Eduskunnan hallintovaliokunta

Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä (VNS 11/2021 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta 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

Totean aluksi, että siviili-ja sotilastiedustelusta säädettiin Suomessa oikeaan aikaan. Suomen, sen lähialueiden ja koko Euroopan turvallisuustilanne on monialaisesti jatkanut heikkenemistään tiedustelulainsäädännön hyväksymisen jälkeen, ja valtiojohdon tarve tiedonsaannille maamme kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista uhkista on suurempi kuin koskaan.

Euroopassa vallitsee hyvin jännittynyt turvallisuuspoliittinen tilanne, joka heijastuu monin eri tavoin Suomen kansalliseen turvallisuuteen ja kansainvälispoliittiseen asemaan. Hyökkäyssodan alkaminen Euroopassa ja suurvaltasuhteiden ajautuminen kriisiin kasvattavat Suomeen kohdistuvaa vaikuttamisen ja tiedustelun uhkaa, ja niillä on myös laajoja tahattomia heijastevaikutuksia Suomeen.

Suurvaltasuhteiden kärjistyessä lännen vastaiset kybervakoiluyritykset lisääntyvät ja kybervaikuttamisen riski kasvaa. Suomen Nato-jäsenyysprosessi lisää ulkomaisten tiedustelupalveluiden kiinnostusta Suomea kohtaan, ja myös pyrkimykset vaikuttaa Suomen poliittiseen päätöksentekoon jatkuvat. Samalla kiristyneen kansainvälisen tilanteen johdosta heikentynyt kansalaisten turvallisuudentunne lisää haavoittuvuutta vieraiden valtioiden informaatiovaikuttamiselle.

Pakotteet ja vastapakotteet yhdistettynä energia-alan keskinäisriippuvuuksiin vahingoittavat Suomen keskeisiä taloudellisia intressejä ja todennäköisesti lisäävät

pyrkimyksiä kiertää valvonnan alaisen teknologian vientirajoituksia. Teknologiaan ja tuotekehitystietoon kohdistuva tiedustelu, tuotanto- ja toimitusketjujen häiriöt sekä autoritaaristen valtioiden pyrkimys saada haltuunsa kriittistä infrastruktuuria koskevaa tietoa Suomessa lisäävät omalta osaltaan talousjärjestelmään liittyviä haavoittuvuuksia.

Äärioikeistolaisen terrorismin uhka on voimistunut Suomessa ja noussut radikaali-islamistisen terrorismin uhkan rinnalle. Terrorismin uhka Suomessa on pysynyt neliportaisen asteikon tasolla kaksi eli kohonnut.

Tiedustelulainsäädännön toimivuudesta

Suojelupoliisin päällikkönä yhdyn 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 lainsäädännössä määritelty yleisesti ottaen onnistuneesti. Kansallisen turvallisuuden suojaamiskyvyn parantumisen 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 edellä toteamallani tavalla paitsi tiedonhankinnan kohteiden määrittelyn, myös tiedonhankinnassa käytettävien keinojen eli tiedustelumenetelmien ympärille. Siviilitiedustelumenetelmiä koskeva sääntely nojaa pääasiassa poliisin salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan sääntelyn varaan, joskin tiedustelumenetelmien ja salaisten tiedonhankintakeinojen välillä on myös eroja ja tiedustelumenetelmien valikoima on jossain määrin laajempi kuin salaisten tiedonhankintakeinojen. Suojelupoliisilla on nyt yli kolmen vuoden kokemus siviilitiedustelumenetelmien käytöstä, ja tuohon kokemukseen nojaten voidaan todeta, että tiedustelumenetelmiä koskeva sääntely yleisesti ottaen on tarkoitustaan vastaavaa. Katson tärkeäksi tuoda selvästi esiin myös sen, että Suojelupoliisi on lain voimaantulosta lähtien aktiivisesti käyttänyt niitä tiedustelumenetelmiä, jotka eduskunta siviilitiedustelua varten sääti sen käyttöön, suojatakseen Suomen kansallista turvallisuutta.

Kun nyt olen todennut, että siviilitiedustelusta on laissa säädetty onnistuneesti ja tarkoituksenmukaisella tavalla, totean samalla, että lainsäädäntö ei ole koskaan valmis. Sen tulee aina elää ajassa ja sitä tulee jatkuvasti kehittää siten, että se säilyttää tehonsa myös ympäröivän todellisuuden nopeasti muuttuessa. Olen hyvilläni siitä, että valtioneuvoston siviilitiedusteluselonteossa painotetaan

tarvetta johdonmukaisesti edelleen kehittää lainsäädäntöä muuttuvissa oloissa. Palaan tähän aiheeseen jäljempänä.

Suojelupoliisin muutos siviilitiedustelupalveluksi

Tiedustelulainsäädäntö on voimaan tulonsa jälkeen muodostanut sen kehikon, jonka puitteissa Suojelupoliisi on 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 antanut Suojelupoliisille uusia toimivaltuuksia, vaan se loi sille myös uusia velvollisuuksia suhteessa asiakkaisiinsa.

Suojelupoliisi uudisti organisaationsa siviilitiedustelulainsäädännön voimaantulon yhteydessä. Taustalla oli tavoite muokata organisaatiorakenne sellaiseksi, että se mahdollisimman hyvin 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 siviilitiedustelun kivijalka. Pelkkä tieto ei kuitenkaan hyödytä, vaan se on analysoitava ja tarjottava päätöksentekijöille oikeaan aikaan ja selkeässä muodossa. Suojelupoliisissa tiedonhankinnasta ja hankitun tiedon analysoinnista vastaavat henkilöt toimivat yksikkörajat ylittävissä tiimeissä, millä varmistetaan se, että eri alojen asiantuntemusta hyödynnetään mahdollisimman tehokkaasti. 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 laajemmin suullisilla taustoituksilla.

Suojelupoliisi räätälöi raportointinsa vastaamaan mahdollisimman hyvin asiakkaidensa erityistarpeita. Samasta aihepiiristä raportoidaan eri asiakkaille eri tavoin. Viranomaisyhteistyössä luovutetaan tietoa esimerkiksi operatiivisina tiedusteluraportteina tai kirjeenvaihtona, 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

Pidän tervetulleena, että valtioneuvoston tiedusteluselonteossa selväsanaisesti todetaan tiedustelutoiminnan tärkeys ja sitoudutaan sitä koskevan lainsäädännön riittävyyden jatkuvaan arviointiin ja lainsäädännön kehittämiseen. Selvityksessä todetulla tavalla lainsäädännön on tärkeä vastata toimintaympäristön muutoksiin ja ennakoimattomiin tilanteisiin tiedustelun kohteiden ja lainsäädännön suojaamien etujen ajanmukaisilla ja ajassa elävillä määrittelyillä. Valtioneuvoston selvityksessään ottaman kannan mukaan lainsäädäntöä tulee vastaisuudessakin arvioida ja kehittää uhkien kehittymisen sekä lainsäädännön vaikutuksia ja puutteita koskevien kokemusten ja havaintojen edellyttämällä tavalla tarkoituksena varmistaa tiedusteluviranomaisten toimintakyky. Samoin selonteossa tuodaan esiin, että teknologinen kehitys on huomioitava tiedusteluviranomaisten toimintaa kehitettäessä. Tästä kaikesta voitaneen esittää johtopäätöksenä, että jos viranomaisten toimivaltuudet osoittautuvat riittämättömiksi uuteen uhkaympäristöön ja tekniseen toimintaympäristöön vastaamiseksi, niitä pitää kehittää määrätietoisesti, jotta varmistetaan tiedonhankintakyky ja kansallisen turvallisuuden suojaamiskyky.

Valtioneuvoston tiedusteluselonteon mukaan voidaan selvittää, missä määrin lainsäädännössä on esteitä tiedusteluviranomaisten kansallisen turvallisuuden kannalta välttämättömälle tiedonsaannille. Pitäisin tärkeänä, että tällaiseen selvitystyöhön ryhdytään viivytyksettä. Kansallisen turvallisuuden suojaamiskyvyn kannalta on etenkin turvallisuustilanteen heikentyessä tärkeää, että Suojelupoliisin tiedonsaantia muilta viranomaisilta ei perusteettomasti tai kohtuuttomasti rajoiteta. Mahdolliset tiedon luovuttamisrajoitukset tulisi arvioida ja perusteettomat esteet tietojen luovuttamiselle poistaa.

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 tulkinnan mukaan kansallista turvallisuutta

uhkaavien rikosten estämistä ja paljastamista sekä selvittämistä olisi voitu pitää tiedustelumenetelmillä hankittujen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivina tietojen käyttötapoina.

Kiinnitän huomiota siihen, että Suojelupoliisin tehtävänä siviilitiedustelupalveluna on hankkia tietoa kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta, kun taas varsinainen puuttuminen tähän toimintaan yleensä tapahtuu muiden viranomaisten, useimmin poliisin, toimesta. Tiedosta ei ole hyötyä, jos sen nojalla ei voida ryhtyä uhkan torjumiseksi välttämättömiin toimenpiteisiin. Suojelupoliisin hankkimien tietojen tosiasiallisen hyödynnettävyyden ja yhteiskunnan keskeisten turvallisuusetujen suojaamisen näkökulmasta olennaisen tärkeää on, että Suojelupoliisi voi riittävän laajasti luovuttaa tiedustelumenetelmien avulla hankkimaansa tietoa rikostorjuntaviranomaisille. Tämä tarve korostuu voimakkaasti nykyisissä epävakaissa turvallisuusoloissa. Eduskunnan oikeusasiamiehen antaman päätöksen johdosta palomuurisääntely tulisi ottaa tarkasteltavaksi siitä näkökulmasta, salliiko se yhteiskunnan kokonaisedun kannalta riittävän tarkoituksenmukaisen tiedon luovuttamisen. Tavoitteena tulisi olla tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkintakannanottoa vastaava sääntely, joka kaikissa tapauksissa 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. Selonteon eduskunnalle antamisen jälkeen sisäministeriö ja puolustusministeriö ovat asettaneet laajapohjaisen selvityshankkeen, jossa arvioitavana ovat viranomaisten toimintaedellytykset kansallisen kyberturvallisuuden varmistamisessa vakavia ja ennen kaikkea valtiollisia kyberuhkia vastaan. Selvityshankkeessa on määrä tunnistaa viranomaisten toimivaltuuksia koskevat puutteet ja keskeiset kehittämistarpeet sekä antaa niiden korjaamiseksi tarvittavat ehdotukset. Pidän tärkeänä, että selvitystyön puitteissa tunnistettujen toimivaltuuspuutteiden korjaamiseksi ryhdytään määrätietoisiin lainsäädäntötoimiin, aivan kuten lausuttavanani oleva selontekokin edellyttää. Suomeen kohdistuvan valtiollisen kybervakoilun ja vihamielisen kybervaikuttamisen vahingollisuus korostuu nykyisessä äärimmäisen kireässä turvallisuustilanteessa.

Valtioneuvoston tiedusteluselonteossa käsitellään monin paikoin yhteiskunnan teknologista kehitystä ja siitä aiheutuvia haasteita kyvylle ylläpitää tiedustelun tehokkuutta tulevaisuudessa. Selonteon mukaan kansallisen turvallisuuden suojaaminen ja sotilaallisiin uhkiin varautuminen ja vastaaminen edellyttävät viranomaisten toimintakyvyn olevan toimintaympäristön edellyttämällä tasolla. Selonteossa myös 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 erittäin 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 uusien teknologioiden yleistyessä viestintäpalveluista huolehtivat yhä useammin muut tahot kuin perinteiset teleyritykset. Velvollisuus avustaa viranomaisia teletiedonhankinnassa kuuluu nykyisin ainoastaan teleyrityksille, ja se tulisi ulottaa myös muihin viestintäpalveluiden tarjoajiin. Asialla on suuri merkitys muun muassa kybervakoilun ja vihamielisen kybervaikuttamisen torjunnassa, jossa Suomella ei ole varaa jäädä takamatkalle.

Selonteon eduskunnalle antamisen jälkeen Suomi on hakenut Pohjois-Atlantin liiton jäsenyyttä. Liittokunnan jäsenyys tulee vaikuttamaan laajasti myös Suojelupoliisiin ja sen siviilitiedustelutoimintaan. Naton strategisessa konseptissa liittokunnan pääuhkiksi määritellään Venäjä ja kansainvälinen terrorismi. Suojelupoliisin tiedonhankintatoimivaltaan kuuluvilla uhkilla ja niitä koskevalla tiedolla on siten erittäin tärkeä merkitys Naton toiminnalle ja päätöksenteolle. Suojelupoliisi tukee liittokuntaa toimittamalla tiedusteluarvioitaan sen päätöksenteon tueksi, ja se tulee aktiivisesti osallistumaan Naton siviilitiedustelukomitean työhön. Myös Suojelupoliisin jo perinteisestikin läheinen yhteistyö eri Nato-maiden turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden kanssa saa uuden ulottuvuuden Suomen jäsenyyden myötä. Suomen tämänhetkinen tarkkailijajäsenyys ja tuleva täysjäsenyys Natossa tulevat vaatimaan Suojelupoliisilta merkittäviä henkilöstöpanostuksia, ja pidän välttämättömänä, että virastolle annetaan tarvittavat resurssit jäsenyyden tuomien velvoitteiden toteuttamiseen.

Turvallisuustilanteen heikentymisen vuoksi valmiuslakia on tiedusteluselonteon eduskunnalle antamisen jälkeen täydennetty säätämällä vakavat hybridiuhkat poikkeusolojen toteamisen perusteeksi. Suomen kansallista turvallisuutta horjuttavat valtiolliset hybridiuhkat ovat keskeisiä siviilitiedustelun kohteita. Valmiuslaissa ei tästä huolimatta ole säädetty Suojelupoliisille poikkeusolojen toimivaltuuksia. Nyt kun valmiuslain laajempaan uudistamiseen viimein ryhdytään, on välttämätöntä harkita, tulisiko siviilitiedustelua varten säätää erityisiä

toimivaltuuksia niitä mahdollisia tilanteita varten, joissa poikkeusolot todetaan jonkin siviilitiedustelun kohteena olevan hybridiuhkan perusteella. Tällaisissa poikkeuksellisissa olosuhteissa olisi tarpeen sallia esimerkiksi siviilitiedustelun kohdistaminen pysyväisluontoiseen asumiseen käytettävään tilaan sekä viestin sisältöä koskevien hakuehtojen käyttö Suojelupoliisin tietoliikennetiedustelussa.

Siviilitiedustelulainsäädännöllä ei ole suoraa yhteyttä rikosoikeuden soveltamisalaan, sillä siviilitiedustelua voidaan kohdistaa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan siihen katsomatta, onko kyseinen toiminta säädetty rangaistavaksi vai ei. Rikoslain kriminalisoinneilla on tästä huolimatta suuri merkitys kansallisen turvallisuuden kokonaissuojaamiskyvyn kannalta. Suomeen kohdistuvan vakavan valtiollisen informaatiovaikuttamisen tehokkaaksi torjumiseksi Suojelupoliisi pitää tärkeänä, että vieraan valtion tiedustelupalvelun toimeksiannosta tapahtuva tahallinen vaikuttaminen säädetään rangaistavaksi. Rangaistavuuden tulisi koskea tilanteita, joissa henkilö toimii yhteistyössä ulkomaisen tiedustelupalvelun kanssa vaikuttaakseen suomalaiseen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon tai levittääkseen ilmeisen perättömiä tai harhaanjohtavia tietoja Suomen päätöksenteosta tai yhteiskunnallisista oloista. Samoin tulisi harkita kriminalisoitavaksi toiminta, jossa henkilö vieraan valtion tiedustelutoimintaa hyödyttääkseen tai Suomea vahingoittaakseen luovuttaa ulkomaiselle tiedustelupalvelulle sen toimintaansa varten tarvitsemia tiloja, välineitä tai tietoja. Edellä mainittu toiminta on säädetty rangaistavaksi useissa Suomen läntisissä verrokkivaltioissa, jotka niin ollen ovat tältä osin varautuneet Suomea paremmin kansallista turvallisuuttaan uhkaavaan vieraiden valtioiden toimintaan.

Lopuksi

Totean lopuksi, että paraskaan tiedustelulainsäädäntö ei anna riittävää suojaa kansalliselle turvallisuudelle, jos laissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöä ei ole resursoitu riittävästi. Pidän erittäin tärkeänä, 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.

Suojelupoliisin päällikkö
Poliisineuvos

Antti Pelttari