

Ulkoasiainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 203/2017 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- valtioneuvoston turvallisuusjohtaja Jari Ylitalo, valtioneuvoston kanslia
- johtava asiantuntija, suurlähettiläs Marja Lehto, ulkoministeriö
- erityisasiantuntija Anu Mutanen, oikeusministeriö
- poliisiosaston lainsäädäntöjohtaja Katriina Laitinen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi, sisäministeriö
- rajaturvallisuusasiantuntija, everstiluutnatti Jussi Sainio, sisäministeriö
- päällikkö, poliisineuvos Antti Peltari, suojelupoliisi
- poliisiylitarkastaja Mikko Eränen, Poliisihallitus
- sotilaslakimies Juho Melaluoto, Pääesikunta
- eversti Esapekka Vehkaoja, Pääesikunta
- rikostarkastaja Markus Terenius, keskusrikospoliisi
- käräjätuomari Jukka Jaakkola, Helsingin käräjäoikeus
- johtaja Matti Saarelainen, Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
- vanhempi osastoiesupseeri Juha-Antero Puistola, Turvallisuuskomitea
- kyberturvallisuuden professori Jarno Limnéll, Aalto-yliopisto
- professori Martti Lehto, Jyväskylän yliopisto
- oikeudellinen asiantuntija Susanna Mehtonen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- ihmisoikeuksien asiantuntija Matti Jutila, Ihmisoikeusliitto
- johtava lakimies Juha Jalkanen, Suomen Rauhanturvaajaliitto ry
- puheenjohtaja Timo Mielonen, Suomen Sadankomitea ry
- Taimar Peterkop, Information System Authority, Estonia

Valiokunnan lausunto UaVL 6/2018 vp

- Dr. Lars Nicander, Director, Center for Asymmetric Threat Studies (CATS), Swedish Defence University

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Rajavartiolaitos
- professori Martin Scheinin

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Johdanto

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sotilastiedustelusta. Esityksen keskeisenä tavoitteena on saattaa Puolustusvoimien tiedustelua koskeva lainsäädäntö ajan tasalle sekä täyttää perustuslaista ja Suomen sitovista kansainvälisistä velvoitteista johtuvat vaatimukset. Tavoitteena on parantaa Puolustusvoimien tiedonhankintaa Puolustusvoimien tehtäviin liittyvistä vakavista kansainvälisistä uhista siten, että Puolustusvoimilla olisi Suomessa ja ulkomailla toimivaltuudet henkilötiedusteluun ja tietojärjestelmätiedusteluun sekä tietoliikennetiedusteluun.

Sotilastiedustelua koskeva lakiesitys liittyy kiinteästi hallituksen esityksiin siviilitiedustelusta (HE 202/2017 vp), tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta (HE 199/2017 vp), perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp perustuslain sääntely luottamuksellisen viestin salaisuuden suojasta) sekä ehdotukseen tiedustelutoiminnan parlamentaarisesta valvonnasta (PNE 1/2018 vp). Lainsäädäntöpaketin tarkoituksena on luoda Suomeen tarvittavat lainsäädännölliset puitteet siviili- ja sotilastiedustelua varten.

Tiedustelulainsäädäntökokonaisuuden lähtökohtana on Suomen turvallisuusympäristön merkittävä muuttuminen ja digitalisoituminen. Kokonaisuuteen liittyen ulkoasiainvaliokunta on arvioinut Suomen turvallisuusympäristön tilaa HE 198:sta (perustuslain 10 §:n muuttaminen koskien luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa) 21.3.2018 antamassaan lausunnossa (UaVL 3/2018 vp—HE 198/2017 vp).

Ulkoasiainvaliokunnan toimialaan liittyvät sotilastiedustelulainsäädännön keskeiset kohdat

Ulkoasiainvaliokunta painottaa sotilastiedustelulainsäädännön olevan tarpeellinen lisä Suomen turvallisuusviranomaisten tilannetietoisuuden parantamiseksi. Esityksen tarkoituksena on paitsi tuottaa uhkien torjunnan mahdollistavaa tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamisesta vastaaville viranomaisille myös tukea ylimmän valtiojohdon ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa niin, että sen päätöksenteko perustuu parhaaseen mahdolliseen tietoon. Samalla Suomi saattaisi sotilastiedustelua koskevan lainsäädäntönsä muiden Euroopan maiden kanssa samalle tasolle.

Sotilastiedustelulainsäädännön jatkovalmistelun osalta valiokunta kiinnittää erityistä huomiota seuraaviin oman toimialansa kysymyksiin:

Valiokunnan lausunto UaVL 6/2018 vp

Kansainvälinen yhteistyö

Ulkoasiainvaliokunta korostaa ihmisoikeuksien huomioimisen tärkeyttä sotilastiedustelulainsäädäntöä uudistettaessa ja toteaa, että hallituksen esitykseen sisältyy jaksot kansainvälisten ihmisoikeussopimusten (s. 46—56) ja EU:n perusoikeuskirjan (s. 56—61) merkityksistä asian yhteydessä. Valiokunta korostaa, että erityisesti tietojenvaihtoon toisten valtioiden kanssa liittyy ihmisoikeuskysymyksiä, jotka tiedustelusta päättävien ja sitä suorittavien viranomaisten on tärkeä tiedostaa, jottei Suomi omalla toiminnallaan vaaranna tiedonvaihdon kohteena olevien henkilöiden turvallisuutta.

Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että hallituksen esityksessä laiksi sotilaallisesta tiedustelusta on asetettu tiedustelulle suhteellisuuden (5 §) ja vähimmän haitan (6 §) vaatimukset. Lisäksi lakiesityksessä erikseen kielletään tiedustelutoiminnan kohdentaminen syrjivällä perusteella (8 §). Näiden yleisten periaatteiden toteutumista tiedustelutoiminnassa on seurattava aktiivisesti sekä tuomioistuimenmenettelyissä että tiedustelumenetelmien käytössä.

Sotilastiedustelun kansainvälisen yhteistyön osalta hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että edellisessä kappaleessa mainitut yleiset periaatteet koskevat myös kansainvälistä yhteistyötä ja että "Suomen kansallista etua arvioitaessa tulisi huomiota kiinnittää myös vastaanottajavaltion tai luovuttajavaltion ihmisoikeustilanteeseen ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamiseen" (HE 203/2017 vp, s. 214). Asiaa koskevan pykälän (19 §) kirjaus on kuitenkin muodoltaan hyvin yleisluontoinen, ja valiokunta toteaa kirjausten perusteella olevan mahdotonta arvioida, miten ihmisoikeussopimuksiin liittyviä velvoitteita tullaan soveltamaan tiedustelutoiminnan kansainvälisen yhteistyön yhteydessä. Valiokunta pitää tärkeänä selventää ao. pykälän perusteluissa, että lauseke kieltää yhteistoiminnan tai tietojen luovuttamisen, jos on perusteltua aiheuttaa epäillä, että ketään henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti.

Lisäksi valiokunta toteaa, että kansainvälisen yhteistyön heikko säätely lakiesityksessä ulottuu myös kansainvälisen toiminnan valvontaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että tiedusteluvaltuutetulla on mahdollisuus puuttua myös kansainväliseen tietojen vaihtoon, mikäli se ei ole lainmukaista. Tämän toteutumiseksi sotilastiedustelua koskevaa lainsäädäntöesitystä tulee muokata niin, että siinä kansainvälinen tietojen vaihto määritellään tiedustelumenetelmäksi, koska niiden valvonta kuuluu ehdotetussa lainsäädäntökokonaisuudessa tiedusteluvaltuutetun toimivaltaan.

Tiedustelutoiminnan koordinaatio

Sotilastiedustelulain 2 luvun 14 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan sotilas- ja siviilitiedustelutoiminta sovitettaisiin yhteen tasavallan presidentin, valtioneuvoston kanslian, ulkoministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden ja viranomaisten kanssa. Pykälän 2 momentin mukaan, jos sotilastiedustelutoiminnalla arvioitaisiin olevan ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia, asia on valmistelevasti käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettujen viranomaisten kesken. Vastaava yhteensovittamispykälä sisältyy myös siviilitiedustelutoiminnasta annettuun hallituksen esitykseen (HE 202/2017 vp).

Valiokunnan lausunto UaVL 6/2018 vp

Hallituksen esityksen mukaan yhteensovittamismenettelyn tarkoituksena on varmistaa tiedustelun kannalta merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tietopyyntöihin reagoiminen, tiedustelutoimintaan kytkeytyvien eri hallinnonalojen näkemysten huomioiminen ja prosessin puitteissa saavutettujen näkemysten välittyminen asianmukaisille tahoille. Tiedustelutoiminnan yhteensovittamisessa ei olisi kyse tiedustelua koskevasta operatiivisesta päätöksenteosta, vaan se tapahtuisi edelleen tiedusteluviranomaisissa, mukaan lukien ulkomaantiedustelua koskeva operatiivinen päätöksenteko.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa yhteensovittamismenettelyn tärkeyttä. Erityisesti sen merkityksen voi arvioida korostuvan ulkomaantiedusteluun liittyvissä kysymyksissä, ja valiokunta pitääkin tärkeänä, että kynnys asian viemisestä edellä mainittujen viranomaisten valmistelevaan käsittelyyn pidetään matalana, jos tiedusteluviranomaiset arvioivat, että tiedustelutoiminta tulisi sisältämään ulko- ja turvallisuuspoliittisia herkkyyksiä. Yhteensovittamismenettelyä on myös hyödynnettävä sen varmistamiseksi, että estetään tiedustelun kautta saadun tiedon siiloutuminen ja varmistetaan, että poliittisilla päättäjillä on käytettävissään samat tiedot yhteisen tilannekuvan ja analyysin muodostamiseksi kulloisessakin tilanteessa.

Lopuksi

Lopuksi ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomion tietoliikennetiedustelun valittuun toteutustapaan. Hallituksen esityksessä tietoliikennetiedustelun perusratkaisuksi on esitetty mallia, jossa hakuehtojen määrittelyn avulla toteutetaan tietyn tietoliikennekaapelin tai sen osan viestivirran seulonta. Kyseisen ratkaisun todetaan edustavan kohdennettua tietoliikennetiedustelua, sillä laajasta viestivirrasta seulottaisiin koneellisin menetelmin valtaosa pois ja todelliseen viranomaisen tarkasteluun päätyvä, hakuehdot täyttävä osuus olisi pieni. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällaisesta ratkaisusta, jossa tiedusteluviranomaiset pääsevät kuitenkin hakuehtojen määrittelyn kautta yleisesti käsiksi viestivirtaan, käytetään englanniksi vakiintunutta termiä *mass surveillance* ja ruotsiksi termiä *massövervakning*.

Ulkoasiainvaliokunnan toimialaan ei kuulu valitun tietoliikennetiedustelun perusratkaisun arviointi, mutta valiokunta toteaa yllä sanotun valossa olevan osin semanttinen kysymys, puhutaanko hallituksen esityksen mukaisesti kohdennetusta valvonnasta vai julkisessa keskustelussa esillä olleesta massavalvonnasta. Keskeistä on huomioida, että termeistä käyty keskustelu on osaltaan osoitus viestiliikennetiedusteluun liittyvistä huolista ja siitä, että tiedustelulainsäädäntöä luotaessa on huomioitava tarkasti kansalaisten oikeusturvakysymykset, mukaan lukien kansainväliset ihmisoikeuskysymykset.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ulkoasiainvaliokunta esittää,

että puolustusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 31.5.2018

Valiokunnan lausunto UaVL 6/2018 vp

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Matti Vanhanen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Simon Elo sin
jäsen Tiina Elovaara sin
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Lenita Toivakka kok
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Jutta Urpilainen sd
jäsen Stefan Wallin r
varajäsen Ilkka Kanerva kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tiina Larvala