Valiokunnan lausunto UaVL 3/2018 vp─ HE 198/2017 vp

Ulkoasiainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- oikeusministeri Antti Häkkänen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Anu Mutanen, oikeusministeriö
- kansliapäällikkö Hiski Haukkala, Tasavallan presidentin kanslia
- valtioneuvoston turvallisuusjohtaja Jari Ylitalo, valtioneuvoston kanslia
- vt.kansliapäällikkö Jukka Aalto, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi, sisäministeriö
- päällikkö, poliisineuvos Antti Pelttari, suojelupoliisi
- alivaltiosihteeri Anne Sipiläinen, ulkoministeriö
- kansliapäällikkö Jukka Juusti, puolustusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Minnamaria Nurminen, puolustusministeriö
- tiedustelupäällikkö, kenraalimajuri Harri Ohra-aho, Pääesikunta
- professori Martti Lehto, Jyväskylän yliopisto

HALLITUKSEN ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen perustuslain sääntelyä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojasta. Esityksessä ehdotetaan perustuslakiin lisättäväksi uusi säännös, johon koottaisiin luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamista koskeva sääntely. Perustuslaissa ehdotetaan säädettäväksi, että lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tie-

don hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Johdanto

HE 198 liittyy samanaikaisesti annettuihin hallituksen esityksiin koskien siviilitiedustelutoimintaa, sotilastiedustelutoimintaa sekä tiedustelutoiminnan valvontaa. Kokonaisuuden tavoitteena on saattaa Suomen tiedustelulainsäädäntö muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimalle tasolle. Ulkoasiainvaliokunta keskittyy tässä lausunnossaan antamaan perustuslakivaliokunnalle arvion Suomen turvallisuusympäristöstä.

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko 2016: toimintaympäristö

Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä käsiteltiin kattavasti vuoden 2016 valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (VNS 6/2016 vp) antamisen ja sen eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Selonteon lähtökohtana oli arvio Suomen toimintaympäristön merkittävästä muutoksesta, jonka nopeus ja ennustamattomuus ovat tuoneet tarpeen varautua tämän kehityksen lisäämään epävarmuuteen ja epävakauteen. Selonteko myös toteaa, että voimakas muutos ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristössä jatkuu niin Suomen lähialueilla kuin maailmanlaajuisesti.

Suomen lähialue määriteltiin selonteossa laajasti, lähtökohtana Suomi osana läntistä yhteisöä ja konkreettisemmin Euroopan unionia ja pohjoismaista yhteisöä. Tästä katsannosta lähtien turvallisuustilannetta todettiin heikentävän Venäjän toiminta Krimillä ja Itä-Ukrainassa sekä yhteiskuntien epävakaus ja konfliktit Pohjois-Afrikassa, Lähi-idässä ja itäisessä Euroopassa.

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä turvallisuusympäristön kuvaus on hieman erilainen ja moniulotteisempi kuin selonteon kuvaus. Ulkoasiainvaliokunta totesi selonteosta antamassaan mietinnössä, ettei valiokunnalla ole huomauttamista turvallisuustilanteen heikentymistä koskevaan yleisarvioon. Samalla valiokunta totesi, että sen arvion mukaan kansainvälisen tilanteen kiristymisestä huolimatta Suomen asema on vakaa. Valiokunta katsoi, että vaikka Itämeren alueella on esiintynyt Venäjän ja Naton kasvavaa voimannäyttöä, ei alueella ole sellaisia vain täällä esiintyviä ristiriitoja, jotka voisivat johtaa voimankäyttöön. Yksinomaan Suomeen kohdistuvan erillisen hyökkäyksellisen toiminnan todennäköisyyden katsottiin olevan edelleen hyvin pieni. (UaVM 9/2016 vp)

Muiksi Euroopan ja Suomen turvallisuustilanteeseen vaikuttaviksi ilmiöiksi selonteossa tunnistettiin lisäksi kansainvälinen rikollisuus, järjestetty laiton maahantulo, verkkorikollisuus, informaatiovaikuttaminen ja terrorismi. Siinä myös kiinnitettiin huomiota hybridivaikuttamiseen ja arvioitiin hybridivaikuttamisen keinojen käytön voivan kohdistua Suomeen. Ulkoasiainvaliokunta totesi pitävänsä tärkeänä asianmukaista varautumista edellä mainittujen ilmiöiden aiheuttamiin haasteisiin. Keskeisenä uutena ulko- ja turvallisuuspolitiikan haasteena valiokunta näki hybridivaikuttamisen. (UaVM 9/2016 vp)

Ajankohtainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö

Nyt hieman yli vuosi ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta antamansa mietinnön valmistumisen jälkeen valiokunta toteaa asiantuntijakuulemisissa saatujen selvitysten valossa pitävänsä edellä mainittuja arvioitaan turvallisuusympäristön kuvauksesta edelleen ajantasaisina.

Suomen asema on vakaa, ja yksinomaan Suomeen kohdistuvan hyökkäyksellisen toiminnan todennäköisyys on edelleen pieni. Suomi on myös edelleen sisäisen vakautensa vuoksi yksi maailman turvallisimmista maista.

Samaan aikaan yleinen turvallisuustilanne niin Itämeren alueella, Euroopassa kuin globaalisti on kuitenkin säilynyt heikentyneenä, ja valiokunta katsoo, ettei merkkejä tilanteen kohentumisesta ole nähtävissä vaan esimerkiksi suurvaltojen väliset jännitteet ovat kasvaneet ja konfliktit Pohjois-Afrikassa, Lähi-idässä ja itäisessä Euroopassa jatkuvat.

Eduskunta on ottanut huomioon nämä ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutokset myös talousarvioissa. Suojelupoliisin määrärahoja on korotettu noin 10 milj. eurolla vuodesta 2016 vuoteen 2018 (v. 2016: 24 milj.euroa; v. 2018: 33,3 milj. euroa). Puolustusmäärärahojen osalta päätettiin vuoden 2018 talousarviokäsittelyssä puolestaan 50 miljoonan euron lisäyksestä puolustusvoimien valmiuden parantamiseksi.

Lisäksi valiokunnan näkemyksen mukaan hybridivaikuttamisen lisääntyminen, kybertoimintaympäristön merkityksen kasvu sekä terrorismi ovat ilmiöitä, jotka ovat vaikuttaneet Suomeen kohdistuviin turvallisuusuhkiin ja ne on asianmukaisesti arvioitava tiedustelulainsäädännöstä päätettäessä.

Hybridivaikuttaminen

Hybridivaikuttaminen voidaan määritellä suunnitelmalliseksi toiminnaksi, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija hyödyntää samanaikaisesti erilaisia sotilaallisia keinoja tai esimerkiksi taloudellisia tai teknologiaan perustuvia vaikuttamiskeinoja, informaatio-operaatioita ja sosiaalista mediaa käyttäen hyväksi kohdevaltion haavoittuvuuksia. Ulkoasiainvaliokunta totesi sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisen että sisäisen turvallisuuden selonteon käsittelyn yhteydessä, että hybridivaikuttamista käsitellään niissä suhteellisen suppeasti. Ilmiö on kuitenkin monimutkaistanut Suomen turvallisuusympäristöä merkittävästi ja tuonut sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhat ja rajapinnat entistäkin lähemmäs toisiaan.

Hybridivaikuttamisen yhtenä merkittävänä seurauksena ulkoasiainvaliokunta pitää turvallisuusuhkien ennakkovaroitusajan lyhentymistä. Tämä asettaa haasteita päätöksenteolle ja viranomaisten toimintavalmiudelle sekä viranomaisyhteistyön sujuvuudelle. Ajantasaisen tilannekuvan välittäminen poliittisille päätöksentekijöille ja viranomaisille on hybridivaikuttamisen olosuhteissa valiokunnan näkemyksen mukaan entistäkin tärkeämpää.

Kybertoimintaympäristö

Hybridivaikuttamisen ohella toisena Suomen turvallisuusympäristöä merkittävästi muuttaneena tekijänä valiokunta pitää kybertoimintaympäristön merkityksen kasvua. Tietoyhteiskuntana Suomi on vahvasti riippuvainen tietoverkkojen ja -järjestelmien toiminnasta ja näin ollen myös erittäin haavoittuvainen niihin kohdistuville häiriöille. Sotilastiedustelulla on ollut oikeus hankkia tietoa analogisessa muodossa lähetetyistä viesteistä. Sillä ei kuitenkaan ole enää samanlaista merkitystä tiedonhankinnassa kuin aikaisemmin. Suomen sotilaallisen turvallisuuden kannalta merkityksellisen viestiliikenteen seuraamiseen tarvitaan myös verkossa tapahtuvan viestiliikenteen seurantaa. Muutos on tapahtunut pitkälti samassa tahdissa yhteiskuntien muun digitalisaation kanssa. Huomionarvoista on kuitenkin se, että saadun selvityksen mukaan Suomen turvallisuusympäristön kehityksen kannalta olennaiset ulkovallat ovat digitalisoineet voimakkaasti tiedustelutoimintaansa ja turvallisuusviranomaisten viestiliikennettä viime vuosina ja lisäksi ne panostavat määrätietoisesti ja mittavasti myös hyökkäyksellisen kyberkapasiteetin rakentamiseen.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan useat ulkovallat pyrkivät myös kohdistamaan laajaa ja teknisesti edistynyttä kybervakoilua Suomen valtionhallintoon ja kansantaloudellista merkitystä omaaviin yrityksiin. Esimerkkinä tällaisesta vakoiluoperaatiosta on ulkoasiainministeriöön kohdistettu, syksyllä 2013 ilmi tullut tapaus. Suomi sai tiedon verkkohyökkäyksestä ystävällismielisen maan viranomaisilta. Tapaus ei ollut ainutlaatuinen, ja on ilmennyt, että merkittävä osa EU-maista on ollut samankaltaisten verkkohyökkäysten kohteena. Valiokunta yhtyy asiantuntija-arvioihin siitä, että suurten datavarastojen lisääntyminen ja tekoälyn kehittyminen entisestään kasvattavat kybervakoilun ja -operaatioiden merkitystä tulevina vuosina ja korostavat kybertiedustelun ja omien toimintojen suojaamisen merkitystä valtioiden turvallisuusintressien turvaamiseksi. Kansalaisten ja yritysten näkökulmasta tietoturvallisuus, viestien yksityisyyden säilyminen ja verkossa tapahtuvan asioinnin sekä viestinvaihdon luottamuksellisuus ovat perustavanlaatuisia asioita. Tämän vuoksi hybridi- ja kyberuhkiin vastaaminen on tehtävä tavalla, joka kunnioittaa kansalaisten perusoikeuksia.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan niin siviili- kuin sotilastiedustelun osalta toimijoiden yhteistyö eri maiden tiedusteluviranomaisten kanssa on tärkeätä realistisen tilannekuvan aikaansaamiseksi esimerkiksi kyberturvallisuusuhista. Kansainvälinen yhteistyö sektorilla on sinänsä tarpeellinen asia, mutta valiokunta pitää kuitenkin kestämättömänä nykyistä tilannetta, jossa Suomen viranomaiset puutteellisesta kansallisesta sääntelystä johtuen ovat pitkälti riippuvaisia ulkomaista saadakseen tietoa Suomen elintärkeisiin intresseihin kohdistuvista uhkista. Valiokunta pitää tärkeänä, että kansallisilla turvallisuusviranomaisilla on riittävät omat toimivaltuudet huolehtia Suomen ja suomalaisten turvallisuudesta kybertoimintaympäristössä. Suomen verrokkimaita rajatummat toimivaltuudet kybertoimintaympäristössä paitsi rajoittavat Suomea havaitsemasta kaikkia itseään kohtaan suunnattuja mahdollisia verkkohyökkäyksiä vaikuttavat myös Suomen uskottavuuteen ja mahdollisuuksiin olla uskottava yhteistyökumppani siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten kansainvälisissä verkostoissa. Myös viranomaisten kesken ja kansainvälisesti tapahtuvan viranomaisten tietojenvaihdon on oltava lain selkeästi säätelemää, koska niihin liittyy kansalaisten näkökulmasta keskeisiä oikeusturvakysymyksiä.

Sotilastiedustelun tehtävänä on osaltaan huolehtia kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin lähetettävien suomalaisjoukkojen turvallisuudesta. Valiokunta toteaa Suomella olevan parhaillaan jouk-

koja turvallisuustilanteeltaan haurailla alueilla Afganistanissa, Irakissa ja Libanonissa, ja sotilastiedustelun on kyettävä nykyistä paremmin ennalta ehkäisemään suomalaisjoukkoihin mahdollisesti kohdistuvia uhkia.

Valiokunta kiinnittää huomion kesällä 2019 alkavaan Suomen EU-puheenjohtajuuteen ja sen turvallisuusviranomaisille asettamiin haasteisiin. Suomen velvollisuus puheenjohtajamaana on vastata Suomessa järjestettävien kokousten turvallisuusjärjestelyistä. Tämä koskee myös kybertoimintaympäristön turvallisuutta, mukaan lukien eri EU-toimijoiden kantojen salassa pysyminen. Tämä vaatii kykyä havainnoida tarpeellisin osin myös, mitä verkkoympäristössä tapahtuu.

Terrorismi

Ulkoasiainvaliokunta totesi sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan lausunnossa, että terrorismin ja väkivaltaisen ekstremismin käsittely oli selonteossa hyvin pintapuolista. Ottaen huomioon erityisesti Pariisin (joulukuu 2015), Brysselin (maaliskuu 2016) ja Nizzan (heinäkuu 2016) terrori-iskut ja terrorismin uhkan kasvun Euroopassa, valiokunnan mielestä olisi ollut perusteltua käsitellä sen suomalaiseenkin turvallisuusympäristöön aiheuttamia vaikutuksia syvällisemmin. Lisäksi Turussa elokuussa 2017 tapahtunut terrori-isku toi ilmiön entistä lähemmäs suomalaista yhteiskuntaa. Valiokunta kiinnitti jo sisäisen turvallisuuden selonteon yhteydessä huomion myös tiedustelulainsäädännön uudistamisen tärkeyteen niin, että Suojelupoliisi ja muut kansallisesta turvallisuudesta vastaavat viranomaiset pystyvät vastaamaan Suomea koskeviin uudenlaisiin uhkiin ja hoitamaan lakisääteiset tehtävänsä riittävän tehokkaasti. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että terrorismin vastaista taistelua käytetään joissakin maissa myös tekosyynä opposition tukahduttamiseen ja toisinajattelijoiden vaientamiseen. Terrorismin vastaisen taistelun nimissä on saatettu syyllistyä vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin. Tämän vuoksi on tärkeää, että terroristiseen toimintaan ja väkivaltaiseen ekstremismiin liittyviä uhkakuvia analysoidaan tarkasti ja kriittisesti.

Nyt käsiteltävänä olevan HE 198:n yhteydessä valiokunta on saanut lisäselvitystä terrorismitilanteesta Suomessa. Selvityksen mukaan tilanne Suomessa on muuttunut aikaisempaa vakavammaksi. Suojelupoliisin arvion mukaan Suomeen kohdistuva terrorismin uhka on neliportaisella tasolla ilmaistuna tällä hetkellä tasolla 2 = kohonnut. Kehityksen myötä Suomi on noussut terroristijärjestöjen viholliskuvassa muiden Pohjoismaiden rinnalle. Muissa Pohjoismaissa vastaava muutos on tapahtunut pidemmällä aikavälillä kuin Suomessa, jolloin siihen kyettiin myös varautumaan asteittain.

Lisäksi asiantuntijakuulemisten mukaan suojelupoliisin terrorismin torjunnan kohdehenkilöiden määrä on Suomessa kaksinkertaistunut viidessä vuodessa ja kohdehenkilöiden sidokset terroristiseen toimintaan ovat yhä suorempia. Muutos on täten ollut paitsi määrällistä myös sisällöltään vaarallisempaa, ja suojelupoliisin tietoon on tullut aiempaa vakavampia terrorismiin kytkeytyviä hankkeita sekä suunnitelmia. Useissa tapauksissa nämä hankkeet ja suunnitelmat kytkeytyvät Suomen ulkopuolella vaikuttaviin toimijoihin. Radikalisoitumisen ja uusien verkostojen paljastumisen seurauksena kohdehenkilöiden määrän arvioidaan asiantuntijoiden mukaan kasvavan myös lähivuosina.

Johtopäätökset

Kansainvälisen tilanteen kiristymisestä huolimatta Suomen asema on vakaa. Yksinomaan Suomeen kohdistuvan erillisen hyökkäyksellisen toiminnan todennäköisyys on hyvin pieni. Edellä sanotun perusteella valiokunta kuitenkin toteaa, että Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset ja niihin liittyvät epävarmuustekijät korostavat tarvetta tuottaa objektiivisesti varmennettua ja analysoitua tietoa Suomeen kohdistuvista turvallisuusuhista sekä poliittisen päätöksenteon että turvallisuusviranomaisten päätösten tueksi.

Viestintäteknologian nopea kehitys on tehostanut ja helpottanut Suomelle uhan muodostavien tahojen välistä yhteydenpitoa ja verkostoitumista sekä vaikeuttanut uhkien taustalla olevien tahojen tunnistamista. Teknologian kehittyminen on myös mahdollistanut kansallista turvallisuutta vaarantavien tekojen valmistelun ja toteuttamisen entistä lyhyemmässä ajassa ja heikentänyt kansalaisten tietosuojaa. Ulkoisiin uhkiin varautumisen aikajänne on lyhentynyt, ja turvallisuustilanteen kehityksen ennustettavuus on heikentynyt merkittävästi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ulkoasiainvaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 21.3.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Matti Vanhanen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Tiina Elovaara sin
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Antti Rinne sd
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Lenita Toivakka kok (osittain)
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Jutta Urpilainen sd
jäsen Stefan Wallin r
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Eero Heinäluoma sd (osittain)
varajäsen Antti Kaikkonen kesk (osittain)
varajäsen Ilkka Kanerva kok (osittain)

Valiokunnan lausunto UaVL 3/2018 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tiina Larvala