



29.3.2018

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

Hallituksen esitys siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp)

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa sekä muutettavaksi poliisilakia niin, että siihen lisätään uusi 5 a luku, jossa säädettäisiin tiedustelumenetelmistä ja niiden käytöstä siviilitiedustelussa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia poliisin hallinnosta, lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, rikoslakia, esitutkintalakia, pakkokeinolakia ja lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa. Esitys liittyy samanaikaisesti annettaviin hallituksen esityksiin, joissa ehdotetaan säädettäväksi uusi sotilastiedustelulaki ja uusi laki tiedustelutoiminnan valvonnasta.

Siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön keskeisin tavoite on kansallisen turvallisuuden parantaminen ja säädöspohjan luominen tiedustelulle. Tavoitteena on parantaa suomalaisen yhteiskunnan mahdollisuuksia suojautua kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvilta kaikkein vakavimmilta uhkilta. Nämä olisivat siviilitiedustelun kohteita, jotka määriteltäisiin tyhjentävästi laissa. Lakiehdotusten valmistelussa perusoikeuksien suojaan puuttuminen on pyritty rajaamaan niin vähäiseksi kuin tiedustelutoiminnan tehokkuudelle ja tuloksellisuudelle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen on mahdollista.

Tiedustelumenetelmiä koskeva sääntely perustuisi menetelmällisesti ja määritelmällisesti osin poliisilaissa säädettyihin salaisiin tiedonhankintakeinoihin. Tiedustelumenetelmiä olisivat telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetointi, valeosto, ohjattu tietolähdetoiminta, paikkatiedustelu, jäljittäminen, lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten ja tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä sekä tietoliikennetiedustelu. Tiedustelumenetelmien tarkoituksena olisi tuottaa välttämätöntä tietoa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta ylimmän valtiojohtoon päätöksenteon tueksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tietoliikennetiedustelun erityistavoitteena olisi myös parantaa Suomen kykyä suojautua vakavimpia tietoverkkouhkia vastaan.

Tiedustelumenetelmien päätöksentekoa koskeva sääntely perustuisi myös osin poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan lukuun. Tietoliikennetiedustelusta päättäisi tuomioistuin. Tuomioistuin päättäisi myös paikkatiedustelusta silloin, kun se kohdistuu kotirauhan suojaamaan paikkaan tai paikkaan, johon ei ole yleistä pääsyä tai yleinen pääsy siihen on rajoitettu tai estetty. Ulkomaan tiedustelusta, tiedustelumenetelmien käytöstä ulkomaan tiedustelussa sekä kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta päättäisi suojelupoliisin päällikkö.

Tiedustelumenetelmillä saatua tietoa voitaisiin tietyin edellytyksin luovuttaa esitutkinta- tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden johdosta luovuttamisen edellytykset määriteltäisiin tiukoiksi.

29.3.2018

Poliisilaissa säädettäisiin yhteistyöstä sotilastiedusteluviranomaisen ja muiden viranomaisten kanssa sekä salaisen tiedonhankinnan yhteensovittamisesta suojelupoliisin, sotilastiedusteluviranomaisen, keskusrikospoliisin ja muun viranomaisen virkamiesten työturvallisuuden varmistamiseksi.

Poliisilaissa ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavassa laissa säädettäisiin jäljentämiskielloista, kuuntelu- ja katselukielloista sekä tiedustelukielloista. Eräiden ammattiryhmien viestintä nauttisi korostettua suojaa siviilitiedustelulta. Tiedustelumenetelmien käytöstä tulisi tiettyjen edellytysten täytyessä ilmoittaa niiden kohteille.

Suojelupoliisin tiedustelullisten toimivaltuuksien lisääntymisen myötä sen esitutkinta- ja pakkokeino-toimivaltuudet ehdotetaan poistettavaksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi. Tämä ei estäisi suojelupoliisin mahdollisuutta osallistua esitutkintaviranomaisen suorittamaan esitutkintaan asiantuntijaviranomaisen ominaisuudessa.

Tiedustelullisten toimivaltuuksien ja todennäköisen resurssien lisääntymisen myötä suojelupoliisiin kohdistettavan laillisuusvalvonnan merkitys korostuu. Suojelupoliisin toiminnan valvontaa ehdotetaan tehostettavaksi myös tässä esityksessä. Suojelupoliisiin olisi annettava tiedusteluvaltuutetulle tieto tiedustelumenetelmää koskevasta luvasta tai päätöksestä mahdollisimman pian luvan antamisen tai päätöksen tekemisen jälkeen. Suojelupoliisiin olisi myös mahdollisimman pian ilmoitettava tiedusteluvaltuutetulle siviilitiedustelun suojaamisesta, ilmaisukielloista ja rikostorjuntaan luovutettavan tiedon siirtämisestä koskevista päätöksistä.

Tähän esitykseen liittyvässä esityksessä tiedustelun valvonnasta ehdotettavaksi lainsäädännöksi esitetään perustettavaksi riippumaton oikeudellinen valvoja, tiedusteluvaltuutettu, joka valvoisi tiedustelutoimintaa reaaliaikaisesti.

Esitys liittyy myös perustuslain tarkistamista koskevaan hallituksen esitykseen. Luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvat toimivaltuudet kytkeytyvät ehdotettuun perustuslain muutokseen.

Kaikki tiedustelutoimintaan liittyvät hallituksen esitykset ovat riippuvaisia toisistaan, ja ne tulisi saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi yhtäaikaaisesti.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

2 Suomen turvallisuusympäristön muutos

2.1 Muutoksen vaikutuksista

Sisäisen turvallisuuden strategia hyväksyttiin valtioneuvostossa 5.10.2017. Strategia pohjautuu toukokuussa 2016 eduskunnalle annettuun sisäisen turvallisuuden selonteeseen. Hallitus vahvisti keväällä 2017 uuden turvallisuuden painopistealueen. Strategian ja selonteon mukaan Suomen turvallisuusympäristö on kiistatta monimutkaistunut. Uudet haasteet ja tehtävät edellyttävät viranomaisilta asianmukaista suorituskykyä.

Suojelupoliisin havainnoissa korostuu omaan toimialaan liittyvä voimakas turvallisuusympäristön muutos, joka kytkeytyy Suomen kokonaisturvallisuuteen laajemmin. Vakavimmat Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavat tekijät liittyvät nykyään usein Suomen ulkopuolisiin tapahtumiin. Yleisen globalisoitumiskehityksen seurauksena yksittäisten valtioiden turvallisuuskysymykset ovat kansainvälistyneet. Ulkomaista alkuperää olevan ja siellä syntyvän uhan seuraukset saattavat näkyä Suomessa aiempaa nopeammin. Suomen turvallisuutta merkittävimmällä tavalla uhkaavat ilmiöt ja niiden taustatekijät liittyvät lähes poikkeuksetta maamme ulkopuolisiin ja osin vaikeasti hahmotettaviin tapahtumiin, ilmiöihin ja kehityssuuntiin.

Negatiiviset tapahtumat ja jännitteet kansainvälisessä politiikassa heijastuvat myös Suomen turvallisuusympäristöön. Näitä muutoksia ja niiden nopeutta on aiempaa vaikeampi ennakoida ja arvioida. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuville ulkoisille

29.3.2018

uhkille on yhteistä se, että niiden taustalla olevien valtiollisten ja ei-valtiollisten tahojen tunnistaminen ja erottaminen toisistaan on yhä vaikeampaa.

Turvallisuusympäristön muutoksiin on pystyttävä vastaamaan ajanmukaistamalla turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksia sekä parantamalla viranomaisten suorituskyyä, jotta Suomen valtion johdolle ja kansallisesta turvallisuudesta vastaaville viranomaiselle pystytään luomaan parempi tilannekuva Suomen turvallisuusympäristöstä ja siihen kohdistuvista vakavista uhkista. Tällä hetkellä suomalaisen yhteiskunnan mahdollisuudet reagoida kansalliseen turvallisuuteen kohdistuviin uhkiiin ovat merkittävässä epäsuhdassa uhkien toteutumisesta aiheutuvien vahinkojen kanssa. Vahinkojen mittavuudesta voidaan mainita esimerkiksi Ranskassa tapahtuneet terrori-iskut, jotka Ranskan viranomaisten mukaan aiheuttivat Ranskalle arviolta 750 miljoonan euron menetykset pelkästään turismin vähentymisenä (Reuters in Paris 23.8.2016). Brysselin terrori-iskujen arvioitiin maksaneen Belgian taloudelle lähes miljardin verran (Politico 26.7.2016).

2.2 Terrorismi

Suomen terrorismitilanne on tiiviisti kytköksissä kansainvälisen terrorismin kehityskulkuun ja trendeihin. Konfliktialueilla on keskeinen rooli radikaali-islamistisen terrorismin kehityksessä. Viime vuosina erityisesti Syyrian ja Irakin konfliktialue on toiminut terrorismin kasvualustana. Konfliktialue on nyt murroksessa, ja sen seurauksena radikaali-islamistiset verkostot myös Euroopassa arvioivat toimintaansa uudelleen.

Vierastaistelijailmiö vaikuttaa merkittävästi Suomen terrorismin uhkaan. Vaikutus on sekä suoraa että epäsuoraa. Suoran turvallisuusuhan aiheuttavat mahdollisesti palaavat tai palaamaan pyrkivät vierastaistelijat tai heidän verkostonsa. Epäsuora uhka nousee propagandan, värväyksen ja vaikuttamisen kautta. Lisäksi vierastaistelijailmiö on aiempaa vahvemmin sitonut myös Suomessa toimivat ja Suomeen kytkeytyvät radikaaliverkostot osaksi kansainvälisiä verkostoja. Tämä nostaa suomalaisten tai Suomeen sidoksissa olevien henkilöiden terrorihankkeisiin kytkeytymisen todennäköisyyttä joko maassamme tai ulkomailla.

Syyrian ja Irakin konfliktialueella oleskelee tällä hetkellä kymmeniä Suomesta matkustaneita henkilöitä, heidän joukossaan useita lapsia. Syyrian ja Irakin alueella toimivien terroristijärjestöjen hallinnoimilla alueilla on kasvamassa uusi jihadistisukupolvi, jossa on mukana myös suomalaisia. Tästä johtuen ilmiö tulee vaikuttamaan Suomessa vielä pitkään. Suomesta lähteneiden taistelijoiden vuoksi myös ulkomaiset radikaali-islamistit tuntevat Suomen entistä paremmin.

Suomen profiili radikaali-islamistisessa propagandassa on kohonnut. Suomalaisia on esiintynyt esimerkiksi terroristijärjestö "Islamilaisen valtion" (ISIL) propagandassa; propagandaa on julkaistu suomeksi ja iskuihin kehoitetaan myös Suomessa. Sekä suomalaisten että Suomesta matkustaneiden tiedetään osallistuneen propagandan tuottamiseen, ja joissain tapauksessa he ovat pyrkineet nimenomaisesti suuntaamaan viestiä Suomeen. Tämä osaltaan kannustaa Suomessa oleskelevia radikaaleja henkilöitä myös väkivaltaiseen toimintaan. Virtuaaliset verkostot ovat nousseet yhä keskeisempään rooliin. Propagandan levitys on siirtynyt suojattuihin pikaviestisovelluksiin. Viranomaisten vastatoimien ja tiedustelun suhteen tämä on erityisen haasteellista.

Suojelupoliisin arvion mukaan Suomeen kohdistuva terrorismin uhka on neliportaisella tasolla ilmaistuna tällä hetkellä tasolla 2 - kohonnut. Uhka on vakavampi kuin koskaan aiemmin. Suojelupoliisin tietoon on tullut aiempaa vakavampia terrorismiin kytkeytyviä suunnitelmia ja hankkeita. Terrorismin uhka Suomessa on noussut muiden Pohjoismaiden tasolle, eikä terrorismin toimintaympäristössä ole nähtävissä lainkaan uhkaa laskevia kehityskulkuja. Päinvastoin uhkan kasvu on todennäköistä keskipitkällä aikavälillä. Suomen uhkatilanteen muutoksessa merkittävää on sen nopeus. Muissa Pohjoismaissa vastaava muutos tapahtui pidemmällä aikavälillä, jolloin siihen kyettiin varautumaan asteittain.

29.3.2018

Suojelupoliisin terrorismin torjunnan kohdehenkilöiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Kohdehenkilöiden lukumäärä on tällä hetkellä hieman yli 360. Kohdehenkilöiden sidokset terroristiseen toimintaan ovat yhä suurempia. Muutos on ollut siis myös laadullista, 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 kasvavan myös lähivuosina.

Suojelupoliisi kohdistaa jatkuvasti toimenpiteensä ja tiedonhankintansa korkeimman uhan muodostaviin henkilöihin. Kohdehenkilöiden määrän kasvun johdosta kohdentamisessa joudutaan noudattamaan voimakasta priorisointia. Erityisen tärkeää terrorististen uhkien osalta on hankkia tietoa mahdollisimman ennakoivasti, jotta uhkia kyettäisiin torjumaan ennen niiden muodostumista välittömiksi. Suojelupoliisin keskeisenä roolina on tämänkaltaisen tiedustelutiedon hankkiminen.

2.3 Tiedustelu

Laittoman tiedustelutoiminnan torjuminen on muuttunut nopeasti aiempaa monimutkaisemmaksi. Ulkomaisten tiedustelupalveluiden tiedustelutoiminta Suomessa on aktiivista. Valtiollinen tiedustelutoiminta on luonteeltaan pitkäjänteistä, ja sen keskeisiä kiinnostuksen kohteita Suomessa ovat muun muassa poliittisen johdon ja väestön suhtautuminen mahdolliseen Nato-jäsenyyteen, Suomen energiapoliittiset päätökset ja energiahuoltovarmuus sekä Suomen kyberturvallisuusrakenteet. Suojelupoliisin tietoon tulee konkreettisia tapauksia vieraiden valtioiden pyrkimyksistä hankkia Suomesta salaisia tietolähteitä toimittamaan tietoja, jotka eivät ole julkisesti saatavilla. Tiedusteluorganisaatiot pyrkivät hankkimaan avustajikseen lisäksi henkilöitä, joiden avulla on mahdollista vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon ja yleiseen mielipiteeseen. Valtiollisten tahojen suorittama laiton tiedustelu aiheuttaa vahinkoa myös suomalaisille korkeateknologian yrityksille ja tutkimuslaitoksille. Toiminta voi aiheuttaa yritystasolla kriittistä vahinkoa ja sillä on potentiaalisesti myös kansantaloudellista merkitystä.

Vastatiedustelun olennaisena peruslähtökohtana on löytää tiedustelutoimintaa harjoittavat henkilöt, joiden toiminta muodostaa vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle. Nämä henkilöt eivät kuitenkaan ole aina tiedossa. Siksi tiedustelutoimivaltuudet pitäisi käyttöperusteiden kohdalla irrottaa nykyisten toimivaltuuksien rikos- ja henkilöperusteista.

2.4 Kybertoimintaympäristö

Kybertoimintaympäristön merkitys kasvaa, eikä kyberkeinojen käyttöä poliittisten päämäärien saavuttamiseksi voida sulkea pois. Tietoliikenneverkkojen kautta tapahtuva rajat ylittävä vakoilu on noussut merkittäväksi uhaksi. Tällainen toiminta mahdollistaa suurten tietomäärien hankkimisen keskitetysti, mikä voi aiheuttaa korjaamatonta vahinkoa kohdevaltion turvallisuudelle ja sen eduille. Tietoverkoissa tapahtuva sabotaasi ja tiedon vääristäminen ovat myös merkittäviä uhkia kansalliselle turvallisuudelle. Kybervakoilulla saatua tietoa voidaan käyttää myös informaatiotodankäynnissä, josta esimerkkinä on Yhdysvaltojen vaaleihin vaikuttaminen.

Suomen turvallisuusympäristön muutoksen kannalta olennaiset ulkovaltat panostavat mittavasti hyökkäyksellisen kyberkapasiteettinsa rakentamiseen. Tämä vaatii näiltä valtioilta aiempaa enemmän tukea perinteisessä reaaliaikaisessa tapahtuvalta tiedustelutoiminnalta, kuten tiedonkeräämistä henkilötiedustelun keinoin potentiaalisista kybervakoilun kohteista tai sellaisen henkilön löytämisestä joka vahingossa tai tarkoituksellisesti auttaisi valtiollisen haaitaohjelman viemisessä kohdeorganisaation tietojärjestelmään.

Kybervakoilu tarjoaa valtioille lähes riskittömän tavan hankkia tietoa riippumatta niiden taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta kehitystasosta. Kybervakoilu on halpa

29.3.2018

tiedonhankintamenetelmä suhteessa potentiaalisesti saatavilla olevan tiedon määrään verrattuna.

Kybervakoilun ja -operaatioiden merkitys kasvaa tulevina vuosina entisestään. Syitä tälle ovat mahdollisuus toteuttaa kybertoimintaympäristössä tekoja alhaisin kustannuksin, suojautumisen vaikeus ja kalleus sekä vähäinen kiinnijäämisriski. Esimerkkeinä valtioihin kohdistuneesta kyberoperaatioista voidaan mainita muun muassa Saksan (2017–2018), Ukrainan (2014), Georgian (2008) ja Viron (2007) suljettuihin viranomaisverkkoihin kohdistetut verkkohyökkäykset, jotka ovat osoittautuneet hyvin organisoiduiksi ja suunnitelluiksi operaatioiksi, joiden taustalla arvioidaan olevan valtiotoimija tai siihen hyvin läheisesti kytkeytyvät tahot. Esimerkiksi mainittu Saksan hallituksen tietoverkkoon kohdistunut hyökkäys saattaa olla osa laajempaa järjestäytynyttä vakoiluoperaatiota EU-maissa.

Jo nykyisellään uutisoidaan globaalisti hakkeroinneista toisen valtion ohjusjärjestelmiin ja ydinvoimaloihin. Myös Suomen kriittisen infrastruktuurin tietojärjestelmiä ja tietoliikenneyhteyksiä sekä avainhenkilöitä tiedustellaan ennakolta, jotta niihin voidaan tarvittaessa vaikuttaa.

Yksityisten yritysten tietopääoman anastamiseen pyrkivistä hyökkäyksistä iso osa jää kokonaan pimentoon, koska yrityksillä tai kolmannella sektorilla ei ole valmiutta tunnistaa valtiollisen toimijan uhkaa. Erityisen kriittisiä uhkia ovat kyberoperaatiot, joissa hyökkääjä on hyväksikäyttänyt suoraan organisaation luotettuja palveluketjutoimintoja. Tieto hyökkäyksistä tulee suojelupoliisille lähes poikkeuksetta ulkomaisten kumppanien vinkkeinä. Viedyn tietopääoman arvo keskisuuren yrityksen tapauksessa on kymmeniä miljoonia euroja vuodessa. Hyökkäystoiminnan nopea havainnointi minimoisi viedyn tiedon määrän ja sen aiheuttamat potentiaaliset menetykset yritykselle.

Vaikka luotetuilta kumppaneilta saadut vinkit auttavat Suomea vastaan kohdistuvien yksittäisten hyökkäysten torjunnassa, tulee huomioida, että ulkomaisten kumppaneiden toiminnan pääprioriteetti on niiden kansallisten toimijoiden suojaaminen. Tiedon välitys Suomen kaltaisille kumppaneille on toissijaista ja aiheuttaa siten välillä merkittävän, kuukausienkin viiveen tiedon saannissa ja edelleen suojautumisessa.

Tietoverkkoihin kohdistuvat hyökkäykset ovat erittäin vaarallinen uhka kahdesta syystä: niihin soveltuva teknologia kehittyy jatkuvasti, ja niissä on usein valtiotoimijoiden apuna järjestäytyneen rikollisuuden edustajia ja hakkereita. Valtiollinen toiminta, kansalaisyhteiskunta ja rikollisuus sulautuvat toisiinsa, joten uhkien torjumiseksi turvallisuusviranomaisten teknisen suorituskyvyn olisi oltava hyökkääjää parempi. Suorituskyvyn käyttämiseen tarvittavien valtuuksien tulisi olla käyttöperusteeltaan olla sellaiset, että uhkien muodostuminen voidaan havaita mahdollisimman aikaisin. Jos viranomaiset kykenevät pelkään reagoimiseen vahinkojen jo tapahtuttua, yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat erittäin suuressa vaarassa.

Tietoliikennetiedustelu mahdollistaa ennakoivan puolustautumisen seuraamalla valtiollisten kybervakoiluoperaatioiden kartoitus- ja hyökkäystoimintaa tietoverkoissa ei vain omaa valtiota kohti, vaan myös muihin maihin kohdistuneena. Toiminnan käynnistämiseksi tarvittava tieto ja osaaminen ovat jo valtaosin olemassa.

2.5 Hybridivaikuttaminen

Hybridivaikuttaminen on osa suurvaltojen sekä vahvojen poliittisten tai aseellisten ryhmien toimintaa oman vaikutusvallan lisäämiseksi, vastapuolen toiminnan häiritsemiseksi ja omien poliittisten ja/tai sotilaallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Hybridivaikuttamisen toimijat on tapana jakaa valtiollisiin ja ei-valtiollisiin toimijoihin. Vieraiden valtioiden hybridivaikuttamisen keinot ovat aiempaa monimuotoisemmat (sotilaallinen, poliittinen, taloudellinen, infrastruktuuri, informaatio, kulttuuri, muut keinot). Suojelupoliisin kiinnostuksen kohteen hybridiuhista ovat erityisesti vaikuttaminen informaation ja propagandan avulla sekä kybertoiminta. Nykyisillä rikos- ja henkilöperusteisilla toimivaltuuksilla ei läheskään kaikissa tapauksissa ole

29.3.2018

mahdollisuuksia tunnistaa tai torjua ulkomaisia valtiollisia hybridiuhkia, jotka voivat vakavasti vaarantaa Suomen kansallista turvallisuutta.

Informaatiovaikuttamiseen voi liittyä esimerkiksi disinformaation levittämistä, kulttuuriin liittyvän vaikutusvallan kasvattamista, tietojärjestelmäkattokosten aiheuttamista tai hämmennyksen ja epävakauden ruokkimista. Tiedotusvälineet ja sosiaalinen media, mukaan lukien ns. trollien käyttö, on vain pieni osa toiminnasta. Teknisesti vaikuttamiskeinoille kehittyä aivan uusia mahdollisuuksia informaatio- ja kyberteknologian ansiosta. Esimerkiksi Yhdysvaltain presidentinvaaleissa erään globaalin sosiaalisen mediatyhtiön tiedotteen mukaan sen palvelimelle laaditut valetilit olivat kahden vuoden aikana julkaisseet noin 80 000 päivitystä, joiden tarkoitus oli ollut vaikuttaa Yhdysvaltain politiikkaan. Presidentinvaalien alla levinneet viestit tavoittivat arviolta jopa 126 miljoonaa amerikkalaista.

Osa informaatio-operaatioista tapahtuu kyberhyökkäysten avulla. Tavoitteena voi olla sellaisten tietojen saaminen, joita voidaan käyttää informaatio-operaatioissa, tai vaikkapa haittaohjelmien asettaminen, jotta saadaan valmius toisen maan tietoliikenneyhteyksien katkaisemiseen tarvittaessa. Uudempi ilmiö on kyberhyökkäysten käyttäminen vaalikampanjoiden aikana ehdokkaiden mustamaalaukseen. Valtiollisten toimijoiden lisäksi huolena on kyberrikollisten kasvava kyky aiheuttaa merkittävää haittaa erilaisille yhteiskunnan kriittisille toiminnoille.

Valtioneuvoston kanslia julkaisi 17.2.2017 riippumattoman tutkimuksen Suomen kyberturvallisuuden tilasta (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 30/2017). Tutkimuksen mukaan tällä hetkellä kybertiedustelun torjunta on kansallinen sokeapistee. Kybertoimintaympäristön valvonnassa tarvitaan tasapaino tehtävien ja toimivaltuuksien välillä sekä riittävät henkilöstövoimavarat ja taloudelliset resurssit. Tutkimuksessa todetaan, että Suomalaisen yhteiskunnan kaikkia elintärkeitä toimintoja sekä huoltovarmuuskriittisiä yrityksiä ei ole tällä hetkellä suojattu riittävällä tavalla erilaisia kyberuhkia vastaan ja myös häiriötilanteiden resilienssi (sietokyky) on edelleen osassa suojattavia kohteita heikolla tasolla. Suomen lainsäädäntöä ei ole kyetty ajanmukaistamaan kyberturvallisuuden vaatimuksia vastaaviksi. Tiedustelulainsäädännön uudistaminen arvioidaan välttämättömäksi havainnointikyvyn parantamiseksi.

3 Nykyisten toimivaltuuksien käytön oikeudelliset rajoitteet tiedustelutoiminnassa

Suojelupoliisin tehtäviin kuuluvat rikosten estäminen ja paljastaminen. Poliisilain 5 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan rikoksen estämisellä tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on estää rikos. Sama koskee sen yritystä tai valmistelua. Näissä tilanteissa rikoksen estäminen tarkoittaa ensinnäkin ennen tunnusmerkistön mukaiseen täytöntöönpanotoimeen ryhtymistä suoritettavia viranomaisen toimenpiteitä (rangaistavan yrityksen tai valmistelun estäminen). Lain esitöiden mukaan valmistelun estäminen ulottuu myös rangaistavan teon valmistelun estämiseen, vaikka itse valmistelua ei ole kriminalisoitu (HE 224/2010, s. 89). Rikoksen estämisen käsitteeseen luetaan myös aloitetun rikoksen keskeyttäminen ja rikoksesta välittömästi aiheutuvan vahingon tai vaaran rajoittaminen. Tässä kohdassa rikoksen keskeyttämisen käsitteen alle kuuluvissa toimenpiteissä voi siis tosiasiallisesti olla kysymys teosta, jossa on jo syytä epäillä rikosta. Esimerkiksi kysymys voi olla jo yritysasteelle edenneestä teosta (HE 224/2010, s. 89).

Jotta poliisilain mukaisessa merkityksessä voitaisiin puhua rikoksen estämisestä, edellytetään lisäksi, että henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyneen rikokseen. Havainnot viittaavat välittömiin henkilön tekemiin havaintoihin. Tiedoissa on puolestaan kysymys välillisestä suhteesta. Esimerkkinä viimeksi mainitusta ovat rikostiedustelutiedot, vihjetiedot ja rikosanalyysillä havainnoista tai tiedoista tehtävät johtopäätökset (ks. tarkemmin HE 224/2010, s. 89).

Rikoksen paljastamisella tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on selvittää, onko esitutkinnan aloittamiselle esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua

29.3.2018

perustetta, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan olettaa, että rikos on tehty. Rikoksen paljastamisen käsite sijoittuu rikoksen estämisen ja rikoksen selvittämisen käsitteiden välimaastoon eräänlaiselle "harmaalle alueelle" (HE 224/2010, s. 90). Kun rikoksen tunnusmerkit on jo kokonaan täyttynyt, kyseessä ei voi olla enää rikoksen estäminen. Toisaalta voi käydä niin, ettei esitutkinnan aloittamiselle ole huolellisen harkinnan jälkeen konkreettista perustetta, vaikka eri tiedot viittaavatkin siihen, että rikos olisi tapahtunut. Esitutkintaa ei voida tällöin käynnistää.

Suojelupoliisin nykyisin rikoksen estämiseen ja paljastamiseen käyttämien tiedonhankintatoimivaltuuksien (salaisten tiedonhankintakeinojen) yhteinen piirre on se, että ne on määritelty henkilö- ja rikoslähtöisesti. Salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan kohdistaa vain sellaiseen henkilöön, jonka toiminnasta tehtyjen *havaintojen* tai siitä muuten saatujen *tietojen* vuoksi voidaan perustellusti olettaa (näyttökynnys) hänen syylistyvän tai jo syylistyneen rikokseen. Havainnot viittaavat välittömiin henkilön tekemiin havaintoihin. Tiedoissa on puolestaan kysymys välillisestä suhteesta. Esimerkkinä viimeksi mainitusta ovat rikostiedustelutiedot, vihjetiedot ja rikosanalyysillä havainnoista tai tiedoista tehtävät johtopäätökset (ks. tarkemmin HE 224/2010, s. 89).

Rikostorjuntatoimivaltuuden käyttö tulee lähtökohtaisesti pystyä kohdistamaan aina tiettyyn henkilöön, vaikka henkilön henkilöllisyys ei tarvitse olla viranomaisen tiedossa. Telekuuntelu tai televalvonta voidaan kohdistaa myös ns. tuntemattomaan henkilöön esimerkiksi IP-osoitteen perusteella. Tiedusteluviranomaisella tulee kuitenkin olla tietty varmuus siitä, että IP-osoite on henkilön hallussa oleva tai hänen oletettavasti muuten käyttämä (poliisilain 5 luvun 5 §:n 2 momentti). Jos tällaista tiettyyn henkilöön liittyvää rikostorjunnallista perustetta ei ole olemassa, ei poliisilain mukaisen salaisen tiedonhankintakeinon käyttö ole mahdollista.

Tiedustelutoiminnalle tyypillistä on, ettei tietty henkilö ole aina tiedossa, vaan tiedustelun olennaisena tavoitteena on löytää tiedustelun kannalta merkitykselliset henkilöt, tässä tapauksessa henkilöt, joiden toiminta vakavasti uhkaa Suomen kansallista turvallisuutta. Siksi tiedustelutoimivaltuuksien käyttöperusteiden kohdalla tulisi osin irtaantua nykyisten toimivaltuuksien rikos- ja henkilökytkennästä.

Nykyisten tiedonhankintatoimivaltuuksien (salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot) käytön erityiset edellytykset on määritelty rikosten ja niiden vakavuuden perusteella, niin suojelupoliisin käytössä olevat toimivaltuudet eivät mahdollista nykyiselläänkään sille säädetyn tehtävän suorittamista muutoin kuin rikosten estämisen, paljastamisen ja selvittämisen osalta. Mutta sellaisten hankkeiden torjumiseksi, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta, ei salaisia tiedonhankintakeinoja voida käyttää.

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen sekä edellä kerrotun perusteella tiedustelutoimivaltuuksien käytön edellytykset määritellään siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 202/2017 vp) uhkalähtöisesti. Tiedustelumenetelmien käyttäminen ja tiedonhankinta ehdotetaan mahdollistettavaksi sellaisen laissa tyhjentävästi säädetyn toiminnan (siviilitiedustelun kohteet) kohdalla, joka vakavasti uhkaa Suomen kansallista turvallisuutta joko suoraan tai välillisesti.

Siviilitiedustelun kohteena oleva kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta voi olla sellaista, joka konkretisoituessaan olisi rikos, mutta johon ei vielä voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Toiseksi kyse voi olla sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, joka on tiedossa, mutta se tapahtuu toisen valtion alueella (eikä siitä ole mahdollista saada tietoa kuin julkisista lähteistä). Kolmanneksi kyse voi olla siviilitiedustelun kohteena olevasta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, jonka henkilö tai henkilöt eivät ole tiedossa. Neljänneksi kyse voi olla toiminnasta, joka ei ole Suomen lain mukaan rikos eikä voisi sellaiseksi muodostuaakaan. Esimerkkeinä voidaan mainita Suomen huoltovarmuuden kannalta merkityksellisten kiinteistöjen siirtyminen ulkomaiseen omistukseen tai toiminta, jolla suomalaiseseen ja ulkomaiseen kansalaismielipiteeseen pyritään vaikuttamaan levittämällä järjestelmällisesti väärää tietoa Suomen politiikasta julkisuudessa.

29.3.2018

4 Suojelupoliisin ohjaus sekä siviili- sotilastiedustelun yhteensovittaminen

Sisäministeriö vastaa perustuslain 68 §:n 1 momentin, valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti poliisia koskevista ministeriötehtävistä. Poliisin hallinnosta annetun lain muutoksella (860/2015) suojelupoliisi siirrettiin 1.1.2016 lukien Poliisihallituksen alaisesta valtakunnallisesta poliisiyksiköstä sisäministeriön alaiseksi valtakunnalliseksi poliisiyksiköksi.

Suojelupoliisin hallinnollinen asema ilmenee poliisin hallinnosta annetun lain 1 §:n 3 momentista. Kyseisestä momentista ja saman pykälän 1 momentista johtuu, että sisäministeriö vastaa suojelupoliisin ohjauksesta ja valvonnasta sekä erikseen ministeriölle säädettävistä suojelupoliisin toimialan tehtävistä. Sisäministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1056/2013) 5 §:n mukaan ministeriön työjärjestyksessä säädetään ministeriön tehtävien ja ratkaisuvallan käytön lisäksi ministeriön hallinnonalan ohjauksesta. Kyseisen työjärjestyksen 13 §:n (1562/2015) mukaan poliisiosasto käsittelee asiat, jotka koskevat suojelupoliisin toimintaa ja tulosohjausta.

Poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n 1 momentissa todetaan suojelupoliisin tehtävien lisäksi, että suojelupoliisi toimii sisäministeriön ohjauksessa. Momentin nojalla sisäministeriö asettaa esimerkiksi suojelupoliisin tiedonhankintaprioriteetit (HE 346/2014 vp s. 15), joista voimassa olevan sisäministeriön määräyksen (SMDno-2015–2080) mukaan suojelupoliisi tekee sisäministeriölle vuosittain ehdotuksen sekä tarvittaessa myös ehdotuksen prioriteettien muuttamiseksi. Asettamalla vuosittain kyseiset prioriteetit sisäministeriö ohjaa suojelupoliisin toimintaa suuntaamalla sen tiedonhankintaa. Suojelupoliisin tiedonhankintaprioriteettien asettamista edeltää niiden valmisteleva käsittely ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

Tiedonhankintaprioriteettien asettamisessa olisi kyse ylätasoin linjauksista siitä, mistä suojelupoliisin tulee hankkia seuraavan vuoden aikana tietoa. Tarvittaessa tiedonhankintaprioriteetteja voitaisiin käsitellä valmistelevasti myös useammin. Tiedonhankintaprioriteeteissa ei olisi kyse operatiivisesta päätöksenteosta eikä ne perusta suoraan suojelupoliisille tehtävää, vaan niitä koskeva päätöksenteko suojelupoliisissa suoritetaan asetettujen prioriteettien puitteissa.

Kyse on kokonaisuutena arvioituna valtioneuvostotason ohjaus- ja yhteensovittamismekanismista. Tästä mekanismista ei ole annettu laintasoisia säännöksiä eikä käsiteltävänä hallituksen esityksessä suojelupoliisin ohjausmekanismeja ehdoteta juurikaan muutettavaksi.

Sisäministeri kantaa poliittista vastuuta suojelupoliisin toiminnasta ja siksi hänen tulee olla tietoinen viraston toimialaan kuuluvista keskeisistä asioista. Tämän vuoksi suojelupoliisin on ilmoitettava tehtäviinsä kuuluvista yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista sisäministerille sekä, silloin kuin niillä on merkittävää vaikutusta muuhun poliisitoimeen, myös poliisiylijohdajalle. Suojelupoliisin päällikön on lisäksi pidettävä sisäministeriö, tarkemmin sanoen sisäministeri, kansliapäällikkö ja poliisiosaston ylijohdaja, tietoisena suojelupoliisia koskevista asioista (HE 346/2014 vp, s. 15). Poliisin hallinnosta annetun lain 4 a § 2 momenttiin perustuvan informointivelvollisuuden lisäksi suojelupoliisin on 10 §:n 3 momentin nojalla ilmoitettava sisäministeriölle sellaisesta suunnittelemaastaan hallinnon sisäisestä ratkaisusta tai olosuhteiden muutoksesta, jolla voi olla laatunsa tai laajuutensa vuoksi merkittävää vaikutusta sisäministeriön hyväksymien suojelupoliisin tulostavoitteiden ja toimintalinjojen toteutumiseen. Suojelupoliisi informoi myös tasavallan presidenttiä, pääministeriä ja ulkoasiainministeriä sekä eduskunnan perustuslaki-, hallinto- ja ulkoasiainvaliokuntaa pitääkseen heidät ajan tasalla ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvistä asioista ja turvallisuustilanteesta (HE 58/2009 vp, s. 19).

Sisäministeriön määräyksen (SMDno-2015-2080) mukaan suojelupoliisi vastaa toimialaansa kuuluvan valtion turvallisuusympäristön analysoinnista sekä ylläpitää toimialansa kansallista ja kansainvälistä tilannekuvaa ja huolehtii uhka-arvion sisältävän tilannekuvan välittymisestä sisäministeriön, Poliisihallituksen, poliisiyksiköiden ja muiden asianomaisten viranomaisten käyttöön. Edelleen

29.3.2018

suojelupoliisi raportoi valtionjohdolle toimialaansa kuuluvista keskeisistä asioista. Suojelupoliisi osallistuu myös osaltaan valtionjohdon turvallisuustilannekuvan muodostamiseen.

Siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta. Poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 58 §:n mukaan siviili- ja sotilastiedustelutoiminta sovitetaan yhteen tasavallan presidentin, valtioneuvoston kanslian, ulkoministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden ja viranomaisten kesken 1 momentti). Jos siviilitiedustelutoiminnalla arvioidaan olevan ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia, asia on valmistelevasti käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettujen viranomaisten kesken (2 momentti).

Tiedustelun yhteensovittamisella varmistettaisiin tiedustelun kannalta merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tietopyyntöihin reagoiminen, tiedustelutoimintaan kytkeytyvien eri hallinnonalojen näkemysten huomioon ottaminen ja tässä prosessissa saavutetun näkemyksen jakaminen asianmukaisille tahoille. Toiminnallisesti yhteensovittamisessa olisi kyse tiedonhankintaprioriteettien osoittamisesta ja koordinoinnista sekä tiedustelutoiminnan tehtävien jakamisesta siviili- ja sotilastiedustelun välillä prioriteettien kohteita ja luonnetta koskevan tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella. Tiedustelutoiminnan yhteensovittamisessa ei sitä vastoin olisi kyse tiedustelun valvonnasta tai operatiiviseen toimintaan, kuten tiedustelumenetelmän käyttämisestä päättämiseen, ulottuvasta ohjauksesta. Pykälän 2 momentissa tarkoitettu tehtävä ei olisi ministerivaliokunnan tehtävän kanssa päällekkäinen, vaan momentissa tarkoitettu prosessi olisi valiokunnan käsittelyä edeltävä toimenpide ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyn sujuvoittamiseksi ja yhtäjaksoisen käsittelyn takaamiseksi. Lisäksi käsittely mainittujen viranomaisten kesken osaltaan auttaisi hahmottamaan laaja-alaisemmin siviilitiedustelutoiminnan ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia. Jos tiedusteluviranomainen epäilisi, että tiedustelutoiminnalla tulisi olemaan mainitunlaisia herkkyyksiä, niin kynnys asian viemisestä mainittujen viranomaisten valmistelemaan käsittelyyn tulisi pitää matalalla.

5 Siviilitiedustelu

5.1 Siviilitiedustelun kohteet

Lakiehdotuksessa siviilitiedustelulla tarkoitetaan suojelupoliisin suorittamaa tiedonhankintaa ja tiedon hyödyntämistä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten.

EIT:n ratkaisukäytännön mukaan laki ei voi olla sellainen, että se mahdollistaa salaisen tarkkailun kohdistamisen sattumanvaraisesti keneen tahansa (Amann v. Sveitsi). Esimerkiksi pelkkä laissa oleva maininta siitä, että salaisia valtuuksia saadaan käyttää kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ei ole riittävä ennakoitavuusvaatimuksen täyttämiseksi (Zakharov v. Venäjä). Toisaalta kansallisen lain ei voida edellyttää täsmällisesti ja tyhjentävästi luetteloivan kaikkia niitä tilanteita, joissa viranomaiset saavat käyttää salaisia valtuuksia. Lain säännöksen, jonka mukaan salaisten valtuuksien käyttöperusteena on terrorismin uhka, on esimerkiksi katsottava täyttävän ihmisoikeussopimuksen asettaman ennakoitavuusvaatimuksen (Szabo & Vissy v. Unkari).

Siviilitiedustelussa käytettävillä toimivaltuuksilla, tiedustelumenetelmillä saataisiin hankkia tietoa ainoastaan laissa tyhjentävästi luetelluista siviilitiedustelun kohteista. Niistä ehdotetaan säädettäväksi niin yksilöidysti kuin tiedustelutoiminnan erityispiirteistä johtuen on mahdollista. Siviilitiedustelun kohteita lakiehdotuksen mukaan ovat (Poliisilaki 5 a luku 3 § ja Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa 3 §):

- 1) terrorismi,
- 2) ulkomainen tiedustelutoiminta,
- 3) joukkotuhoaseiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö,

29.3.2018

- 4) kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain (562/1996) 2 §:ssä tarkoitettujen kaksikäyttötuotteiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö,
- 5) kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaava toiminta,
- 6) suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaava toiminta,
- 7) vieraan valtion toiminta, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai taloudellisille tai muille tärkeille eduille,
- 8) kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaava kriisi,
- 9) kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaava toiminta,
- 10) Suomen kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan turvallisuutta uhkaava toiminta,
- 11) yhteiskuntajärjestystä uhkaava kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus.

5.2 Tiedustelumenetelmien käyttöä ohjaavat periaatteet

Tiedustelumenetelmän käytön kohdistaminen henkilöön tai henkilöryhmään muodostaa poikkeuksen puuttumisen kyseisen henkilön tai henkilöiden yksityisyyden suojaan. Tiedustelumenetelmää lähtökohtaisesti käytetään sen kohteelta salassa. Tiedustelutoiminnan ja tiedustelumenetelmien vaivhaisen luonteen vuoksi ei tiedustelumenetelmän käyttäminen ja sillä saatu tieto itsessään aiheuta vastaavantyyppistä vahinkoa tai haittaa mitä esimerkiksi useiden henkilön vapauteen tai omaisuuteen kohdistuvien pakkokeinojen (pidättäminen, vangitseminen tai vakuustakavarikko) käyttäminen. Tiedustelumenetelmillä saatua tietoa ei myöskään lähtökohtaisesti käytetä henkilön syyllisyyttä tukevana selvityksenä eikä niillä puututa tavalla henkilön koskemattomuuteen tai vapauteen. Sitä vastoin tiedustelumenetelmillä saadun tiedon käyttäminen syyttömyyttä tukevana selvityksenä mahdollistetaan melko alhaisella kynnyksellä.

Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen on tiedustelumenetelmien käytön kohdalla syytä kiinnittää erityistä huomiota. Tiedustelumenetelmillä lähtökohtaisesti puututaan perustuslaissa suojattuihin perusoikeuksiin. Tämä koskee erityisesti yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaa. Perus- ja ihmisoikeuksien suojaa on toisaalta punnittava kansallisen turvallisuuden suojaamisintressiä vasten. Sinällään nämä vastinintressit eivät ole toisensa poissulkevia, koska kansallisen turvallisuuden suojaamisella ja yhteiskunnan kannalta vahingollisten tapahtumien estämisellä suojataan samalla jokaisen perus- ja ihmisoikeuksia.

Tiedustelumenetelmän käyttö ei saa olla syrjivää eikä sen kohdentaminen saisi perustua esimerkiksi etniseen profilointiin eli siihen, että henkilöstä hankittaisiin tietoa yksinomaan tai pääasiallisesti henkilön etnisen taustan, ihonvärin tai uskonnon perusteella.

Myös muilla poliisioikeudellisilla periaatteilla, suhteellisuusperiaatteella, vähimmän haitan periaatteella ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteella, on korostunut merkitys tiedustelumenetelmiä käytettäessä. Suhteellisuusperiaate edellyttää aina arviointia toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta ja siten käytettyjen keinojen ja niillä aiheutettujen haittojen, kuten esimerkiksi yksityisyyden suojaan puuttumisen, tulee aina olla järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Oikeasuhtaisuus ei siis tarkoita vain sitä, ettei toimenpide saa olla ylimoitettu tiedustelun kohteensa olevan henkilön näkökulmasta, vaan kyse on myös siitä, että toimenpiteen on oltava riittävän tehokas tavoitellun päämäärän, kuten esimerkiksi tietyn tiedon saamisen saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaatetta osaltaan ilmentää poliisilain 1 luvun 3 §:ssä säädetyn lisäksi myös saman luvun 9 §:n 1 momentissa säädetty oikeus luopua toimenpiteestä, jos sen loppuun suorittaminen voisi johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Poliisilain 1 luvun 4 §:ssä säädetään vähimmän haitan periaatteesta, jonka mukaan kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Oikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia. Vähimmän haitan periaate velvoittaa suojelupoliisia minimoimaan tiedustelumenetelmän kohteeksi

29.3.2018

joutuneelle henkilölle toimenpiteestä aiheutuvaa perusoikeuspuuttumista. Ilmaisulla ”kenellekään” tarkoitetaan, että vähimmän haitan periaate suojaa kaikkia, joihin suojelupoliisin toimenpide ulottaa vaikutuksensa. Kuten vähimmän haitan periaatteesta ilmenee, niin sen rakennneosiin kuuluvat välttämättömyysedellytys ja sitä seuraava vaihtoehtoisia (tässä yhteydessä) tiedustelumenetelmiä koskeva optimointivelvollisuus. Nämä elementit ohjaavat suojelupoliisin toimintaa siviilitiedustelussa ja tiedustelumenetelmän valinnassa sekä sen kohdistamisessa. Kun siviilitiedustelua ja siinä valittuja tiedustelumenetelmiä ryhdytään käyttämään, toiminta on toteutettava siten, että se aiheuttaa tiedustelun kohteena olevalle mahdollisimman vähäisen puuttumisen perusoikeuksiin. Tällä tarkoitetaan kohteelle aiheutuvan vahingon tai haitan minimointivelvollisuutta.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta säädetään lain 1 luvun 5 §:ssä, jonka mukaan poliisi saa käyttää toimivaltuuttaan vain säädettyyn tarkoitukseen. Periaate liittyy tässä yhteydessä sekä poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n että poliisilain 1 luvun 1 §:n muutoksiin, mutta myös niiden perusteluissa todettuihin seikkoihin. Tällä tarkoitetaan, että suojelupoliisin asiallisen toimivallan tulee aina perustua nimenomaiseen säännökseen. Puututtaessa yksilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin säännöksen tulee olla laissa. Tarkoitussidonnaisuuden periaate koskee kaikkea poliisitoimintaa, ja tässä yhteydessä sillä olisi merkitystä ainakin siviilitiedustelutoimivaltuuksien ja erityisesti niillä saatujen tietojen käyttämisessä.

5.3 Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset

Siviilitiedustelun kohteena oleva toiminta ei yksistään mahdollista tiedustelumenetelmän käyttöä. Laissa ehdotetaan säädettäväksi kaikille tiedustelumenetelmille yhteisestä yleisestä käyttöedellytyksestä ”voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”. Kyse on perustelua edellyttävästä tuloksellisuusvaatimuksesta, jolloin tiedustelumenetelmän käytön odotusarvona on sen perusteltu hyödyllisyys. Tiedustelumenetelmän käytön hyödyllisyys tulisi pystyä yksittäistapauksellisesti perustelemaan, mitä ilmentää ilmaisu ”perustellusti”. Perustelu voi liittyä esimerkiksi siihen, miksi nimenomaan tiettyä henkilöä tai henkilöryhmää taikka tiettyä tilaa tai muuta paikkaa tulee voida tarkkailla ja miksi näin pystyttäisiin saamaan kansallisen turvallisuuden kannalta hyödyllistä tietoa. Tämä voi liittyä esimerkiksi henkilön tai henkilöryhmän käyttäytymiseen taikka muutoin siitä saatuihin tietoihin.

Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan vaatimus johtuu ehdotettavan perustuslain 10 §:n 4 momentista. Kyseisen perustuslain kohdan perusteella vakavuusedellytys nostaa luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvien keinojen soveltamiskynnystä asettaessaan kvalifioinnin uhkan laadusta. Siten pelkästään jonkinasteisen uhkan kansalliselle turvallisuudelle muodostava toiminta ei vielä täyttäisi säännöksessä asetettua vaatimusta. Uhkan vakavuusaste kytkeytyy myös edellä käsiteltyihin siviilitiedustelun kohteiden sisällöllisiin määrittelyihin siitä, millainen siviilitiedustelun kohteena oleva toiminta muodostaa vakavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan vaatimus koskee myös muiden kuin luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttuvien tiedustelumenetelmien käyttöä.

Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan lajit tyhjentyvät siviilitiedustelun kohteisiin (Poliisilaki 5 a luku 3 § ja Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa 3 §). Tiedustelumenetelmän käytön perusteeksi ei kuitenkaan riittäisi pelkkä abstraktin tason siviilitiedustelun kohteena oleva uhka, vaan yksittäistapauksellisesti tulisi pystyä osoittamaan, että siviilitiedustelun kohteena oleva toiminta muodostaisi vakavan uhkan tai sen voitaisiin olettaa vakavasti uhkaavan kansallista turvallisuutta. Tätä ilmentäisi relatiivilause ”joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”. Ilmaisulla ”uhkaa” tarkoitettaisiin sitä, ettei säännöksessä edellytetä kansallisen turvallisuuden olevan välittömästi vaarantumassa. Näin ollen säännöksessä tarkoitettu tiedonhankinta voisi koskea myös siviilitiedustelun kohteena olevaa toimintaa, joka jatkuessaan vakavasti uhkaisi kansallista turvallisuutta. Uhkalta

29.3.2018

kuitenkin edellytettäisiin tietynasteista ajallista läheisyyttä tai sillä tulisi olla ainakin välillinen liityntä Suomen kansalliselle turvallisuudelle.

EIT:n ratkaisukäytännön perusteella on selvää, että ainakin sotilaallinen maanpuolustus, terrorismin torjunta ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunta kuuluvat kansallisen turvallisuuden piiriin (mm. Klass v. Saksa, Weber ja Saravia v. Saksa). Kansalliseen turvallisuuteen saattaa kuitenkin kohdistua monenlaisia uhkia, joita on vaikea ennakoida tai määritellä etukäteen. Tästä seuraa, että käsitteen selventäminen on ensisijaisesti jätettävä kansallisen käytännön varaan (Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta).

Kansallisella turvallisuudella säännöksessä viitataan viime kädessä valtion oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten kollektiiviseen turvallisuuteen välittömästi tai välillisesti väkivaltaista ulkoista uhkaa vastaan. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa on tyypillisesti sellainen yleisvaarallinen ja siihen liittyvä toiminta, joka uhkaa suuren ja ennalta arvaamattoman, sattumanvaraisesti määräytyvän ihmisjoukon henkeä tai terveyttä (HE 198/2017 vp, s. 35).

Ilmaisu "kansallinen turvallisuus" tarkoittaisi sitä, ettei säännöksessä tarkoitettu uhkaava toiminta kohdistuisi ensisijaisesti kehenkään yksilönä vaan yleisemmin yhteiskuntaan ja sen ihmisyyhteisöön. Kuitenkin myös esimerkiksi yksityishenkilöihin kohdistuvat väkivallanteot voisivat olla säännöksessä tarkoitettua toimintaa, jos ne laajuudeltaan tai merkitykseltään olisivat kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäviä ja voisivat siten muodostaa vakavan uhan sille. Esimerkiksi valtiojohtoon tai yhteiskunnan perustoiminnoista huolehtiviin henkilöihin samoin kuin heidän turvallisuusjärjestelyistään vastaaviin kohdistuvat uhat voivat muodostaa vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle.

Kansallisen turvallisuuden määritelmää käsitellään tarkemmin perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 198/2017 vp). Merkityksellistä tiedustelumenetelmän käytön edellytyksen osalta on, että siviilitiedustelun kohteilla täsmennettäisiin niitä toiminnan lajeja, jotka voivat muodostaa vakavan uhan Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Yksittäinen siviilitiedustelun kohde ei kuitenkaan itsessään ole sellainen, että se sellaisenaan muodostaa vakava uhan kansalliselle turvallisuudelle, vaan suojelupoliisin tulisi myös siviilitiedustelun kohteena olevan toiminnan lisäksi pystyä vakava uhka osoittamaan.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi tiedustelumenetelmäkohtaisista erityisistä käyttöedellytyksistä. Telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, suunnitelmallista tarkkailua, teknistä kuuntelua, teknistä katselua, henkilön teknistä seuranta, teknistä laitetarkkailua, peitetointia, valeostoa, tietolähteen ohjattua käyttöä ja paikatiedustelua saadaan käyttää vain, jos niillä voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Peitetointin ja valeoston käyttäminen edellyttäisi lisäksi, että menetelmän käyttö olisi välttämätöntä. Peitetointin käytön edellytyksenä olisi myös sen kohdistuminen järjestäytyneeseen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan. Järjestäytyneeseen toimintaan liittyy usein suunnitelmallisuus. Suunnitelmallisuuden mainitseminen säännöksessä tarkoittaisi myös sitä, että menetelmää olisi mahdollista kohdistaa jatkossakin esimerkiksi saman yksittäisen toimijan suunnitelmalliseen toimintaan. Peitetointin käytön edellytyksenä olisi myös, että tiedonhankintaa on toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeellisena.

Erittäin tärkeä" merkitys" ja "välttämätöntä" vastaisivat salaisten tiedonhankintakeinojen käytön edellytyksiä koskevia ilmaisuja, joista säädetään 5 luvun 2 §:ssä. Nykyistä poliisilakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 224/2010 vp, s. 38–43 ja 90 ja 91) tiedonhankintakeinojen käytön edellytyksiä koskevassa yleisperustelujen jaksossa on selostettu tarkemmin käsitteiden "erittäin tärkeä merkitys" ja "välttämätöntä" merkityssisältöä.

Jos tiedustelumenetelmä kohdistetaan valtiolliseen toimijaan tai siihen rinnastuvan tahoon, tiedustelumenetelmän käytön edellytyksiin sovelletaan perusteltua tuloksellisuusodotusta riippumatta siitä, mitä tiedustelumenetelmää käytetään. Tämä

29.3.2018

johtuu siitä, ettei vieraan valtion viranomaisorganisaation viestintä ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa (HE 198/2017 vp, s. 35).

Tiedustelumenetelmää ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Peitetoiminta ja valeosto ovat kuitenkin asunnossa sallittuja, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella.

Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (esim. PeVL 43/2010 vp, s. 2, PeVL 40/2010 vp, s. 4, PeVL 18/2010 vp, s. 7, PeVL 6/2010 vp, s. 4, PeVL 8/2006 vp). Kotirauhan suojaama piiri määritellään kuitenkin eri tavoin perustuslaissa kuin esimerkiksi rikoslaissa. Tästä johtuen tiedustelumenetelmän käyttöä ei saa kohdistaa rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan asuntoon tai muuhun asumiseen tarkoitettuun tilaan, jollei voitaisi osoittaa paikkaa tosiasiallisesti käytettävän muuhun kuin pysyväluonteiseen asumiseen (PeVL 36/1998 vp, KKO 2009:54). Ainoa poikkeus tästä on peitetoiminta ja valeosto, jolloin peitetoimintaa tai valeostoa suorittavalla suojelupoliisin virkamiehellä tulisi olla oikeus paljastumisen estämiseksi mennä kyseisiin tiloihin käyttämällä hyväkseen luotua peitettä. Siksi peitetoiminta ja valeosto kuitenkin on asunnossa sallittua, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuisi asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella. Puheena olevan sääntelyn ulottaminen koskemaan myös valeostoa on oikeusturvasyistä perusteltua, koska valeosto voidaan toteuttaa myös asunnossa.

Tiedustelumenetelmän käyttö on lopetettava ennen päätöksessä mainitun määräajan päättymistä, jos käytön tarkoitus on saavutettu tai sen edellytyksiä ei enää ole. Tällä korostetaan sitä, ettei tiedustelumenetelmiä voida missään tapauksessa käyttää kauempaa kuin on tarpeen, vaikka lupa olisikin vielä voimassa.

Vaikka tiedonhankinta siviilitiedustelussa on luonteeltaan pitkäkestoista, jokaisen tiedustelumenetelmän osalta tulisi erikseen säätää luvan tai päätöksen kestosta, joka voisi olla enintään kuusi kuukautta. Luvan tai päätöksen mentyä umpeen olisi tiedustelumenetelmän käytöstä päätettävä uudelleen tai sen käyttö olisi lopetettava. Lisäksi tiedustelumenetelmän tarpeellisuutta ja sen perusteita olisi harkittava koko ajan sitä käytettäessä ja keinon käyttö olisi lopetettava ennen päätöksessä mainitun määräajan päättymistä, jos käytön tarkoitus on saavutettu tai sen edellytyksiä ei enää ole.

5.4 Siviilitiedusteluviranomaisena suojelupoliisi

Siviilitiedustelun hoitaminen ja tiedustelumenetelmien käyttö siviilitiedustelussa ehdotetaan osoitettavaksi yksinomaan yhden viranomaisen, suojelupoliisin tehtäväksi. Ratkaisu, jonka mukaan tiedustelutoimivaltuudet esitetään ainoastaan tietyille viranomaisille, on yhdenmukainen perustuslain 10 §:n muutosesityksen kanssa. Perustuslain muuttamista koskevan esityksen perusteluissa todetaan, että ilmaisu ”kansallinen turvallisuus” sisältää myös sen, ettei tietoa uhkaavasta toiminnasta voisi hankkia mikä tahansa turvallisuuteen liittyviä tehtäviä hoitava viranomainen, vaan tiedonhankinta voitaisiin lailla osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Nykyisessä valtion organisaatiossa tällaiset tehtävät on osoitettu suojelupoliisille siviilitiedustelun osalta ja puolustusvoimille, sen pääesikunnalle ja tiedustelulaitokselle, sotilastiedustelun osalta (HE 198/2017 vp, s. 36).

Tiedonhankinta kansallisesta turvallisuudesta huolehtimiseksi samoin kuin ehdotetussa säännöksessä tarkoitetusta sotilaallisesta toiminnasta rajaa myös sitä, kenen käyttöön tietoja hankitaan. Kyse olisi tiedonhankinnasta valtion ylimmälle johdolle tilannekuvan muodostamiseksi ja päätöksenteon tueksi sekä kansallisten turvallisuusviranomaisten lakisääteistä toimintaa varten (HE 198/2017 vp, s. 36). Näin ollen tiedustelumenetelmiä käyttävien siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten lisäksi ei olisi tarvetta, että muille kansallisen turvallisuuden alaan kuuluvia tehtäviä hoitaville viranomaisille säädettäisiin vastaavia tiedustelutoimivaltuuksia. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että tiedusteluviranomaisten olisi tarpeen mukaan toimittava yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa siviili- ja sotilastiedustelun

29.3.2018

tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Toiseksi tiedusteluviranomaiset voisivat tiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi luovuttaa muille viranomaisille salassapitosäännösten estämättä analysoitua tiedustelutietoja, jos tietojen luovuttaminen olisi välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tämä liittyy tiedustelumenetelmillä saadun tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuteen. Esimerkiksi esitutkintaa hoitavalla viranomaisella ei voisi käyttötarkoitussidonnaisuudesta johtuen olla suoraa pääsyä tiedustelurekistereihin.

Siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että suojelupoliisin tiedustelullisten toimivaltuuksien lisääntymisen myötä sen esitutkinta- ja pakkokeinoimivaltuudet ehdotetaan poistettavaksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi. Ratkaisulle on esitettävissä useita perusteluja, kuten

- Kritiikille alttiin valtakeskittymän purkaminen (luopumalla uusien tiedustelutoimivaltuuksien vastapainoksi esitutkintavaltuuksista).
- Pyrkimys turvata esitutkinnan esteettömyys (arg. ETL 2:7) ja tasapuolisuusperiaatteen (ETL 4:1) toteutuminen eli viime kädessä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin asettamat vaatimukset.
- Esitutkinnan keskittäminen sen osaaville viranomaisille.

5.5 Päätöksenteko

Siviilitiedustelussa käytettävien tiedustelumenetelmien päätöksentekoa koskeva sääntely perustuisi pääosin poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan lukuun. Tuomioistuimen päätettäväksi esitettäisiin perus- ja ihmisoikeuksiin merkittävimmin puuttuvien tiedustelumenetelmien käyttäminen.

Päätöksentekotoimivaltaan liittyvät perus- ja ihmisoikeuspuuttumiset keinokohtaisesti on arvioitu esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamisen yhteydessä (Oikeusministeriön komiteamietintö 2009:2) perustuslakivaliokunnan kannanotot mukaan lukien. Siksi myös 5 a luvussa tiedustelumenetelmien päätöksentekoa koskevien perusratkaisujen kohdalla on perusteltua seurata mahdollisimman pitkälle 5 luvussa omaksuttua sääntelyä.

Tietoliikennetiedustelusta päättäisi tuomioistuin. Tuomioistuin päättäisi myös paikkatiedustelusta, jos se kohdistuu muuhun kotirauhan suojaamaan paikkaan kuin vakituiseen asumiseen käytettävään paikkaan tai paikkaan, johon ei ole yleistä pääsyä tai johon yleinen pääsy on rajoitettu tai estetty paikkatiedustelun toimittamisajankohtana.

Tuomioistuimella ei lähtökohtaisesti ole toimivaltaa päättää toimivaltuuden käytöstä muualla kuin Suomessa. Operatiivista päätöksentekoa ei myöskään ole tarkoituksenmukaista viedä oikeudellisessa järjestelmässä uusille toimijoille ulkomaan tiedusteluun liittyvien ulkopoliittisesti sensitiivisten elementtien takia. Kansainväliseen vertailuun kuuluvien joidenkin maiden kohdalla ulkomaan tiedustelusta päättää tiedusteluviraston päällikkö. Ulkomaan tiedustelua koskevasta päätöksenteosta siviilitiedustelussa käytettävien tiedustelumenetelmien osalta on perusteltua säätää vastaavalla tavalla. Suojelupoliisin päällikkö päättäisi myös kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta.

Ulkomaantiedustelussa tärkeässä roolissa olisivat suojelupoliisille vuosittain asetettavat tiedonhankintaprioriteetit. Siviilitiedustelutoimintaa olisi myös käsiteltävä tasavallan presidentin, valtioneuvoston kanslian, ulkoministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden ja viranomaisten kesken, jos sillä arvioidaan olevan ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia (Poliisilaki 5 a luvun 58 §:n 2 mom.).

29.3.2018

5.6 Luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttuvat tiedustelumenetelmät

Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä lukuun ottamatta sellaisia toimivaltuuksia koskevia säännösehdotuksia, jotka merkitsevät puuttumista perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Tällaisia säännösehdotuksia ovat poliisilain 5 a lukuun esitettävä 6 § (telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta), 7 § (televalvonta), 11 § (tekninen kuuntelu), 31 § (lähetyksen jäljentäminen) ja lakiehdotuksessa tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa tarkoitettu tietoliikennetiedustelu.

5.7 Siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan

Poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi niin sanotusta palomuurista. Tiedustelutoimivaltuuksilla saatuja tietoja ei lähtökohtaisesti saisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Palomuurisäännöksessä säädettäisiin eräistä poikkeuksista käyttötarkoitussidonnaisuuteen. Pykälä sisältäisi osin myös suojelupoliisin poliisimiehen toimimisvelvollisuuden piiriin kuuluvia asioita.

Kyse olisi poikkeuksesta tiedustelumenetelmillä saadun tiedon käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Asiaa koskeva sääntely on laadittu siten, että siinä tasapainoisella tavalla tulisi huomioida yhtäältä tiedustelun rikostorjunnasta poikkeava käyttötarkoitus sekä toisaalta vakavien rikosten selvittämiseen ja etenkin sellaisten rikosten estämiseen liittyvä huomattava yhteiskunnallinen intressi.

Tiedustelussa ilmitulleiden lievien rikosten ilmoittaminen rikostorjuntaan ei saisi olla sillä tavalla automaattista, että tiedustelu tosiasiaassa muodostuu tällaisten rikosten estämisen ja selvittämisen keinoksi. Toisaalta verrattain lieviäkin rikoksia on voitava ilmoittaa rikostorjuntaviranomaisille, jos tämä tapauskohtaisesti on välttämätöntä tiedustelun tarkoituksena olevan kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Kaikkein vakavimpien rikosten selvittäminen ja erityisesti ennalta estäminen puolestaan on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista, mistä johtuen niiden ilmoittaminen rikostorjuntaan on syytä laajasti sallia. Ilmoittamista perustelee myös oikeudenmukaisuus ja vakavan rikoksen uhrin näkökulman huomioonottaminen.

Tietyn 44 §:ssä säädetyin edellytyksin tiedustelumenetelmällä saatua tietoa voisi luovuttaa esitutkintaviranomaiselle tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Rajoituksetta tietoliikennetiedustelulla saatua tietoa saataisiin luovuttaa syyttömyyttä tukeväksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

Tietyn 44 §:ssä säädetyin edellytyksin tiedustelumenetelmällä saatua tietoa voisi luovuttaa esitutkintaviranomaiselle tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saisi aina luovuttaa syyttömyyttä tukeväksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

5.8 Ulkomaan tiedustelu ja kansainvälinen yhteistyö

Suomen turvallisuusympäristössä viime vuosina tapahtuneiden muutosten taustalla on sisäiseen ja kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien ja niihin liittyvien ilmiöiden kiihtyvä kansainvälistyminen ja tietoteknistyminen. Turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset osaltaan ovat johtaneet siihen, ettei yksittäinen valtio kaikissa tilanteissa kykene torjumaan itseensä kohdistuvia uhkia vain omin toimenpitein. Muutos korostaa kansainvälisen tiedustelu- ja turvallisuustyön sekä siinä saatavan operatiivisen ja strategisen tiedon merkitystä. Toimialan operatiivinen ja strateginen kansainvälinen tiedonvaihto on lähes nelinkertaistunut 2000-luvulla.

29.3.2018

Jos yhteiskuntaa halutaan menestyksellisesti turvata, suomalaisten turvallisuusviranomaisten on voitava hankkia tietoa myös ulkomaisilta toimijoilta. Ulkomaantiedustelulla tarkoitetaan kansallisen turvallisuuden kannalta olennaisen tiedon hankkimista ulkomaisista olosuhteista ja kohteista. Ulkomaantiedustelun tarkoituksena on tuottaa ylimmän valtionjohdon turvallisuuspoliittisen päätöksenteon sekä vakavien ulkoisten turvallisuusuuhkien torjunnan kannalta välttämätöntä tietoa.

Ulkomaantiedustelun luonteesta johtuen toiminnan lähtökohtana on, että tarvittavat tiedot pyritään hankkimaan kevyimmällä mahdollisella keinolla. Käytännössä tiedustelu perustuu usein yhteistoimintaa läheisesti muistuttaviin toimintamalleihin. Kyse on kahden valtion viranomaisten välisestä vapaaehtoisuuteen perustuvasta tietojen ja näkökantojen vaihdosta, joka hyödyttää molempia osapuolia. Tiedonvaihto voi koskea esimerkiksi yhteisen mielenkiinnon kohteena olevia ilmiötä, yksittäisiä tapahtumia, havaintoja tai poliittisia mielialoja, joista tietoja antava osapuoli tarjoaa oman tulkintansa pyrkien vaikuttamaan vastaanottajaosapuolen näkemyksiin. Tällaisen molemminpuolisen tiedonvaihdon ohella ulkomaantiedustelutoiminta voi perustua tiedustelevan valtion yksipuoliseen toimintaan. Perustilanteessa toiminta pitää sisällään sen, että tiedustelevan valtion ulkomaille lähettämä henkilöstö virka-asemaansa perustuen tekee yleisiä havaintoja asemavaltion oloista sekä käy keskusteluja asemavaltion edustajien tai kansalaisten kanssa. Vaikka kyse ei tällöin ole asemavaltion kanssa nimenomaisesti sovitusta tietojenvaihdosta, tapahtuu toiminta monesti asemavaltion hiljaisen hyväksynnän turvin. Kaikki valtiot joutuvat tosiasiaassa tiettyyn rajaan saakka sietämään maaperälläään tapahtuvaa tiedustelua.

Tietyissä poikkeukselliseksi luonnehdittavissa tilanteissa edellä kuvattu yhteistyötä korostava tai hiljaiseen hyväksyntään perustuva tiedustelu ei ole riittävää. Suomen kansallisen turvallisuuden kannalta kriittisen tärkeitä tietoja olisi tällaisissa tapauksissa voitava hankkia tarvittaessa myös salassa käytettävien tiedustelumenetelmien avulla.

Useat Euroopan valtiot ovat säätäneet ulkomaan tiedustelutoiminnastaan ja siinä käytettävistä toimivaltuuksista. Maittain vaihtelee, millä tarkkuudella yksittäisistä toimivaltuuksista on katsottu aiheelliseksi säätää. Ulkomaan tiedustelulla tarkoitettaisiin turvallisuusviranomaisten aktiivista toimintaa tiedon hankkimiseksi sellaisista ulkomailla oleskelevista yksittäisistä tai valtiollisista toimijoista, jotka saattavat uhata Suomen kansallista turvallisuutta tai muita yhteiskunnan elintärkeitä etuja.

Suomalaisilla tiedusteluviranomaisilla ei ole säädettyjä toimivaltuuksia hankkia tietoa ulkomailla. Turvallisuusympäristön muutoksesta johtuen ja hallituksen esityksessä HE 202/2017 vp mainituilla perusteilla olisi kuitenkin tarpeen säätää ulkomaantoimivaltuuksista eli ulkomaantiedustelusta. Ulkomaantoimivaltuudet ehdotetaan siviilitoiminnassa säädettäväksi suojelupoliisille ja ulkomaantiedustelussa ehdotettaisiin käytettäväksi poliisilakiehdotuksen 5 a luvussa säädettäviä keinoja. Kansainvälisestä yhteistyöstä ja sen yhteydessä käytettävistä tiedustelumenetelmistä säädettäisiin erikseen.

Esityksen kansainvälisestä vertailusta voidaan havaita, että ulkomailla tehtävää tiedonhankintaa koskeva päätöksenteko vaihtelee maittain. Päätöksenteosta voi vastata esimerkiksi tiedusteluviranomainen itse tai jokin poliittisesti vastuunalainen taho. Jos päätöksenteosta vastaa tiedusteluviranomainen, tapahtuu se yleensä valtiojohdon linjausten puitteissa. Tiedustelussa käytettävät menetelmät kohdistuvat vieraan valtion suvereniteettiin kohdemaassa ja myös mahdollisesti kolmannessa valtiossa, jonka kautta tiedonhankintaa tehdään. Tämän vuoksi ulkomaan tiedustelun poliittinen ulottuvuus korostuu. Tiedustelun mahdolliset vaikutukset ja riskit vaikuttaisivat päätöksentekomenettelyyn.

Ulkomailla tehtävästä siviilitiedustelusta ja tiedustelumenetelmän käytöstä päättäisi aina suojelupoliisin päällikkö. Suomalaisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa päättää menetelmien käytöstä Suomen alueen ulkopuolella eikä se tästä syystä tule kyseeseen päätöksentekotahona. Lisäksi ulkomaantiedustelun ulkopoliittisten herkkyyksien vuoksi on perusteltua, että riskin tiedustelumenetelmien käyttämisestä kantaisi suojelupoliisi.

29.3.2018

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta säädettäisiin erikseen. Ulkomaantiedustelun ulkopoliittisia ulottuvuuksia käsiteltäisiin siten myös siviili- ja sotilastiedustelun yhteensovittamisen yhteydessä, jolloin mukana olisivat keskeiset ulkopoliittiset tahot.

Kansainvälisestä yhteistyöstä säädettäisiin erikseen ja tällöinkin ulkomailla suoritettavassa operaatioissa käytettävistä tiedustelumenetelmistä päättäisi suojelupoliisin päällikkö. Yhteistyöllä tarkoitettaisiin kaikkea kansainvälistä tiedustelu- ja turvallisuusviranomaisten välistä yhteistyötä suojelupoliisin ja muiden maiden vastaavien virastojen välillä. Yhteistyö voisi toteutua esimerkiksi operatiivisten tietojen vaihtona, teknisen tuen antamisena, koulutusyhteistyönä, virkamiesvaihtona, kansainvälisenä yhdyshenkilötoimintana tai muuna tiedusteluviranomaisten välisenä toimintana sekä yhteisinä operaatioina, joilla tarkoitettaisiin yhteisiä tiedonhankintaoperaatioita, joissa voitaisiin käyttää myös tiedustelumenetelmiä.

6 Oikeusturvajärjestelyt ja valvonta

Tiedustelutoiminnassa korostuvat oikeusturvajärjestelyjen riittävyys ja valvonnan tehokkuus. On tärkeää, että tiedusteluviranomaisella ei ole rajoittamatonta harkintavaltaa tiedonhankinnan kohdentamisessa. Yksi tapa rajoittaa viranomaisen harkintavaltaa on edellä kerrotulla tavalla osoittaa vakavinta puuttumista perusoikeussuojaan tarkoittava tiedustelumenetelmien käytöstä päättäminen tuomioistuimelle (muun muassa Weber ja Saravia v. Saksa). Ehdotuksen mukaan tuomioistuinlupaa edellyttäviä tiedustelumenetelmiä olisivat telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, paikkatiedustelu ja tietoliikennetiedustelu. Lupa voitaisiin antaa enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan pois lukien telekuuntelu ja sen sijasta toimitettava tietojen hankkiminen, jos kohteena on henkilö. Näissä tilanteissa lupa voitaisiin antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Säännösehdoituksilla kuuntelu- ja katselukiellosta, jäljentämis- ja tiedustelukiellosta, tiedustelutietojen hävittämisestä ja tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamisesta turvattaisiin niin ikään oikeusturvan toteutumista. Oikeus saada tieto tiedustelun kohteeksi joutumisesta on tärkeää, jotta henkilö ylipäättään ymmärtäisi hakea oikeussuojaa (Poliisilaki 5 a luku 47 § ja Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa 20 §). Telekuuntelusta, tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta, televalvonnasta ja teknisestä tarkkailusta sekä tietoliikennetiedustelusta olisi viipymättä ilmoitettava kohteelle, kun tiedonhankinnan tarkoitus on saavutettu. Muiden menetelmien käytöstä olisi ilmoitettava, jos asiassa aloitetaan esitutkinta. Ehdotettu sääntely antaisi mahdollisuuden jokaiselle, joka epäilee joutuneensa yksityiselämän suojan loukkauksen kohteeksi, saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti siten kuin perustuslain 21 §:ssä edellytetään.

Asianosaisjulkisuus on tiedonhankinnan kohteen kannalta tärkeä oikeusturvatae. Kaikkien tiedustelumenetelmien käyttö olisi asianosaisjulkista siitä lähtien, kun henkilö on saanut ilmoituksen menetelmän käytöstä. Kaikkia tiedustelumenetelmäasioita koskisi oikeudenkäynnissä diaari-, asiakirja-, käsittely-, ratkaisu- ja asianosaisjulkisuus.

Tiedustelutoiminnan valvonnan tehokkuus edellyttää, että valvontaelimillä on pääsy kaikkeen tiedustelussa kertyneeseen aineistoon sekä oikeus tarkastaa tietoja ja asiakirjoja. Siksi tiedustelumenetelmiä koskisi viivytyksetön pöytäkirjaamisvelvoite. Tästä säädettäisiin tarkemmin asetuksella vastaavalla tavalla kuin mitä pöytäkirjaamisesta säädetään esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetussa asetuksessa (122/2014).

Tiedustelutoiminnan ulkoisesta laillisuusvalvonnasta huolehtisi ylimpien laillisuusvalvojien lisäksi uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu, joka valvoisi tiedustelutoimintaa reaaliaikaisesti. Reaaliaikaisen valvonnan mahdollistamiseksi säädettäisiin veloitteesta antaa tieto tiedusteluvaltuutetulle tiedustelumenetelmiä koskevista tuomioistuimen päätöksistä ja luvista mahdollisimman pian niiden

29.3.2018

antamisen päätöksen jälkeen. Lisäksi suojelupoliisin olisi mahdollisimman pian ilmoitettava tiedusteluvaltuutetulle päätöksestä, joka koskee muuta kuin tuomioistuimen päätöksentekotoimivaltaan kuuluvaa tiedustelumenetelmää, siviilitiedustelun suojaamista, ilmaisukieltoa, rikostorjuntaan luovutettavan tiedon siirtämisen lykkäämistä.

Valtuutetulla olisi laajat tiedonsaantioikeudet ja oikeus saada selvityksiä viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta. Valtuutettu voisi tehdä tarkastuksia tiedustelutoiminnan laillisuuden valvomiseksi, minkä lisäksi sille ehdotetaan oikeutta päästä valvonnan kannalta välttämättömiin tiloihin ja tietojärjestelmiin. Tiedusteluvaltuutettu voisi lisäksi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa.

Tiedustelutoiminnan oikeudellisesta valvonnasta sisäasiainhallinnossa huolehtisivat suojelupoliisi ja sisäministeriö. Näiden harjoittamaa laillisuusvalvontaa olisi tarkoitus vahvistaa uusilla henkilöstöresursseilla ja tehostaa valvontatoimia reaaliaikaistamalla. Sisäministeriön tulisi antaa eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvaltuutetulle vuosittain kertomus tiedustelumenetelmien ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta.

EIT on pitänyt tärkeänä, että tiedustelun valvontaan osallistuvat myös kansanedustuslaitoksen jäsenet. Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta ehdotetaan annettavaksi uuden tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäväksi. Tiedusteluvalvontavaliokunta toimisi osana eduskunnan valiokuntalaitosta. Tiedusteluvallioikunnalla olisi valvontatehtävänsä hoitamiseksi tiedonsaantioikeuksien lisäksi oikeus saada selvityksiä muun muassa tiedusteluvaltuutetulta ja muilta viranomaisilta.

7 Suojelupoliisille aiheutuvat taloudelliset vaikutukset

Suurin osa esityksessä ehdotettujen muutosten aiheuttamista taloudellisista vaikutuksista kohdistuisi suojelupoliisiin. Uuden lainsäädännön myötä suojelupoliisin tehtävät lisääntyvät merkittävästi tehtäväkentän laajetessa ja toimivaltuuksien lisääntyessä. Koska kyseessä on nykyistä laajempi tehtäväkenttä ja kokonaan uudet toimivaltuudet, ei suojelupoliisin nykyisiä taloudellisia tai henkilöstöresursseja ole mahdollista kohdentaa uusiin tehtäviin. Näin ollen kaikki tässä esitetyt lisäresursointitarpeet tulisivat päätettäväksi julkisen talouden suunnitelman yhteydessä ja talousarvioprosesseissa.

Suojelupoliisin nykyinen tehtävä on rikostorjunnallinen. Käytännössä se vastaa rikoslain 12 ja 13 luvuissa tarkoitettujen maan- ja valtiopetosrikosten estämisestä, paljastamisesta ja selvittämisestä sekä rikoslain 34 a luvussa tarkoitettujen terrorismirikosten estämisestä ja paljastamisesta. Terrorismirikosten selvittäminen kuuluu jo nykyisin pääsääntöisesti keskusrikospoliisille.

Esityksessä suojelupoliisin tehtäväksi säädettäisiin kansallisen turvallisuuden suojaaminen. Lainsäädännön voimaantulon myötä suojelupoliisin asema muuttuisi yhdistetyksi kotimaan turvallisuuspalveluksi ja ulkomaan tiedustelupalveluksi, jonka tehtävänä olisi hankkia tietoa kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista uhkista siihen katsomatta, onko uhkissa kyse rikoksista vai ei. Tiedonhankinnan perusteet sekä toiminnan ajallinen ja alueellinen ulottuvuus muuttuisivat ja laajenisivat nykyisestä.

Siviilitiedustelua koskevan lainsäädäntökokonaisuuden yhteydessä suojelupoliisilta ehdotetaan poistettavaksi sille nykyisin kuuluvat esitutkintatehtävät. Suojelupoliisi on käyttänyt henkilöstöresurssejaan ja suunnannut rahoituksestaan erittäin vähän näihin tehtäviin viime vuosina. Näin ollen ehdotuksella ei ole tähän liittyen henkilöstövaikutuksia eikä tarvetta suunnata nykyresursseja uudelleen.

Valtion turvallisuutta vaarantavien rikosten estämis- ja paljastamistehtävä säilyy suojelupoliisilla entiseen tapaan. Uusien koti- ja ulkomaantehtävien ja -toimivaltuuksien osoittamisesta suojelupoliisille ja samanaikaisesta olemassa olevien tehtävien ja toimivaltuuksien laajasta säilymisestä suojelupoliisilla seuraa, että

29.3.2018

viraston tehtäväkenttä ja sen velvoitteet muodostuvat kansainvälisessäkin vertailussa ainutlaatuisen laajoiksi.

Suojelupoliisin tehtäväkentän laajetessa ja sen toimivaltuuksien lisääntyessä viraston tiedonhankinnan volyymien arvioidaan kasvavan siinä suhteessa kuin tiedonhankintaa resursoidaan. Uuden lainsäädännön toimeenpanto tulee asettamaan yhä korkeammat laadulliset, koulutukselliset, oikeudelliset ja rakenteelliset vaatimukset viraston kaikkien yksiköiden toiminnalle. Tiedonhankinnan volyymien kasvattaminen ja edellä mainittujen vaatimusten täyttäminen siten, että siviilitiedustelulainsäädännön vaikuttavuudelle asetetut tavoitteet saavutetaan, edellyttävät suojelupoliisin toiminnan perusresursoinnin uudelleenarviointia sekä kertaluonteisia ICT-investointeja. Operatiivisten resurssien ja valmiuksien vahvistaminen edellyttää myös niitä tukevien toimintojen, kuten henkilöstö- ja taloushallinnon, vahvistamista.

Uusien tiedustelutoimivaltuuksien riittävä hyödyntäminen ja sitä kautta saavutettava yhteiskunnallinen vaikuttavuus ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa, oikea-aikaisessa turvallisuustilannekuvassa viranomaisille ja kansantaloudellisten etujen suojaamisessa edellyttää resursoinnin oikea-aikaisuutta. Resursointi, koulutus ja toiminnan suunnittelu tulisi siksi käynnistää riittävän aikaisessa vaiheessa jo ennen lainsäädännön voimaantuloa.

Siviilitiedustelun volyymi on verrannollinen siihen osoitettavien taloudellisten resurssien kanssa. Seuraavassa esitetyt määrärahalisäykset perustuvat siihen, että suojelupoliisi pystyisi suoriutumaan sille säädettävästä uudesta tehtävästä riittävän tehokkaasti ja laadukkaasti. Virastolle aiheutuvan henkilöresurssitarpeen arvioidaan jakautuvan siten, että perustettavista uusista viroista noin 30 % olisi poliisivirkoja ja 70 % siviilivirkoja.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on otettu tässä vaiheessa lähtökohdaksi, että siviilitiedustelua koskeva lainsäädäntö tulisi voimaan vuoden 2019 alussa. Jos jonkin rahoitustarpeen realisoitumisaikakohdaksi esimerkiksi mainitaan jäljempänä vuosi 2018, tarkoitetaan tällä sitä, että etupainotteinen rahoitustarve on olemassa jo vuotta ennen lain voimaantuloa. Jos lain voimaantulo aikaistuu tai myöhentyy lähtökohdaksi otetusta vuoden 2019 alusta, aikaistuvat tai myöhentyvät etupainotteiset rahoitustarpeet vastaavasti. Siviilitiedustelulainsäädännöstä aiheutuvat kustannusvaikutukset on eritelty vuosittain jäljempänä tässä osiossa.

Suojelupoliisissa käynnissä oleva suojelupoliisin suorituskyvyn kehittämishanke (SSK), ei kata siviilitiedustelulaista ja tietoliikennetiedustelulaista aiheutuvia tarpeita.

Koulutus ja henkilöstö- ja taloushallinto. Suojelupoliisi ei voisi jatkossa nojautua yksinomaan Poliisiammattikorkeakouluun ja keskusrikospoliisin suunnittelemiin ja järjestämiin koulutuksiin salaisen tiedonhankinnan osalta, koska siviilitiedustelussa käytettävien toimivaltuuksien käyttöperuste, käyttöön liittyvät taktiset näkökohdat, kokonaan uudet toimivaltuudet ja menetelmien henkilöllinen kohdentaminen eroavat perinteisistä rikostorjuntamenetelmistä. Lisäksi menetelmiä on määrä käyttää uudessa toimintaympäristössä eli ulkomailla. Uusien siviilitiedustelutoimivaltuuksien koulutusrakenteet olisi siten luotava ja vakiinnutettava viraston sisälle. Tarkoitus on perustaa suojelupoliisiin koulutusyksikkö, joka vastaisi viraston henkilöstön erikois- ja jatkokoulutuksesta ja siviilitiedustelulain edellyttämästä päällystön erikoiskoulutuksesta sekä osallistuisi sotilastiedusteluviranomaisen, tuomioistuimien ja laillisuusvalvonnan kanssa tehtävään koulutusyhteistyöhön. Tässä vaiheessa suojelupoliisi arvioi, että suojelupoliisin koulutustoiminto sisältäisi perehdytysvaiheessa 6 henkilötyövuotta, joista 2 määräaikaista ja ylläpitovaiheessa 4 pysyvää henkilötyövuotta. Osa taktisesta koulutuksesta olisi hankittava sellaisilta kansainvälisiltä yhteistyötahoilta, joilla on pitkäaikainen kokemus tiedustelutoimivaltuuksien käytöstä. Lainsäädäntömuutoksista aiheutuva organisaation henkilömäärän kasvu edellyttäisi myös henkilöstöhallintoon sekä viraston talous- ja yleishallintoon liittyvien resurssien pysyvää vahvistamista.

Laillisuusvalvonta ja oikeudellinen tuki. Suojelupoliisissa ei ole nykyisin päätoimista sisäistä laillisuusvalvontatoimintaa, vaan sisäistä laillisuusvalvontaa suoritetaan samoin kuin muussakin poliisissa sivutoimisesti ja pääasiassa määräaikaisten tarkastusten muodossa.

29.3.2018

Uusien tiedustelutoimivaltuuksien myötä viraston sisäisen laillisuusvalvonnan merkitys korostuu. Sisäinen laillisuusvalvonta olisi järjestettävä entistä reaaliaikaisemmaksi, tehokkaammaksi ja kattavammaksi, mikä edellyttäisi eriyttämistä omaksi toiminnokseen ja siten lisäresursseja (4htv). Samalla olisi järjestettävä sisäisen laillisuusvalvonnan suhde ulkoisiin laillisuusvalvontaelimiin, ennen kaikkea tähän esitykseen liittyvässä oikeusministeriön esityksessä ehdotettavaan valvontaviranomaiseen. Laillisuusvalvonta tekisi tiivistä yhteistyötä koulutusyksikön kanssa oikeiden soveltamiskäytäntöjen jakamiseksi tiedustelutoimivaltuuksia käyttäville virkamiehille. Sisäisen laillisuusvalvonnan järjestäminen edellyttäisi osin rahoitusta jo ennen lain voimaantuloa siten, että toimintoa varten suojelupoliisin tarvitsemasta arvioidusta kokonaishenkilöresurssista 3 henkilötyövuotta saataisiin käyttöön vuosi ennen lain voimaantuloa. Tämä mahdollistaisi sen, että oikeisiin soveltamiskäytäntöihin perustuva riittävästi koulutettu siviilitiedustelumenetelmien käyttö voitaisiin aloittaa täysimittaisesti heti lain voimaantullessa.

Lisäksi operatiivisiin yksiköihin perustetaan kaksi uutta operatiivisen lakimiehen miehen virkaa, joilla tuetaan uusien kotimaan, ulkomaan ja tietoliikenne-tiedustelutoimivaltuuksien operatiivista tiedonhankintaa. Nämä virat sisältyvät sisäisen laillisuusvalvonnan kokonaisresurssitarpeeseen 4 henkilötyövuotta. Edellä kuvatulla jaolla varmistetaan, että laillisuusvalvonta ja operatiivinen päätöksenteko pidetään jatkossakin erillään.

Menetelmäkehitys, analyysi ja operatiivinen tiedonhankinta.

Siviilitiedustelulainsäädännön myötä suojelupoliisin tehtävät lisääntyisivät ja viraston tehtäväkenttä laajenisi. Tiedonhankinta tulisi vastaisuudessa perustumaan kansallisen turvallisuuden suojaamiseen eikä yksinomaan rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi. Uusien toimivaltuuksien tehokas hyödyntäminen edellyttäisi operatiivisen tiedonhankinnan vahvistamista sekä henkilöresurssien että laitteiston ja menetelmäkehityksen muodossa. Kun viraston hankkiman raakatiedon määrä välttämättömien panostusten johdosta kasvaisi, olisi tiedon hyödynnettävyys varmistettava panostamalla sisään virtaavan tiedon tekniseen ja operatiiviseen analysointiin sekä sen esikäsittelyyn, uhkien jatkoselvittämiseen ja kohdehenkilöiden valvontaan. Tiedonhankinnan tehostaminen ja hankitun tiedon hyödyntäminen Suomen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi edellyttää myös, että suojelupoliisi laajentaa yhteistyöverkostoaan luomalla uusia kumppanuuksia sekä kotimaisiin että ulkomaisiin viranomaistahoihin ja muihin toimijoihin. Tämän johdosta operatiivisen yhteistyön määrä tulisi kasvamaan merkittävästi.

Arvioitu henkilöresurssitarve operatiivisen toiminnan ja yhteistyörakenteiden vahvistamiselle on 48 henkilötyövuotta. Kyse olisi uusien pysyvien virkojen perustamisesta. Tehokas ja täysimittainen tiedustelutoimivaltuuksien hyödyntäminen edellyttää, että taktinen ja tekninen menetelmäkehitys aloitettaisiin hyvissä ajoin ennen lain voimaantuloa ja että operatiivinen henkilöstö olisi riittävässä määrin koulutettu toimivaltuuksien käyttöön ennen lain voimaantuloa. Tästä johtuen uusia virkoja tulisi perustaa ja laitteistoa hankkia jo osin ennen lain voimaantuloa.

Raportointi valtiojohdolle, viranomaisille ja muille sidosryhmille. Suojelupoliisin hankkiman tiedon määrän arvioidaan kasvavan tiedonhankinnan perusteiden laajentuessa ja uusien tiedustelumenetelmien sekä lisäresursoinnin myötä. Yksi siviilitiedustelulainsäädännön keskeisiä tavoitteita on lisätä ja parantaa ylimmän valtiojohdon tiedonsaantia Suomen turvallisuustoimintaympäristön muutoksista ja kehittämisestä oikea-aikaisen ja riittäviin tosiseikkoihin perustuvan ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon tukemiseksi. Tämän tehtävän täyttäminen edellyttää, että suojelupoliisin hankkima tiedustelutieto saatettaisiin monipuolisesti ja perusteellisesti analysoituna valtiojohdon ja viranomaisten käyttöön, jotta suojelupoliisi voisi optimaalisella tavalla tukea niiden toimintaa. Lainsäädännön uudistuessa myös odotukset analysoidun tiedustelutiedon tuottamiseksi yksityisen sektorin toimijoiden käyttöön yhteiskunnan tärkeiden taloudellisten etujen turvaamiseksi kasvaisivat. Uusien toimivaltuuksien avulla hankitun tiedustelutiedon strategiseen analysointiin ja yhdistelemiseen sekä sen raportointiin asiaankuuluville tahoille olisi välttämätöntä resursoida, arviolta 8 henkilötyövuotta.

29.3.2018

Tietoliikennetiedustelu. Esityksestä ilmenevällä tavalla puolustusvoimien tiedustelulaitos toimisi siviilitiedustelutarkoituksessa tapahtuvan tietoliikennetiedustelun teknisenä toteuttajana. Suojelupoliisi olisi vastuussa sille välitettyjen tietojen analysoinnista ja muista jatkotoimenpiteistä. Ratkaisusta seuraa, että tietoliikennetiedustelun teknisestä toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset kohdistuisivat ensi sijassa puolustusvoimien tiedustelulaitokseen. Taloudellisten vaikutusten arviointi tältä osin on sisällytetty tähän esitykseen liittyvään sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevaan esitykseen. Siviilitiedustelutarkoituksessa tapahtuvaan tietoliikennetiedusteluun liittyviä kustannuksia käsitellään jäljempänä olevassa taulukossa vain siltä osin kuin ne kohdistuvat suojelupoliisiin. Sekä siviilitiedustelussa että sotilastiedustelussa käytettävien teletiedustelumenetelmien kustannusvaikutukset on sisällytetty suojelupoliisin taloudellisten vaikutusten arviointiin. Mahdolliset viranomaisten väliset kustannusten jaot tarkastellaan vielä erikseen.

Ulkomaan tiedustelu. Ulkomaan tiedustelutoimivaltuudet edellyttäisivät kokonaan uuden toiminnon perustamista. Tämä tarkoittaisi erikoiskoulutettua henkilöstöä, tiedonhankinnan ja henkilöstön suojaamisrakenteita ja -prosesseja, tarpeen mukaan ympärivuorokautista operatiivista vasteaikaa sekä kansainvälisiä yhteistyörakenteita. Ulkomaan tiedustelun toteuttaminen edellyttää myös siihen liittyvän tukitoiminnon ylläpitoa (muun muassa talouspalvelut sekä hallinnollisten suojaamisrakenteiden ja peitteiden tuki). Ympärivuorokautinen tukitoiminta sisältää myös henkilöstöturvallisuustoiminnan laajentamisen ja vahvistamisen, kuten ympärivuorokautisen vartioinnin sekä virastopalveluiden ja kiinteistöpalveluiden ylläpidon operatiivisen toiminnan edellyttämällä tavalla.

Toimitilakulut. Uuteen siviilitiedustelulainsäädäntöön liittyvät resurssilisäykset tulevat merkitsemään viraston henkilöstömäärän kasvua, mikä puolestaan tulee kasvattamaan myös viraston toimitilakustannuksia. Suojelupoliisi on arvioinut tässä vaiheessa, että jokainen henkilötyövuoden lisäys aiheuttaa vuosittaisten toimitilakustannusten kasvamisen 7.500 eurolla.

Samanaikaisesti tämän lainsäädäntöhankkeen kanssa on meneillään suojelupoliisin toimitilahanke, jossa kartoitettavana ovat vaihtoehdot toimitilakysymyksen järjestämiseksi viraston nykyisten toimitilojen vuokrasopimuksen päättyessä vuosien 2019 ja 2020 vaihteessa. Toimitilojen mahdollisista uudelleenjärjestelyistä aiheutuvia kustannuksia ei ole huomioitu esityksessä eikä tiedustelulainsäädännöstä aiheutuvia kustannuksia ole toistaiseksi huomioitu toimitilahankkeessa.

29.3.2018

7.1 Yhteenveto lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista

Yhteenveto lakiesityksen taloudellisista vaikutuksista	LTAE 2018	S2019 (lain ehdotettu voimaantulo)	S2020	S2021 ->
Sisäministeriön hallinnonala 26.				
Suojelupoliisin toimintamenot 26.10.02				
Kertaluonteiset investoinnit	9 700 000	-	-	-
- josta tietojärjestelmä- muutokustannukset	700 000			
- josta tietoliikennetiedustelun investoinnit	9 000 000			
Henkilöstökulut (htv)	1 911 000 (27 htv)	6 764 000 (94 htv)	6 764 000 (94 htv)	6 614 000 (92 htv)
Muut vuotuiset kulut yhteensä	895 000	4 405 000	4 405 000	4 390 000
- josta toimitila-, turvallisuus-, vartiointi- ja kiinteistöpalvelut	195 000	1 105 000	1 105 000	1 090 000
- josta ajoneuvohankinnat	-	200 000	200 000	200 000
- josta operatiiviset kehityskustannukset	400 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000
- josta linja-, ylläpito- ja lisenssikustannukset, tietojärjestelmien elinkaarikustannukset sekä korvaukset operaattoreille	-	1 300 000	1 300 000	1 300 000
- josta ulkopuolinen koulutus	300 000	300 000	300 000	300 000
Suojelupoliisi yhteensä	12 506 000	11 169 000	11 169 000	11 004 000
Poliisin toimintamenot 26.10.01				
Henkilöstökulut (htv)		1 180 000 (20 htv)	1 180 000 (20 htv)	1 180 000 (20 htv)
Muut vuotuiset kulut		140 000	140 000	140 000
Poliisin htv -määrän noston vaikutus muihin vuotuisiin kuluihin (7 000€/htv)		140 000	140 000	140 000
Muu poliisi yhteensä		1 320 000	1 320 000	1 320 000
Sisäministeriön toimintamenot 26.01.01				
Henkilöstökulut (htv)		350 000 (4 htv)	350 000 (4 htv)	350 000 (4 htv)
Oikeusministeriön hallinnonala 25.				
Muiden tuomioistuinten toimintamenot 25.10.03				
Henkilöstökulut, ml. lupakustannukset		473 800	473 800	473 800
Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan toimintamenot 25.10.04				
Henkilöstökulut		141 600	141 600	141 600
Syyttäjälaitoksen toimintamenot 25.30.01				
Henkilöstökulut		153 400	153 400	153 400
Rikosseuraamuslaitoksen toimintamenot 25.40.01				
Henkilöstökulut		350 000	350 000	350 000

lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi