Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

Lausunto

Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen
Neuvotteleva virkamies Harri Ohra-aho

7.12.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Puolustusministeriön lausunto tiedustelulainsäädännöstä annetusta selonteosta (VNS 11/2021 vp.)

1. Yleistä

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 290/2018 vp - HE 203/2017 vp).

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

Selontekoluonnos käsiteltiin Oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmässä 29.9.2021 ja 24.11.2021, jossa oli edustettuna puolustusministeriö asiaa käsiteltäessä. Selonteko saatettiin tiedoksi ja mahdollisille huomioille TP-UTVA:an.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti hallitus antoi eduskunnalle tiedustelulainsäädännöstä kokonaisvaltaisen selonteon 16.12 2021.

2. Tiedustelulainsäädännöstä

Tiedustelulainsäädäntö tuli voimaan perusteellisen valmistelun jälkeen 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).

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

Sotilastiedustelusta annetussa laissa säädetään sotilastiedustelun kohteista, yhteistyöstä. ohjauksesta, seurannasta, toimivaltuuksista ja valvonnasta sekä oikeusturvasta. Sotilastiedustelun ulkoisesta valvonnasta säädetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa ja parlamentaarisesta valvonnasta eduskunnan työjärjestyksessä. Lisäksi valvontaa suorittavat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri sekä tietosuojavaltuutettu.

Yleisesti voidaan todeta, että lainsäännön täytäntöönpano on sujunut hyvin. Toiminnan luonteesta ja sen käynnistämisen edellyttämästä huolellisesta valmistelusta johtuen voidaan kuitenkin todeta, että arvioitavana oleva ajanjakso on verraten lyhyt eikä kaikkia vaikutuksia ja mahdollisia ongelmakohtia voida vielä täysin kattavasti arvioida.

3. Tiedustelutoiminnan ohjaus

Tiedustelutoiminnan keskeinen tavoite on tuottaa ajantasaista ja luotettavaa tietoa ylimmälle valtiojohdolle, valtioneuvostolle ja eri viranomaisille päätöksenteon tueksi sekä tietoa kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen suojaamiseksi vakavilta uhilta.

Tiedustelulainsäädännön tultua voimaan valtioneuvostoon muodostettiin tiedustelutoiminnan strategisen tason ohjaus- ja seurantakokonaisuus, 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. Painopisteitä käsitellään valmistelevasti myös valtioneuvoston kanslian asettamassa tiedustelun ja tilannekuvan koordinaatioryhmässä.

Painopisteiden valmistelusta ja asettamisesta informoidaan eduskunnan valiokuntia ja erityisesti tiedusteluvalvontavaliokuntaa.

Puolustusministeriö vahvistaa sotilastiedustelun toiminnalle painopisteet ja etusijalle nousevat ennakkovaroitukseen liittyvät maanpuolustuksen tarpeet. Tiedustelua voidaan tarpeen vaatiessa suunnata nopeasti myös uudelleen.

Lainsäädännön toimeenpanoon liittyen puolustusministeriöön perustettiin sotilastiedustelun ohjauksesta vastaava virka ja toiminnan laillisuusvalvonnasta vastaava virka.

Siviili- ja sotilastiedustelun painopisteiden, ohjauksen sekä tiedustelutoiminnan yhteensovittaminen ovat osoittautuneet onnistuneeksi ratkaisuksi toiminnan koordinoinnissa. Koordinaatio parantaa pidemmällä aikavälillä toiminnan vaikuttavuutta.

Koska tiedustelutoiminnassa on kyse uudentyyppisestä toiminnasta, valtioneuvoston strategista ohjaus- ja valvontatoimintaa tulisi kehittää edelleen. Lisäksi on varmistuttava siitä, että tiedustelutieto tavoittaa oikea-aikaisesti eri viranomaiset ja valtion ylimmän johdon, joita informoidaan aktiivisesti.

4. Tiedustelun kohteet

Sotilastiedustelu kohdistuu lainsäädännössä määriteltyihin kohteisiin. Sotilastiedustelun ja siviilitiedustelun kohteet ovat osin yhteneviä ja päällekkäisiä, mutta tämä otetaan huomioon tiedustelutoiminnan yhteensovittamisessa. 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.

Kohteiden määrittely ei ota kantaa siihen, mikä taho uhkan taustalla on. Lainsäädännön mukaan uhkan taustalla voi olla valtiollinen toimija tai ei-valtiollinen toimija. Näistä ensimmäinen voi muodostaa erityisen uhan Suomen itsemääräämisoikeudelle. Valtiollinen toimija korostuu etenkin sotilastiedustelussa ja se on sotilastiedusteluviranomaisen erityisosaamista.

Maanpuolustuksen ja 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.

Kohteiden määrittelyä on pidetty onnistuneena tarkkarajaisuudestaan huolimatta. Toimintaympäristön muutoksiin on pystyttävä tarvittaessa kuitenkin vastaamaan lainsäädännössä.

5. Tiedustelumenetelmät

Tiedustelumenetelmissä on kyse keinoista, joilla hankitaan tietoa toiminnan kohteesta. Tiedustelumenetelmät perustuvat osittain rikostorjuntaviranomaisten salaisiin tiedonhankinta keinoihin, mutta jo kohteensa takia tiedustelumenetelmien soveltamisessa ei voida katsoa olevan kyse samanlaisista toimivaltuuksista.

Tiedustelumenetelmien käyttöä koskevassa päätöksessä on otettava huomioon kohteen määrittely sekä käytön yleiset ja erityiset edellytykset. Päätöksenteon tasoon vaikuttaa se, miten vahvasti käytettävällä tiedustelumenetelmällä puututaan yksityisyyden suojaan. Tiedustelumenetelmiä voidaan käyttää myös ulkomailla.

Keskeinen täysin uudentyyppinen tiedustelumenetelmä on tietoliikennetiedustelu, joka mahdollistaa tiedon saamisen Suomen rajat ylittävästä tietoliikenteestä. Sotilastiedustelussa käytetään myös radiosignaalitiedustelua ja ulkomaan tietojärjestelmätiedustelua.

Tietoliikennetiedustelua edeltää teknisten tietojen käsittely, jolla tunnistetaan tietoliikennetiedustelun kannalta relevantteja viestintäverkon osia. Toiminnassa on havaittu, että teknisten tietojen käsittelyllä saatuja tietoja voitaisiin käyttää myös tietoliikennetiedustelun kohdentamisessa. Tämä voidaan arvioida tarkentavan kohdentamista ja parantavan yksityisen viestin suojaa.

Tiedustelumenetelmät, erityisesti tietoliikennetiedustelu ja ulkomaan tiedustelu, ovat parantaneet tiedusteluviranomaisten mahdollisuuksia hankkia tietoa Suomen maanpuolustusta ja kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta. Toimivaltuuksien kehittämisessä ja soveltamisessa on tarkkailtava aktiivisesti teknologian kehittymistä.

6. Yhteistyö ja yhteistoiminta muiden tahojen kanssa

Suomalainen tiedustelutoiminta edellyttää toimivaa kansallista yhteistyötä. Tiedustelulainsäädännössä onkin säädetty tiedusteluviranomaisten välisestä sekä tiedusteluviranomaisten ja muiden viranomaisten ja tahojen välistä yhteistyötä. Sotilas- ja siviilitiedusteluviranomaisten operatiivinen yhteistyö ja tietojen vaihto ovat osoittautuneet tuloksellisiksi.

Sotilastiedusteluviranomaisten yhteistyö muiden turvallisuusviranomaisten kanssa on vakiintunut ja osoittautunut toimivaksi.

Kansainvälisen yhteistyön osalta voidaan todeta, että uusi lainsäädäntö on parantanut sitä ja lisännyt tiedonvaihtoa. Lainsäädäntö antaa selkeät rajat tiedon käytölle ja luovutukselle.

Yksityiset tahot ovat merkittäviä toimijoita etenkin teknologian ja ohjelmistojen kehittämisessä. Tämän lisäksi on tärkeää, että voidaan hyödyntää ulkopuolisten asiantuntijoiden osaamista.

Lainsäädäntö mahdollistaa myös teleyritysten hyödyntämisen erilaisten kytkentöjen tekemisessä. Kustannusten korvaamisen osalta ei ole ilmennyt uusia perusteita muuttaa voimassa olevaa lainsäädännöllistä ratkaisua.

Etenkin muiden viranomaisten ja yksityisten toimijoiden osalta välttämättä kaikkia yhteistyön muotoja ei ole vielä tunnistettu. Yhteistyö vaatiikin edelleen kehittämistä, ja tilannetta on arvioitava saatavien kokemusten ja esille nousseiden mahdollisten ongelmien perusteella.

7. Tiedustelutietojen luovuttaminen rikostorjuntaan

Tiedustelumenetelmän käytön aikana voi tulla vastaan tilanteita, joissa tietoa saadaan rikollisesta toiminnasta, eli toiminnasta, johon kohdistuvaan tiedonhankintaan tiedustelumenetelmiä ei saa käyttää. Koska tällaista tieto on kuitenkin yhteiskunnan näkökulmasta voitava luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle, on tiedustelulainsäädännössä säädetty poikkeuksesta tiedustelutoiminnan tarkoitussidonnaisuuteen.

Tiedusteluviranomaisilla on velvollisuus tai oikeus ilmoittaa minkä tahansa tiedustelumenetelmän käytön aikana havaitusta vakavasta rikoksesta keskusrikospoliisille tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle tiedustelulainsäädännössä säädetyin tavoin, tehdyksi oletetun tai hankkeilla olevan rikoksen vakavuusaste huomioiden.

Eduskunnan oikeusasiamies otti omana aloitteenaan selvitettäväksi tiedusteluvalvontavaltuutetun palomuuria koskevan sääntelyn tulkinnasta (23.11.2021, EOAK/289/2021). Oikeusasiamies katsoo, että tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkintakannanottoa ei voida pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä ja palomuurisääntelyn soveltamisessa on pitäydyttävä tiukasti lain sanamuodossa.

8. Valvonta ja oikeusturva

Tiedustelutoimintaan kuuluu sen luonteen vuoksi korkea salassa pidettävyys. Tämä heijastuu myös oikeusturvaan ja valvontaan. Näin ollen tiedustelutoiminnan erityisellä valvonnalla turvataan yksilön oikeusturvatakeet.

Tiedustelulainsäädäntö sisältää tiedustelutoimintaa ohjaavien periaatteiden toteutumisen varmistamiseksi oikeusturvaa koskevat ennakollisen ja jälkikäteisen valvonnan järjestämisen. Valvonnan kokonaisuuteen sisältyvät eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan harjoittama parlamentaarinen valvonta, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin

valvonta, tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvonta, tietosuojavaltuutetun henkilötietoihin kohdistuva valvonta sekä sotilastiedusteluviranomaisen ja Puolustusvoimien sisäinen laillisuusvalvonta ja puolustusministeriön sotilastiedusteluviranomaiseen kohdistuva virka-aste- ja laillisuusvalvonta.

Yhteiskunnan näkökulmasta parlamentaarinen valvonta on tärkeää ja se on toiminut hyvin. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu tiedustelun ohjauksen ja valvonnan strategiseen tasoon. Eduskunnan oikeusasiamies harjoittaa tiiedustelutoiminnan valvonnan valvontaa ja muutakin laillisuusvalvontaa. Tiedusteluvalvontavaltuutettu on tiedusteluviranomaisten toiminnan reaaliaikainen ulkopuolinen laillisuusvalvoja. Lisäksi sisäministeriö ja puolustusministeriö ohjaavat ja valvovat hallinnonalojensa sisäisen laillisuusvalvonnan asianmukaisuutta.

Toiminnan ohjauskokonaisuus yhdistettynä ulkoiseen valvontakokonaisuuteen on osoittautunut oikeusturvan kannalta asianmukaiseksi.

Jatkossa pyritään kehittämään tiedustelutoiminnan valvontaa koskevien tietojen julkaisemista tavalla, joka ei vaaranna kuitenkaan tiedustelutoimintaa.

Valvonnan kokonaisuudessa ei ole havaittu toistaiseksi tiedusteluviranomaisten lainvastaista tai virkavelvollisuuksien vastaista toimintaa, ja esiin tulleisiin huomioihin on reagoitu niiden edellyttämällä tavalla. Toimiva valvonta ja selkeä lainsäädäntö ovat johtaneet vahvan laillisuuskulttuurin syntymiseen sotilastiedusteluviranomaisissa.

Oikeusturvan ja valvonnan alaan kuuluvat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja muiden Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja Euroopan unionin lainsäädännön noudattaminen sekä kansallisten ylimpien tuomioistuinten, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön sekä oikeusperiaatteiden huomioon ottaminen. Näitä huomioitiin jo valmistelun aikana.

9. Lopuksi

Hallitus pitää tärkeänä, että toteutetaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon, sisäisen turvallisuuden selonteon sekä puolustusselonteon linjaukset tiedustelutoiminnasta sekä varmistetaan lainsäädännön ajantasaisuus.

Tiedustelutoiminnan ja sen valvonnan tehokkuus edellyttävät sitä, että riittävistä resursseista huolehditaan jatkossakin. Lisäksi toimintaympäristöä niin uhkien kuin yhteiskunnallisen ja teknologisen kehityksen näkökulmasta on seurattava.

Hallitus pitää tärkeänä, että säädöspohjaa kehitetään kokonaisvaltaisesti keskinäiset riippuvuudet tunnistaen. Lisäksi on huomioitava turvallisuuteen vaikuttava toimintaympäristö ja varauduttava vastaamaan toimintaympäristön monimutkaistuneisiin ja ennakoimattomiinkin muutoksiin

Tärkeää on myös strategisen tason ohjaus- ja valvontatoiminnan jatkuva kehittäminen.