



Eduskunnan lakivaliokunta

1/3

Viite:

Lakivaliokunnan lausuntopyyntö 19.2.2018

Asia:

Hallituksen esitys laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017 vp), hallituksen esitys siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp) sekä hallituksen esitys laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 203/2017 vp)

Kun tiedustelulakipaketissa on kyse hyvin laajasta sääntelykokonaisuudesta, minulla ei ole mahdollisuutta ottaa kantaa sen sisällöllisiin yksityiskohtiin. Esitän seuraavassa sen vuoksi eräitä tiedustelutoiminnan sääntelyä koskevia yleisluontoisempia rakenteellisia näkökohtia:

Turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksia koskevan sääntelyn tulee lähtökohtaisesti olla täsmällistä ja tarkkarajaista. Toisaalta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan on toiminnallinen tarve puuttua aikaisessa vaiheessa. Uhkamäärittely jää tämän vuoksi väkisininkin joissain määrin väljäksi. Toimivaltuussääntelyn avoimuusasteeseen vaikuttaa sekä säännösten että niiden perustelujen osalta myös tarve pitää tiedusteluviranomaisten taktiset ja tekniset menetelmät salassa. On myös huomattava, että varhaisvaiheen tiedustelutoiminnassa ei ole perusoikeusnäkökulmasta kyse tavanomaisesta konkreettinen perusoikeus vastaan toinen konkreettinen perusoikeus –punnintatilanteesta, vaan asetelmasta, jossa tiettyä konkreettista perusoikeutta (erityisesti yksityiselämän suojaa) on arvioitava suhteessa abstraktimpiin koko perusoikeusjärjestelmän olemassaolon edellytyksiin. Onhan kansallisessa turvallisuudessa viime kädessä kysymys kansakunnan elinmahdollisuuksien sekä kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteeseen perustuvan laillisen yhteiskuntajärjestyksen perusteiden turvaamisesta. Toimivaltuussääntelyn jonkinasteista väljyyttä voidaan kuitenkin kompensoida ja on kompensoitava toiminnan tehokkaalla valvonnalla ja hankittujen tietojen hyödyntämisrajoituksilla.

Ehdotettu tiedustelutoiminnan ulkoisen ja sisäisen ennakollisen, reaaliaikaisen ja jälkikäteisen valvonnan järjestelmä vaikuttaa sinällään varsin kattavalta. Tiedustelutoiminnan tarkoituksena on toisaalta operatiivisluontoisempi kansallisen turvallisuuden suojaaminen ja toisaalta strategisluontoisempi ylimmän valtiojohdon turvallisuuspoliittisen päätöksenteon tukeminen. Ulkoisen valvonnan osalta operatiivisluontoisen tiedustelutoiminnan valvonnassa painottuisi tuomioistuinten ja tiedusteluvaltuutetun harjoittama laillisuusvalvonta sekä strategisluontoisen tiedustelutoiminnan valvonnassa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan harjoittama parla-

mentaarinen valvonta. Parlamentaarisella valvonnalla torjuttaisiin myös tiedustelutoimintaan itseensä epävakaisissa yhteiskunnallisissa oloissa liittyvää yhteiskuntajärjestyksen kansanvaltaisuutta vaarantavan (vrt. poliisilain ehdotetun 5 a luvun 3 §:n 5 kohta) kohdentamisen uhkaa. Valvonnan kokonaisuuden kannalta tiedusteluvaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaliokunnan toimintojen yhteensovittamisella ja yhteistyöllä olisi keskeinen merkitys. Kun on kysymys hyvin perusoikeusherkästä toiminnasta ja kun erityisesti operatiivisluontoisen tiedustelutoiminnan valvonnan tulisi olla sen vuoksi myös reaaliaikaista, varsinkin tiedusteluvaltuutetun käyttöön kaavaillut neljän henkilötyövuoden henkilöstövoimavarat (tiedusteluvaltuutettu, kaksi asian-tuntijavirkamiestä esittelijöinä ja assistentti hallinnollis-teknisenä tukihenkilönä) vaikuttavat alimitoitetuilta.

Tiedustelutoiminta on perusluonteeltaan epävarmojen tietojen ja heikkojen signaalien yhdistelemistä. Oikeusturvasyistä tiedusteluviranomaisen ulkopuolelle yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavan päätöksenteon käyttöön tulisi luovuttaa vain varmistettua tietoa, joka koskee vakavia uhkia tai rikoksia.

Tiedustelutoimintaan kuuluu tietojen hankkiminen tiedustelumenetelmiä käyttämällä ja niitä muilta tahoilta pyytämällä, tietojen yhdistäminen ja niiden tiedusteluviranomaisen omassa toiminnassa käyttäminen sekä tietojen muille tahoille luovuttaminen.

Tiedustelumenetelmien käyttämisestä säädettäisiin poliisilain ehdotetussa 5 a luvussa, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavaksi ehdotetussa laissa ja sotilastiedustelusta annettavaksi ehdotetun lain 4 luvussa.

Tietojen hankkimisesta muilta viranomaisilta säädetään poliisiviranomaisten osalta poliisilain voimassa olevan 4 luvun 2 §:ssä. Tietojen hankkimisesta yksityisiltä yhteisöiltä säädettäisiin poliisilain ehdotetun 5 a luvun 50 §:ssä ja sotilastiedustelusta annettavaksi ehdotetun lain 101 §:ssä.

Tiedustelumenetelmällä saatujen tietojen säilyttämisestä ja rekisteriin tallettamisesta säädettäisiin poliisilain ehdotetun 5 a luvun 45 §:ssä ja sotilastiedustelusta annettavaksi ehdotetun lain 81 §:ssä. Poliisiviranomaisten henkilötietojen käsittelystä ja Suojelupoliisin toiminnallisesta tietojärjestelmästä säädetään voimassa olevassa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa sekä Puolustusvoimien henkilötietojen käsittelystä ja Puolustusvoimien turvallisuustietorekisteristä voimassa olevan sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 11 luvussa. Sekä poliisiviranomaisten että Puolustusvoimien henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä ollaan uudistamassa muun muassa EU:n tietosuojasäätelyn johdosta.

Tietojen luovuttamisesta muille viranomaisille ja yhteisöille säädettäisiin poliisilain ehdotetun 5 a luvun 55 §:ssä ja sotilastiedustelusta annettavaksi ehdotetun lain 17 §:ssä. Tiedustelumenetelmällä saatujen tietojen luovuttamisesta rikostorjuntaan taikka hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran tai huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi säädettäisiin poliisilain ehdotetun 5 a luvun 44 §:ssä sekä sotilastiedustelusta annettavaksi ehdotetun lain 76 ja 77 §:ssä.

Sekä tiedusteluvaltuutetun (tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavaksi ehdotetun lain 2 ja 5 § sekä 7 § ja sen perustelut) että tiedusteluvalvontavaliokunnan (tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavaksi ehdotetun lain 2 § ja eduskunnan työjärjestyksen ehdotettu 31 b §) valvonta-tehtävä kattaisi koko edellä tarkoitetun tiedustelutoiminnan, johon kuuluvat sekä tietojen hank-

kiminen että niiden hyödyntäminen/käsitleminen (poliisilain ehdotetun 5 a luvun 1 § ja soti-
lastiedustelusta annettavaksi ehdotetun lain 3 §).

Tiedustelutoiminnan tulee luonnollisestikin olla lainmukaista, mutta tämä ei vielä riitä. Jotta tiedusteluviranomaiset täyttäisivät lakisääteiset tehtävänsä, niiden toiminnan tulisi olla myös tehokasta ja tarkoituksenmukaista. Nopeasti muuttuvassa sekä muun muassa globalisaation ja digitalisaation myötä monimutkaistuvassa toimintaympäristössä tehokkuusvaatimuksen täyttäminen sekä tietojen hankkimisen että niiden operatiivisen ja strategisen analysoinnin osalta voikin olla tosiasiallisesti lainmukaisuusvaatimuksen täyttämistä haasteellisempaa. Tosin esimerkiksi tietoliikennetiedusteluun liittyvän tietoliikenteen automatisoidun erottelun osalta tehokkuus- ja lainmukaisuusvaatimukset ohjaavat toimintaa samaan suuntaan: tiedustelutoimintaan käytettävissä olevia rajallisia voimavaroja on tarkoituksenmukaista kohdentaa vain toimintaan, joka muodostaa todellisen uhan kansalliselle turvallisuudelle. Tällöin on useimmiten kysymys vieraan valtion edustajan taikka terroristiryhmän tai yhteiskunnan rakenteisiin soluttautumaan pyrkivän järjestäytyneen rikollisryhmän jäsenen toiminnasta. On huomattava, että tällaisessa toiminnassa ei ole kysymys perustuslain suojaamasta yksityiselämästä sen aidossa merkityksessä.

Kansallista turvallisuutta uhkaavan toiminnan torjumiseksi ei ole riittävää tällaisen toiminnan havaitseminen, vaan toimivaltuuksia tarvitaan myös toimintaan puuttumiseen. Kyse voi olla tiedusteluviranomaisen omista toimintaan puuttumistoimivaltuuksista tai tiedusteluviranomaisen oikeudesta luovuttaa tietoja toimintaan puuttumistoimivaltuudet omaavalle toiselle viranomaiselle.

Ehdotettujen muutosten myötä Suojelupoliisi ei olisi enää esitutkintalain ja pakkokeinolain mukaiset, rikosten selvittämistä koskevat toimivaltuudet omaava esitutkintaviranomainen. Suojelupoliisi olisi kuitenkin edelleenkin poliisilain mukaiset, muun muassa rikosten estämistä ja paljastamista koskevat toimivaltuudet omaava poliisiviranomainen. Poliisilain mukaisista nykyisistä toimivaltuuksista tiedustelutoimintaan liittyen merkityksellisiä ovat poliisilain voimassa olevassa 5 luvussa säädetyt salaista tiedonhankintaa koskevat toimivaltuudet, erityisesti luvun 3 §:ssä tarkoitetut rikosten paljastamistoimivaltuudet (vastaavasti Puolustusvoimien salais-
ta tiedonhankintaa rikosten estämisessä ja paljastamisessa koskevista toimivaltuuksista säädetään voimassa olevan sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 89 §:ssä). Poliisiviranomaisen yleisistä rikosten estämistoimivaltuuksista säädetään poliisilain voimassa olevassa 2 luvussa, muun muassa sen rikoksilta suojaamista koskevassa 10 §:ssä. Suojelupoliisilla on poliisiviranomaisille poliisilaissa säädettyjen tehtävien ja toimivaltuuksien lisäksi sille voimassa olevissa turvallisuusvelvoitelaitissa ja kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa säädettyjä erityistehtäviä ja -toimivaltuuksia.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
