedustelun kannalta merkityksellisen viestintäverkon osan löytämiseen. Teknisten tietojen käsittelyssä on tunnistettu kuitenkin saatavan tietoja, joita voitaisiin käyttää myös varsinaisessa tietoliikennetiedustelussa hakuehtoina sekä käytettävien hakuehtojen tarkentamisessa ja kehittämisessä. Teknisten tietojen käyttö hakuehtoina rajaisi entisestään saatavaa tietoa, kohdistuisi tarkemmin kohteeseen ja tehostaisi toimintaa. Tämä vähentäisi tarpeetonta puuttumista yksilön oikeuksiin. ”

Seurattava asia uhkien torjunnan kannalta eli ns. kotirauhan suoja siviilitiedustelussa

Siviilitiedustelulainsäädännössä on kielletty kohdistamasta tiedustelumenetelmää pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan tai tehdä muita toimenpiteitä kyseisessä tilassa. Tämä mahdollistaa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan valmistelun siirtymisen tiedonhankinnan ulottumattomiin. Kielto voidaan yksittäistapauksessa jättää soveltamatta ulkomaantiedustelussa.

Selonteossa on katsottu, että tällä on merkitystä oikea-aikaiseen turvallisuustilannekuvaan ja sitä kautta saavutettavaan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen viranomaistoimilla. Uhkien torjunnan kannalta on perusteltua seurata toimivaltuuksien laajuutta ja riittävyyttä perusoikeuksien ja turvallisuusnäkökohtien välisen tasapainon näkökulmasta. Tiedustelun keinoin torjuttavat kansallisen turvallisuuden uhat ovat yhteiskunnalliselta merkitykseltään astetta vakavampia kuin rikostorjuntaan liittyvät uhat.

Yhteistyö ja yhteistoiminta muiden tahojen kanssa

Lainsäädäntö mahdollistaa tiedusteluviranomaisten yhteistyön siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi sekä tiedonvaihdon tarpeellisessa laajuudessa tiedusteluviranomaisten välillä. Tämä yhteistoiminta on osoittautunut tulokselliseksi. Siviilitiedusteluviranomaisen eli suojelupoliisin kannalta tärkeää on myös lainsäädännön mahdollistama yhteistyö tietoliikennetiedustelun toteuttamisessa.

Suojelupoliisi toimii tarpeen mukaan yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa siviilitiedustelun tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Suojelupoliisi voi tiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi myös luovuttaa muille viranomaisille muita kuin henkilötietoja koskevia tietoja, jos se on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Suojelupoliisin yhteistyö muiden viranomaisten kanssa on yleisesti osoittautunut toimivaksi ja vakiintuneeksi. Yhteistyötä voidaan kehittää edelleen huolehtimalla säädöspohjan ajantasaisuudesta. Tilannetta arvioidaan yhteistoiminnasta saatavien kokemusten perusteella.

Kansainvälisestä tiedustelu- ja turvallisuusyhteistyöstä on omat säännöksensä. Yhteistyön kehittyminen lisää kansainvälistä tiedonvaihtoa, mikä tukee suojelupoliisin tehtävien hoitamista. Ulkomaisilta turvallisuus- ja tiedustelupalveluilta saadun tiedon käytössä ja luovutuksessa noudatetaan niitä rajoituksia ja ehtoja, joita luovuttava taho asettaa.

Suojelupoliisilla on myös oikeus saada tietoa yksityisiltä yhteisöiltä, millä on merkitystä muun muassa kohteen tunnistamisessa tiedonhankinnan kohdistamiseksi ja tehostamiseksi. Edelleen suojelupoliisin kannalta yksityiset tahot ovat toimijoita teknologian ja ohjelmistojen kehittämisessä, minkä lisäksi voidaan hyödyntää ulkopuolisten asiantuntijoiden osaamista esimerkiksi harvinaisten kielten suhteen.

Lainsäädäntö mahdollistaa myös teleyritysten hyödyntämisen erilaisten kytkentöjen tekemisessä. Kustannusten korvaamiseen osalta ei ole ilmennyt uusia perusteita muuttaa tehtyä lainsäädännöllistä ratkaisua, mutta tilannetta on arvioitava jatkossa teknologian kehittymisen ja mahdollisten muiden palvelutarjoajien kuin teleyritysten teknologianeutraalin avustamisvelvollisuuden myötä.

Tiedon saantiin liittyviä näkökulmia

Selonteossa tuodaan esiin poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momentin mukainen poliisin oikeus saada viranomaisilta tietoa tehtäviensä suorittamiseksi, mikäli tiedon antamista ei ole lainsäädännössä rajoitettu tai kielletty. Aihe liittyy muun muassa suojelupoliisin aikaisempaan esitutkintatoimivaltuuteen ja siihen, että tiedonsaantioikeudet muuttuivat, kun esitutkintatoimivaltuudet poistettiin. Selonteossa mm. katsotaan, että suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksien kokonaisuutta on tarkasteltava jatkossa kansallisen turvallisuuden suojaamiskyvyn sekä tiettyjen rikosten kuten vakoilun tai valtiopetosrikosten estämistehtävän kannalta.

Yleisemmin selonteon kirjauksen mukaan jatkossa voidaan selvittää missä määrin kansallisen turvallisuuden kannalta lainsäädännössä on esteitä tiedusteluviranomaisten välttämättömälle tiedonsaannille.

Niin sanottuun palomuurisäännökseen liittyviä näkökulmia *(tietojen luovuttaminen rikostorjuntaan)* tuodaan esiin tiedusteluvalvontavaliokunnalle annettavassa lausunnossa. Sisäministeriö tuo esiin, että tärkeää on kuitenkin muun muassa varmistaa yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden kannalta riittävä tiedonluovutus suojelupoliisin ja poliisin välillä.

Laillisuusvalvonnassa kiinnitetään huomioita siihen, että tiedustelutoimivaltuuksia ei käytetä salaisia tiedonhankintakeinoja tai pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen. Valvontaa ja oikeusturvaa koskevia näkökulmia käsitellään enemmälti eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle annettavassa lausunnossa.

Resurssit

Siviilitiedustelulainsäädännön tehokkaan toimeenpanon jatkuvuuden varmistamiseksi on tärkeää turvata siviilitiedustelun resurssit tulevaisuudessa, jotta saavutettu suorituskyky kyetään säilyttämään ja kehittämistyötä jatkamaan. Tiedustelutoimintaan kohdistuvat mahdolliset resurssivajeet kohdistuisivat suoraan suorituskykyyn ja sen ylläpitämiseen. Resurssitarpeita koordinoidaan sisäministeriön ja puolustusministeriön hallinnonalojen kanssa.

Kehittäminen on teknologiaintensiivistä, jotta kyetään vastaamaan uuden teknologian aiheuttamiin uhkiin sekä toisaalta hyödyntämään teknologian tarjoamia mahdollisuuksia.

Sotilastiedustelun kehittäminen suunnitellaan osana Puolustusvoimien kehittämisohjelmaa. Kehittämisohjelma muotoillaan Puolustusvoimien strategisessa suunnittelussa, ja siinä määritetään kehittämisen tavoitteet 12 vuoden ajanjaksolle. Tutkimus- ja kehittämisyhteistyössä suojelupoliisi on keskeinen kansallinen kumppani.

Tärkeää on myös säilyttää ohjaukseen ja valvontaan kohdistettujen resurssien taso.

4. Lopuksi

Tiedustelua koskevan lainsäädännön keskeisin tavoite, kansallisen turvallisuuden parantaminen, on toteutunut, ja tiedonhankinta kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen kohdistuvista uhkista on uusien tiedustelutoimivaltuuksien myötä tehostunut. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous on tärkeä toimija ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävien kehityslinjojen huomioon ottamisessa tiedustelussa ja tiedustelun toteutumisen seurannassa.

Suomen turvallisuusympäristö on tiedustelulainsäädännön hyväksymisen jälkeen ollut jatkuvassa muutoksessa. Muutokset muodostavat uusia uhkia ja uhkien yhdistelmiä. Muun muassa kasvaneita kyberuhkia on huomioitava jatkossa tehokkaammin. Valtioneuvoston Kyberturvallisuuden kehittämisohjelman periaatepäätöksessä 10.06.2021 yhtenä toimenpiteenä on käynnistää selvitystyö, jossa arvioidaan viranomaisten toimintaedellytykset kansallisen kyberturvallisuuden varmistamisessa, kyberrikollisuuden torjunnassa ja kyberpuolustuksessa ottaen huomioon kansallisen ja kansainvälisen uhkaympäristön jatkuva kehittyminen. Sisäministeriö ja puolustusministeriö ovat asettamassa hanketta, jossa arvioidaan mm. viranomaisten toimintaedellytykset kansallisen kyberturvallisuuden varmistamisessa. Edelleen elintärkeiden toimintojen jatkuvuuden hallintaan ja häiriönsietokykyyn liittyen on EU:ssa prosessissa kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn vahvistamista ja parantamista koskeva direktiiviehdotus (CER). Sen täytäntöönpanon vaiheessa tulee arvioitavaksi myös kansallisen turvallisuuden kannalta suojattavia toimintoja.

Lainsäädännön arviointi on jatkuva prosessi soveltamiskokemusten tullessa laajemmiksi. Selonteossa todetaan, että jatkossa toiminnasta pyritään esittämään tietoa tavalla, joka ei vaaranna tiedustelutoimintaa, mikä mahdollistaisi toiminnan nykyistä julkisemman arvioinnin. Sisäministeriö toteaa, että Suomen turvallisuusympäristö on epävakaa ja tietoja pyritään keräämään Suomen viranomaisten suorituskyvyistä. Muun muassa tilastojen julkaiseminen paljastaa tiedusteluviranomaisen suorituskyvyn ja toiminnan laajuuden vastapuolelle. Siviilitiedustelutoimintaan on kehitteillä uusia toiminnan mittareita ja yhteiskunnalliselta kannalta on tärkeää voida käydä julkista keskustelua. Toimintaan kohdistuvan luottamuksen kannalta on keskeistä voida tarkastella toimintaa kuvaavia tietoja yleisemmällä tasolla niin, että tiedustelutoiminta ei vaarannu.

Selonteossa mainitut, hallituksen tärkeinä pitämät seikat ovat lainsääntöä koskevat kirjaukset ovat keskeisiä, koska kansallista turvallisuutta koskevista vakavista uhista on välttämätöntä hankkia tiedustelutietoa. Siviilitiedustelun osalta nostetaan tässä esiin lainsäädännön ajantasaisuuden varmistaminen, säädöspohjan kehittäminen kokonaisvaltaisesti keskinäisriippuvuudet tunnistamalla ja se, että voidaan selvittää, missä määrin kansallisen turvallisuuden kannalta lainsäädännössä on esteitä tiedusteluviranomaisten välttämättömälle tiedonsaannille.