Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Hallitusneuvos Johanna Hakala 28.2.2022

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle
LiV@eduskunta.fi

Viite: LiV 2.3.2022, VNS 11/2021 vp

Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä (VNS 11/2021 vp)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt otsikkoasiaan liittyen kirjallista asiantuntijalausuntoa. Sisäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua ja tuo esiin seuraavaa:

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. Selonteko annettiin eduskunnalle 16.12.2021.

1. 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.

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).

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.

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

2. Siviilitiedustelu

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 on tärkeä toimija ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävien kehityslinjojen huomioon ottamisessa. Painopisteitä käsitellään valmistelevasti myös valtioneuvoston kanslian asettamassa tiedustelun ja tilannekuvan koordinaatioryhmässä.

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

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.

Siviili- ja sotilastiedustelun painopisteiden sekä ohjauksen yhteensovittaminen on osoittautunut onnistuneeksi ratkaisuksi toiminnan koordinoinnissa.

Siviilitiedustelun kohteet

Siviilitiedustelu kohdistuu poliisilaissa ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa määriteltyihin kohteisiin (ns. uhkaluettelot). Tiedustelutoiminnan yhteensovittamisessa otetaan huomioon se, että siviili- ja sotilastiedustelua voidaan kohdistaa osin samankaltaisiin kohteisiin.

Lainsäädäntö mahdollistaa siviilitiedustelun kohdistamisen valtiollisiin ja ei-valtiollisiin tahoihin. Tietoa voidaan hankkia ennakoivasti ilman nimenomaista kytkentää tiettyyn henkilöön.

Kansallisen turvallisuuden uhkien torjunnan kannalta merkityksellisen ja analysoidun tiedon saattaminen suojelupoliisilta 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 tiedustelun kohteiden ajanmukaisilla määrittelyillä.

Siviilitiedustelun toimivaltuudet (tiedustelumenetelmät)

Siviilitiedustelumenetelmät perustuvat osin menetelmällisesti rikostorjuntaviranomaisille säädettyihin salaisiin tiedonhankintakeinoihin ja pakkokeinoihin. Sisäministeriö toteaa, että tiedustelumenetelmien käytön edellytyksistä ja asianomaisen tiedustelumenetelmän käyttämisen päättämisestä on säädetty. Tuomioistuinkontrolli on kytketty perusoikeuksiin vakavimmin puuttuvien tiedustelutoimivaltuuksien käytöstä päättämiseen.

Siviilitiedustelussa ulkomaantiedustelun ja tietoliikennetiedustelun toimivaltuudet ovat merkittävä muutos aikaisempaan. Tietoliikennetiedustelun teknisestä toteuttamisesta vastaa Puolustusvoimien tiedustelulaitos. Tietoliikennetiedustelu mahdollistaa tiedon saamisen Suomen rajat ylittävästä tietoliikenteestä.

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 toteuttamisessa. Tietoliikennetiedustelu ei ole yleistä ja kohdentamatonta. Varsinaista tietoliikennetiedustelua edeltää teknisten tietojen käsittely. Näiltä osin voidaan viitata selonteossa todettuun, että ” Tällä hetkellä 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.

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. Lisäksi suojelupoliisi voi siviilitiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi luovuttaa yrityksille ja muille yhteisöille salassapitosäännösten estämättä muita kuin henkilötietoja koskevia tietoja, jos tietojen luovuttaminen on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

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.

Lainsäädännön mukaan teleyrityksillä on velvollisuus avustaa siviilitiedustelussa. Kustannusten korvaamiseen osalta ei ole ilmennyt uusia perusteita muuttaa tehtyä lainsäädännöllistä ratkaisua. Kokonaisuutta on arvioitava jatkossa teknologian kehittymisen ja mahdollisten muiden palvelutarjoajien kuin teleyritysten teknologianeutraalin avustamisvelvollisuuden myötä.

Valvonta ja oikeusturva

Siviilitiedustelutoimintaa koskevia yleisiä periaatteita ovat perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuus, vähin haitta, tarkoitussidonnaisuus ja syrjinnän kielto. Sääntely tiedustelun kohteista ja toimivaltuuksista sekä päätöksenteon sisältö- ja dokumentointivaatimukset mahdollistavat toiminnan lainmukaisuuden tarkan valvonnan.

Siviilitiedustelutoiminnan valvontakonaisuuteen sisältyvät eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan harjoittama parlamentaarinen valvonta, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin valvonta, tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvonta, tietosuojavaltuutetun henkilötietoihin kohdistuva valvonta sekä tiedusteluviranomaisten sisäinen ja ministeriöiden tiedusteluviranomaisiin kohdistuva valvonta.

Yhteiskunnan näkökulmasta eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan harjoittama parlamentaarinen valvonta on tärkeää ja se on toiminut hyvin. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on mahdollisuus arvioida kokonaisvaltaisesti eri tahojen, sisäministeriön, puolustusministeriön ja tiedusteluvalvontavaltuutetun antamia kertomuksia.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu tiedustelun ohjauksen ja valvonnan strategiseen tasoon kuten sisäministeriön toimintaan. Eduskunnan oikeusasiamies harjoittaa tiedustelutoiminnan valvonnan valvontaa ja muutakin laillisuusvalvontaa ja saa arvioitavakseen eri tahojen kertomuksia. Tiedusteluvalvontavaltuutettu on tiedustelutoiminnan reaaliaikainen ulkopuolinen laillisuusvalvoja. Lisäksi sisäministeriö ohjaa ja valvoo hallinnonalansa sisäisen laillisuusvalvonnan asianmukaisuutta.

Valvontatoiminta varmistaa, että tiedustelu kohdistuu vain kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan. Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaedellytyksiä on tarkoitus varmistaa säätämällä tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisesta. Lakiesitys annetaan hallituksen lainsäädäntösuunnitelman mukaisesti eduskunnalle kevätistuntokaudella 2022 (HE laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain muuttamisesta).

3. Lopuksi

Tiedustelua koskevan lainsäädännön keskeisin tavoite, kansallisen turvallisuuden parantaminen, on toteutunut, ja tiedonhankinta kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista uhkista on uusien tiedustelutoimivaltuuksien myötä tehostunut.

Suomen turvallisuusympäristö on tiedustelulainsäädännön hyväksymisen jälkeen ollut jatkuvassa muutoksessa. 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 selonteon antamisen jälkeen 15.2.2022 asettaneet hankkeen viranomaisten toimintaedellytysten arvioimiseksi kansallisen kyberturvallisuuden varmistamisessa, kyberrikollisuuden torjunnassa, kyberpuolustuksessa sekä nopeasti kehittyvissä yhteiskunnan kyberturvallisuutta uhkaavissa tilanteissa, ottaen huomioon kansallisen ja kansainvälisen uhkaympäristön jatkuvan kehittymisen. Edelleen elintärkeiden toimintojen jatkuvuuden hallintaan ja häiriönsietokykyyn liittyen on EU:ssa käsittelyssä kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn vahvistamista ja parantamista koskeva direktiiviehdotus (CER), joka on vahvasti linkittynyt verkko- ja tietoturva NIS2 direktiiviehdotukseen. CER-direktiiviehdotuksen lähestymistapa on riskiarvioperusteinen, kun taas NIS2-ehdotuksessa se on kynnysarvoperusteinen. CER-direktiivi edellyttää unionin markkinoilla toimivilta, kriittiseksi tunnistetuilta toimijoilta jatkossa yhdenmukaista varautumisen tasoa, riippumatta siitä, missä maassa ne toimivat. Jäsenvaltioilta edellytetään mm. valvonnan järjestämistä riskiarviointitoiminnan lisäksi. CER-direktiivin täytäntöönpanon vaiheessa tulee arvioitavaksi myös kansallisen turvallisuuden kannalta suojattavia toimintoja.

Selonteossa todetaan, että jatkossa toiminnasta pyritään esittämään tietoa tavalla, joka ei vaaranna tiedustelutoimintaa, mikä mahdollistaisi toiminnan nykyistä julkisemman arvioinnin. Sisäministeriö toteaa, että suojelupoliisin kohdalla toiminnan julkisia mittareita on esitetty valtion talousarviossa ja tiedusteluvalvontavaltuutettu on julkaissut lukumäärätietoja valvontakäynneistään. 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 lainsääntöä koskevat kirjaukset ovat keskeisiä, koska kansallista turvallisuutta koskevista vakavista uhista on välttämätöntä hankkia tiedustelutietoa. Niitä ovat lainsäädännön ajantasaisuuden varmistaminen, säädöspohjan kehittäminen kokonaisvaltaisesti keskinäisriippuvuudet tunnistamalla ja se, että voidaan selvittää, missä määrin kansallisen turvallisuuden kannalta lainsäädännössä on esteitä tiedusteluviranomaisten välttämättömälle tiedonsaannille.