

28.02.2017

HE 198, 199, 202,
203/2017 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta

ASiantuntijalausunto hallituksen esityksistä perustuslain 10 §:n muuttamiseksi, siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännöiksi sekä tiedustelun valvontalainsäädännöksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoani hallituksen esityksestä siviilitiedustelulainsäädännöksi. Koska kyseinen hallituksen esitys elimellisellä tavalla liittyy perustuslain 10 §:n muuttamista, sotilastiedustelulainsäädäntöä ja tiedustelun laillisuusvalvontalainsäädäntöä koskeviin hallituksen esityksiin sekä kysymykseen tiedustelun parlamentaarisen valvonnan järjestämisestä, pidän kuitenkin tärkeänä saattaa valiokunnan tietoon näkemykseni kaikkien edellä mainittujen ehdotusten välisistä keskinäisyyksistä sekä niiden muodostamasta kokonaisuudesta.

Perustuslain 10 §:n muuttamista koskeva hallituksen esitys

Asiantuntijalausuntotani perustuslain 10 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä totean, että kyseisen luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perusoikeussäädännön muuttaminen hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla on Suomen kansallisen turvallisuuden ja sotilaallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämätöntä. Pidän myös tärkeänä, että muutos toteutetaan perustuslain 73 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla kiireellisessä järjestyksessä.

Perustuslain kiireellisen muuttamisen välttämättömyys johtuu Suomen ulkomaissa turvallisuusympäristössä viime vuosina tapahtuneista muutoksista. Turvallisuusympäristön muuttumisen, jossa tosiasiallisesti on kyse sen monialaisesta heikkenemisestä, voidaan ennakoida jatkuvan tulevaisuudessa.

Suomen lähialueiden turvallisuustilanne on jatkuvasti heikentynyt sitä mukaa kun kansainvälispoliittisten jännitteiden alueellinen painopiste on siirtynyt pohjoisemmaksi Itämeren alueelle. Suurvaltojen käyttäytymisessä ja niiden välisissä suhteissa on nähtävissä yhä suurempaa arvaamattomuutta, mikä asettaa erityisesti geopoliittisesti arkaluonteisissa asemassa olevat maat vaaraan.

Perinteisen sodankäynnin sijasta asemia pyritään vahvistamaan hybridivaikuttamisen ja erilaisten informaatio-operaatioiden avulla. Tällaisia operaatioita, joiden tavoitteena on aiheuttaa epävarmuutta, eripuraa ja pelkoa kohdemaiden poliittisissa päätöksentekojärjestelmissä ja kansalaisten keskuudessa, on vii-

me vuosina kohdistettu lukuisiin Euroopan maihin. Operaatioihin valmistautumista ja niiden toteuttamista tuetaan kohdemaihin kohdistettavan vakoilun avulla. Suojelupoliisin tietoon tulee jatkuvasti konkreettisia tapauksia, joissa vieraat valtiot pyrkivät hankkimaan haltuunsa Suomen turvallisuuden ja kansantalouden kannalta kriittisen tärkeää tietoa.

Moderni yhteiskunta on aiempaa merkittävästi haavoittuvaisempi erilaisille kyberuhkille. Perinteisen vakoilun rinnalle on noussut kybervakoilu, jossa tekijävaltio ilman merkittävää riskiä kiinnijäämisestä pystyy hankkimaan erittäin suuria määriä kohdevaltion turvallisuutta vahingoittavaa tietoa. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen keskinäisriippuvuudesta ja verkkopohjaisuudesta johtuen kriittinen infrastruktuuri ja huoltovarmuus ovat yhä alttiimpia tietoverkkojen välityksellä toteutettavalle valtiolliselle sabotaasille ja kokonaisvaltaiselle lamauttamiselle.

Samanaikaisesti kun erilaiset valtioperäiset uhkat ovat kärjistyneet, myös Suomen terrorismitilanne on kehittynyt vakavammaksi kuin koskaan aiemmin. Kansainvälisiin terroristijärjestöihin kytköksiä omaavien henkilöiden määrä Suomessa on kasvanut ennen näkemättömän nopeasti, ja esimerkiksi Suojelupoliisin kohdehenkilöiden määrä on kaksinkertaistunut muutamassa vuodessa. Suomi on noussut terroristijärjestöjen viholliskuvassa muiden Pohjoismaiden rinnalle. Syyrian ja Irakin konflikteissa taistelleet palaavat jihadistit muodostavat sekä akuutin että pitkäkestoisen uhkan Suomen ja muun Euroopan turvallisuudelle. Terrorismitilannetta monimutkaistavat kansainvälisten pakolais- ja maahanmuuttovirtojen voimistuminen ja niiden vaikea hallittavuus sekä se, että niitä hyödynnetään valtiollisessa hybridi- ja informaatiovaikuttamisessa epävarmuuden ja yhteiskunnallisten ristiriitojen kylvämiseksi Länsi-Euroopan demokratioihin.

Turvallisuusympäristön nopeat muutokset edellyttävät viranomaisilta aiempaa tehokkaampaa kykyä havaita myös aivan uudentyyppisiä uhkia. Tietoa uusista uhkista tarvitsevat sekä kansallisesta turvallisuudesta vastaavat viranomaiset näiden uhkien ennalta estämiseksi että ylin valtionjohto päätöksentekonsa tueksi. Tiedustelu on usein paras ja joskus myös ainoa keinoa saada ensi havainto ja hankkia tietoa näistä uhkista.

Pidän hallituksen esityksen ehdottamaa muotoilua perustuslain uudeksi 10 §:n 4 momentiksi onnistuneena. Ehdotettu tarkistus mahdollistaisi sen, että tavallisella eduskuntalailla voitaisiin säätää sellaisista kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömistä tiedustelua koskevista toimivaltuuksista, joita muissa Länsi-Euroopan maissa on sovellettu jo pitkään. Kansallisen turvallisuuden suojaamistarpeet olisi jälkikäteen arvioituna tullut huomioida jo 1990-luvun alussa valmisteltaessa ns. perusoikeusuudistusta. Asia tulisi korjata mahdollisimman nopeasti nyt, kun Suomen turvallisuuden suojaamistarve on kansainvälisen turvallisuusympäristön heikentymisen ja viestintätekniikan kehittymisen johdosta käynyt ilmeiseksi.

Totean, että ehdotus perustuslain 10 §:n muuttamiseksi on luonteeltaan ja vaikutuksiltaan tarkoin rajattu. Sen tarkoituksena on tarkistaa yksinomaan luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevaa perusoikeussäännöstä ja kyseiseen perusoikeuteen puuttumisen edellytyksiä. Esitetty muutos ei vaikuta muiden perustuslain suojaamien oikeuksien toteutumisen edellytyksiin.

Luottamuksellista viestintää koskevan perusoikeussäännöksen erityistä muutostarvetta perustelee se, että Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta on lähes poikkeuksetta suunnitelmallista ja järjestäytynyttä toimintaa. Tällaiselle toiminnalle ominainen piirre on, että siihen osallistuvilla taholla toimintansa edistämiseksi on välttämätön tarve pitää yhteyttä keskenään. Jos kansallisen turvallisuuden ylläpitämisestä vastaavilla viranomaisilla ei ole riittäviä lain suomaa mahdollisuuksia havaita tuollaista yhteydenpitoa ja selvittää sen sisältöä, vaan laki päinvastoin estää sen, ei riittävä kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojautuminen ole mahdollista. Tämä ei voi olla kansallisen kokonaisedun mukaista.

Pidän perustuslain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä myös muilta osin Suomen olosuhteisiin sopivalla tavalla hallittuna ja varovaisena. Perustuslain 10 §:n 3 momentin nykyisin sisältämään kvalifioituun lakivaraukseen ehdotetaan lisättäväksi kaksi uutta rajoitusperustetta - tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta ja tiedon hankkiminen sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta - mutta muuten kvalifioitu lakivaraus säilyisi peruspiirteiltään ennallaan. Kiinnitän huomiota siihen, että hallituksen esityksen sisältämästä oikeusvertailevasta katsauksesta ilmenee, etteivät vertailuvaltioiden perusoikeussääntelyt tunne sellaisia kaksinkertaisia lakivarauksia kuin se, jollaisen Suomen perustuslain 10 § nyt sisältää ja esitetyn muutoksen toteuduttuakin sisältäisi. Vertailuvaltioissa - esimerkiksi vahvoista perusoikeusjärjestelmistään tunnetuissa Saksassa ja Ruotsissa - luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan kohdistuvista rajoituksista näyttäisi olevan mahdollista säätää tavallisella lailla ilman, että rajoittamisen sallituista perusteista on perustuslain tasolla ennakoon sitovasti säädetty.

Vaikka tällainen muiden maiden perustuslaeissa tehty ratkaisu näyttäisi mahdollistavan joustavamman tavallisella lailla säätämisen, ei sellaiseen ole tarvetta Suomessa mennä. Nyt ehdotettu muutos mahdollistaa riittävän tehokkaasta siviilitiedustelusta säätämisen, mutta asettaa toisaalta selkeät ja Suomen perusoikeusjärjestelmään sopivat puitteet ja korkean kynnyksen tuolle sääntelylle.

Siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöjä koskevat hallituksen esitykset

Hallituksen esityksissä ehdotetaan säädösperustan luomista siviili- ja sotilastiedustelua varten. Siviilitiedustelua koskevassa lainsäädännössä olisi kyse Suojelupoliisin toimivaltuuksista.

Suojelupoliisin lakisääteisenä tehtävänä on torjua sellaisia rikoksia ja hankkeita, jotka vaarantavat muun muassa valtion ulkoista ja sisäistä turvallisuutta. Suojelupoliisin käyttöön nykyisin säädetyt tiedonhankintatoimivaltuudet mahdollistavat kuitenkin tämän tehtävän vain osittaisen täyttämisen. Toimivaltuuksiansa puolesta Suojelupoliisia voidaan luonnehtia perinteiseksi rikostorjuntaviranomaiseksi, sillä sen tiedonhankinta saa kohdistua ainoastaan Suomessa olevan yksittäisen tunnistetun henkilön yksittäiseen konkreettiseen rikokseen. Tämä merkitsee sitä, että Suojelupoliisi ei saa nykyisin lainkaan hankkia tietoa sellaisesta kiistattomastikaan kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, joka ei ole luonteeltaan rikollista. Nykyisistä toimivaltuusrajoituksista myös seuraa, että se ei saa hankkia tietoa sellaisesta Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, joka tapahtuu ulkomailla. Edelleen Suojelupoliisi ei saa hankkia tietoa kansallista turvallisuutta vakavasti

uhkaavasta toiminnasta, jonka taustahenkilö ei ole tiedossa. Lopuksi Suojelupoliisi ei saa tiedustelun keinoin hankkia tietoa Suomen turvallisuusympäristön yleisestä kehittämisestä, vaikka Suomen valtiojohtolla on välttämätön tarve saada sitä koskevaa tietoa päätöksentekonsa perustaksi.

Edellä kuvaamaani kansallista oikeustilaa voidaan pitää maailmanlaajuisesti-kin vertaillen poikkeuksellisenä. Nähdäkseni se on Suomen kansallisten etujen turvaamisen näkökulmasta kestävä. Selkeän säädösperustan luominen siviilitiedustelulle on välttämätöntä, jotta Suojelupoliisille voidaan turvata riittävät edellytykset huolehtia maamme keskeisimmistä turvallisuuseduista. Siviilitiedustelua koskeva lainsäädäntö on omiaan vastaamaan näihin tarpeisiin. Se saattaisi Suojelupoliisin toimivaltuudet yleiseurooppalaisena pidettävälle tasolle.

Korostan, että tiedustelutoimivaltuuksien avulla paitsi mahdollistetaan kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien erityisen vakavien uhkien torjunta, myös varmistetaan valtiollisen päätöksenteon perustuminen relevantteihin, ajantasaisiin ja luotettaviin tietoihin. Lainvalmistelun eri vaiheissa kuullut ulkomaiset asiantuntijat ovat johdonmukaisesti korostaneet, että tiedustelutieto osallataan muodostaa modernin ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon perustan.

Totean myös, että esitetty siviilitiedustelulainsäädäntö olisi suomalaisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla täsmällistä ja tarkkarajaista. Sääntelyn yksityiskohtaisuuden aste olisi selkeästi korkeampi kuin useimmissa muissa Euroopan maissa. Yksityiskohtainen toimivaltuussääntely mahdollistaa Suojelupoliisin suorittaman siviilitiedustelun lainmukaisuuden tarkan valvonnan, mikä puolestaan muodostaa toimintaan kohdistuvan julkisen luottamuksen perustan.

Hallituksen esityksessä siviilitiedustelun perusteuhkista esitetään säädettäväksi tyhjentävästi. Sääntelyn tyhjentävyydestä seuraa, että mihinkään sellaiseen toimintaan, jota ei ole nimenomaisesti mainittu siviilitiedustelun perusteuhkana, ei voitaisi kohdistaa siviilitiedustelua. Tämän lisäksi ehdotettu sääntely kuitenkin asettaisi siviilitiedustelun edellytykseksi, että sen kohteena oleva toiminta *vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta*. Siviilitiedustelulainsäädäntöä koskeva hallituksen esitys menee tältä osin jopa pidemmälle kuin perustuslain 10 §:n muuttamista koskeva hallituksen esitys edellyttäisi. Sinänsä ilmaisu "vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta" vastaisi perustuslain 10 §:n ehdotetun 4 momentin sanamuotoa, mutta perustuslaissa käytettynä ilmaisu rajoittaisi ainoastaan niitä perusteita, joilla luottamukselliseen viestintään puuttuvista tiedustelumenetelmistä saadaan säätää. Siviilitiedustelulainsäädännössä toiminnan kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava luonne sen sijaan asetettaisiin kaikkien tiedustelumenetelmien - myös sellaisten, joilla ei puututa luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan - käytön edellytykseksi.

Sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen osalta totean pitäväni tärkeänä, että Suomen turvallisuutta ja suomalaisen yhteiskunnan vauriutumista vakaviin ulkoihin uhkiin kehitetään kokonaisvaltaisesti. Sotilastiedustelusta ja siinä käytettävistä toimivaltuuksista säättäminen palvelee tätä tavoitetta olennaisella tavalla ja on siten välttämätöntä. Siviili- ja sotilastiedustelua koskevilla yhteen sovitetuilla lainsäädännöillä voidaan varmistaa, että yhteiskunnan elintärkeät edut tulevat riittävästi suojatuiksi dramaattisesti heikentyneen kansainvälisen turvallisuustilanteen olosuhteissa. Muun muassa yhtei-

nen kärjistyviin hybridiuhkiin varautuminen edellyttää, että sotilastiedustelulainsäädäntö siviilitiedustelulainsäädännön tavoin saatetaan voimaan mahdollisimman pian.

Totean tyydytyksellä, että sotilastiedustelun perusteuhkia koskeva sääntelyehdotus on kehittynyt jatkovalmistelun aikana. Pidän tärkeänä, ettei tiedustelulainsäädännöllä muuteta siviili- ja sotilasviranomaisten vakiintunutta tehtäväjakoja. Sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvä perusteuhkia koskeva sääntely vastaa puolustusvoimallaissa puolustusvoimille säädettyjä tehtäviä. Kyseinen sääntely on myös riittävän tarkasti sovitettu yhteen siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen sisältämän vastaavan sääntelyn kanssa.

Tiedustelun laillisuusvalvontaa koskeva hallituksen esitys

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten toiminta ei voi nauttia kansalaisten luottamusta, jos tiedustelutoimivaltuuksien käytön lainmukaisuutta ei kyetä riippumattoman tahon toimesta riittävän tarkasti ja kattavasti valvomaan. Pidän näin ollen tiedustelun laillisuusvalvontalainsäädäntöä koskevaa hallituksen esitystä tervetulleena.

Hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten toteuttamisella Suomeen luotaisiin Euroopan modernein ja kattavin tiedustelun laillisuusvalvontajärjestelmä.

Tehdäkseni selkoa laillisuusvalvontajärjestelmän kattavasta luonteesta katson aiheelliseksi todeta, että laillisuusvalvontaviranomaisella olisi hallituksen esityksen nojalla muun muassa seuraavat Suojelupoliisiin kohdistuvat tiedonsaantioikeudet ja toimivaltuudet:

- Rajoittamaton tiedonsaantioikeus Suojelupoliisin asiakirjoista
- Rajoittamaton oikeus suorittaa laillisuustarkastuksia Suojelupoliisissa tarkastuksista ennakoon ilmoittamattakin
- Rajoittamaton pääsyoikeus Suojelupoliisin tiloihin ja tietojärjestelmiin
- Rajoittamaton läsnäolo-oikeus tiedustelumenetelmien käyttöä koskevissa oikeuskäsittelyissä
- Oikeus keskeyttää tai lopettaa lainvastaiseksi katsomansa tiedustelumenetelmän käyttö
- Oikeus ilmoittaa Suojelupoliisin toiminnassa mahdollisesti havaitsemastaan rikoksesta esitutkintaviranomaiselle

Laillisuusvalvontaviranomaisen edellä mainittujen tehtävien suorittamista tukisi vielä se, että Suojelupoliisille asetettaisiin lainsäädännössä velvollisuus omaloitteisesti ilmoittaa laillisuusvalvontaviranomaiselle jokaisesta tiedustelumenetelmien käyttöä koskevasta omasta ja tuomioistuimen päätöksestä.

Mainitsin edellä, että ehdotettu laillisuusvalvontajärjestelmä tietojeni mukaan olisi kattavampi kuin missään muussa Euroopan maassa. Tämän lisäksi katson aiheelliseksi todeta, että luotavaksi ehdotetulle järjestelmälle ei ole myöskään minkäänlaista nykyisestä kansallisesta lainsäädännöstä löytyvää vastinetta. Esimerkiksi poliisin käyttämien salaisten tiedonhankintakeinojen ja -pakkokeinojen, jotka valtaosiltaan vastaavat säädettäväksi ehdotettuja tiedustelumenetelmiä, valvonta perustuu yksinomaan sisäiseen valvontaan ja ylimpien laillisuusvalvojien suorittamaan, asian luonteesta johtuen pakostakin satunnaiseen valvontaan.

Tiedustelun parlamentaarinen valvonta

Tiedustelulainsäädäntöä koskevaan kokonaisuuteen kuuluu edellä lyhyesti käsittelemieni hallituksen esitysten lisäksi myös eduskunnassa valmisteltu ehdotus tiedustelun parlamentaarisen valvonnan järjestämisestä.

Totean, että pidän tiedustelun parlamentaarisen valvonnan vahvistamista olennaisen tärkeänä valvottavan toiminnan demokraattisen legitimitetin varmistamiseksi. Tiedustelun parlamentaarisen valvonnan ja lainmukaisuuden valvonnan tulisi täydentää toinen toisiaan ja käydä jatkuvaa keskinäistä vuoropuhelua. Samanaikaisesti näkisin tärkeäksi varmistaa, etteivät niiden tehtävät sekoitu keskenään. Suomalaiseen järjestelmään ei nähdäkseni sovellu periaate, jonka mukaan parlamentaarinen valvontaelin ottaisi tehtäväkseen suorittaa toiminnan yksittäistapauksellista oikeudellisuonteista valvontaa. Kyse on viimesijaisesti kaikkien osapuolten - niin tiedustelun kohdehenkilön kuin tiedustelua suorittavan viranomaisen - oikeusturvasta, johon liittyvät kysymykset tulisi ratkaista oikeudellisin menettelyin.

Eduskunnan tehtävänä on harkita Suojelupoliisin toimintaan kohdistettavan parlamentaarisen valvonnan laajuus ja toteuttamistapa. Päätyi eduskunta niiden suhteen mihin ratkaisuun hyvänsä, pidän parlamentaarisen valvonnan kehittämistä johtamani viranomaisen kannalta tärkeänä asiana.

Suojelupoliisin päällikkö
Poliisineuvos



Antti Peltari