

09.03.2018

HE 199, 202, 203/2017 vp

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

**ASiantuntijalausunto hallituksen esityksistä siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännöksi  
sekä tiedustelun valvontalainsäädännöksi**

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoani hallituksen esityksistä siviilitiedustelulainsäädännöksi, sotilastiedustelulainsäädännöksi ja tiedustelun laillisuusvalvontalainsäädännöksi. Pyydettyä lausuntoni esitän kunnioittavasti seuraavaa:

*Suomen turvallisuusympäristön muutoksesta*

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 geopolittisesti arkaluonteisessa asemassa olevat maat vaaraan.

Perinteisen sodankäynnin sijasta asemia pyritään vahvistamaan hybrdivaikutuksen ja erilaisten informaatio-operaatioiden avulla. Tällaisia operaatioita, joiden tavoitteena on aiheuttaa epävarmuutta, eripuraa ja pelkoa kohdemaiden poliittisissa päätöksentekojärjestelmissä ja kansalaisten keskuudessa, on viime 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 keino saada ensi havainto ja hankkia tietoa näistä uhkista.

#### *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 säädetty 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 kehityksestä, vaikka Suomen valtiojohtolla on välttämätön tarve saada sitä koskevaa tietoa päätöksentekonsa perustaksi.

Edellä kuvaamaani kansallista oikeustilaa voidaan pitää kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisenä. Nähdäkseni se on Suomen kansallisten etujen turvaamisen näkökulmasta kestämätön. Selkeän säädösperustan luominen siviilitiedustelulle on välttämätöntä, jotta Suojelupoliisille voidaan turvata riittävät edellytykset huolehtia maamme keskeisimmistä turvallisuuseduista. Ehdotettu lainsäädäntö saattaisi Suojelupoliisin toimivaltuudet yleiseurooppalaisena pidettävälle tasolle.

Totean näkemykseni, että esitetty siviilitiedustelulainsäädäntö olisi suomalaisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla täsmällistä ja tarkkarajaista. Sääntelyn yksityiskohtaisuuden aste olisi selvästi 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 varautumista vakaviin ulkoisiin uhkiin kehitetään kokonaisvaltaisesti. Sotilastiedustelusta ja siinä käytettävistä toimivaltuuksista säätäminen 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 yhteinen kärjistyviin hybridiuhkiin varautuminen edellyttää, että sotilastiedustelulainsäädäntö siviilitiedustelulainsäädännön tavoin saatetaan voimaan mahdollisimman pian.

#### *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 omaaloitteisesti 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 liene 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.

Suojelupoliisi pitää tiedustelun parlamentaarisen valvonnan vahvistamista olennaisen tärkeänä tiedustelun demokraattisen legitimitietin varmistamiseksi. Tiedustelun parlamentaarisen valvonnan ja lainmukaisuuden valvonnan tulisi täydentää toinen toisiaan ja käydä jatkuvaa keskinäistä vuoropuhelua. Samanaikaisesti Suojelupoliisi näkisi tärkeäksi huolehtia siitä, etteivät niiden tehtävät sekoitu keskenään. Suomalaiseen järjestelmään ei vaikuttaisi soveltuvan periaate, jonka mukaan parlamentaarinen valvontaelin ottaisi tehtäväkseen suorittaa toiminnan yksittäistapauksellista oikeudellisuonteista valvontaa. Kyse on viimesijaisesta 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, on parlamentaarisen valvonnan kehittäminen Suojelupoliisinkin kannalta tärkeä ja tervetullut asia.

Päälakimies

Jan Sjöblom