



15.6.2017

Viite VNK/732/03/2017 SM lausuntopyyntö; ehdotus siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Asia Valtioneuvoston kanslian (Vnk/732/03/2017) lausunto ehdotuksesta siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

1. Yleistä

Valtioneuvoston kanslia lähettää lausuntopyynnön viiteasiakirjan mukaisesti esitykseen siviilitiedustelulainsäädännöstä. Esitys siviilitiedustelulainsäädännöksi on perusteellinen ja kuvaa hyvin nykytilanteen monimuotoisuuden. Esityksessä on hyvin otettu huomioon myös suhde perustuslakiin.

Sisäasiainministeriötä pyydetään ottamaan huomioon alla olevat huomiot erityisesti hyväksyttävän lain toimeenpanossa koskien luvussa kaksi esitettyä tiedustelun ja tilannekuvan yhteensovittamista sekä luvussa kolme mainittuja lainsäädännön tarkistuksia.

Luvussa neljä on käsitelty mietintöä EU-oikeuden näkökulmasta.

2. Tiedustelun ja tilannekuvan yhteensovittaminen

Lakiesityksen perusteluissa on otettu huomioon Valtioneuvoston kansliassa toimiva valtioneuvoston tilannekeskus ja sen merkitys valtionjohdon ja eri viranomaisten tilannetietoisuuden ylläpitämisessä. Myös varsinaisessa lakiehdotuksessa korostetaan siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan yhteensovittamista valtion johdon ja keskeisten ministeriöiden kesken. Lakiesitys ei kuitenkaan esitä selkeitä toimenpiteitä tiedustelutiedon koordinoimiseksi ja valtion ylimmän johdon päätöksenteon tukemiseksi.

Lakiesityksen 55§ tiedustelutoiminnan yhteensovittaminen on keskeinen osa valmisteilla olevien tiedustelulakien yhteensovittamisessa. Valtioneuvoston kansliassa on valmisteilla tiedustelun ja tilannekuvan koordinaatioryhmän asettaminen, jonka tehtävänä on:

- arvioida ja yhteen sovittaa ylimmän valtiojohdon tiedontarpeita;
- koordinoita ja arvioida tilannekuvan yhteensovittamiseen liittyviä tehtäviä;
- yhteen sovittaa siviili- ja sotilastiedustelun teema-alueita ja painopisteitä sekä prioriteetteja sekä
- määrittää valtioneuvoston tilannekeskuksen analyysin tuottamiseen liittyviä tietotarpeita.

3. Lainsäädännön tarkistukset

Mietinnössä ehdotetaan siviiliviranomaisille uusia merkittäviä tiedustelutehtäviä ja – toimivaltuuksia. Asian merkittävyyden takia valtioneuvoston kanslia esittää jatkovalmistelussa arvioitavaksi tarvetta tarkentaa sisäministeriöstä annettua valtioneuvoston asetusta (19/2015, 1§) erityisesti tiedustelutoiminnan valvonnan osalta.

Valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimii riippumaton lainsäädännön arviointineuvosto. Arviointineuvosto tulee mahdollisesti otamaan arvioitavaksi siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoimintaan koskevat esitykset (<http://vnk.fi/arviointineuvosto>).

Sekä ehdotuksessa laiksi tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa että ehdotuksessa sotilastiedustelulaiksi käytetään käsitettä tiedonsiirtäjä. Käsitteen määrittelyä ja perusteluja voisi harkita tarkennettavaksi erityisesti sen suhteen, miten tiedonsiirtäjä eroaa tietoyhteiskuntakaaren 3 §:ssä määritellyistä relevanteista käsitteistä (erit. 3 § 1 mom. kohdat 27 ja 34). Selkeyden vuoksi voitaisiin perusteluissa tarkentaa myös sitä, katsotaanko tiedonsiirtäjän hoitavan julkista hallintotehtävää suorittaessaan laissa säädettyjä toimia. Tämä olisi perusteltu esim. sen selventämiseksi, millaiset toimijat kuuluvat tiedustelutoiminnan valvonnan piiriin (vrt. työryhmän mietintö tiedustelutoiminnan valvonnasta, esim. s. 62, tiedonsaantioikeus 18§, oikeus saada selvitys 19§ ja tarkastusoikeus 20 §) ja millä perusteella toimenpiteen suorittajalle maksetaan korvaus syntyneistä kustannuksista (poliisilaki 5a luku 51§ ja siviilitiedustelulaki 23§).

Sekä siviili- että sotilastiedustelua koskevissa ehdotuksissa säädetään teleyritykselle sekä tiedonsiirtäjälle oikeus saada valtion varoista korvaus laissa tarkoitetusta viranomaisen avustamisesta ja/tai tietojen antamisesta aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan tiedonsiirtäjän osalta korvattavina kustannuksina pääasiassa työvoimakustannukset. Teleyrityksiä koskevassa säännöksessä viitataan tietoyhteiskuntakaaren 299 §:än. Sääntelyä ei tältä osin voida pitää symmetrisenä, koska tietoyhteiskuntakaareissa teleyritysten oikeus saada korvausta on rajattu viranomaistarpeita palvelevien järjestelmien

investointikustannuksiin. Korvausta ei ole mahdollista saada siitä työstä, joka aiheutuu viranomaisten avustamisessa tarvittavien järjestelmien käytöstä ja tietojen luovuttamisesta viranomaisille.

Lakiehdotuksen poliisilain muuttamisesta 30 §:ssä käytetään käsitettä postitoimisto. Selkeyden vuoksi olisi perusteltua käyttää postilain (415/2011) mukaista käsitettä postin toimipiste.

4. Lainsäädännön EU-ulottuvuus

Mietinnössä tarkastellaan turvallisuusympäristön kansainvälistymistä ja nostetaan esiin ulkopoliittisesti merkittävät kansainväliset asiat sekä kansainväliset suhteet (ks. 2.2.1 kohta). Myös Euroopan unioniin liittyviä kysymyksiä sivutaan. Valtioneuvoston kanslia korostaa Euroopan unionin jäsenyyden keskeistä merkitystä Suomelle sekä ulkoisen että sisäisen turvallisuuden kannalta. EU:n jäsenvaltioiden välinen keskinäisriippuvuus on jatkuvasti kasvanut sekä ulkoiseen että sisäiseen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Erityyppiset häiriö- ja kriisitilanteet ovat yhä useammin monialaisia.

Mietinnössä viitataan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohtaan (ks. 2.5.1.1 ja 2.6.2 kohta). Määräyksen mukaan unioni kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Artiklassa tunnustetaan, että jäsenvaltioiden tehtävänä ja oikeutena on suojella keskeisiä turvallisuusetujaan, mukaan lukien maanpuolustuksesta huolehtiminen. Osana turvallisuusetujensa suojaamista jäsenvaltiot toteuttavat sisäisen ja ulkoisen turvallisuutensa edellyttämiä toimenpiteitä.

Artiklassa ei määritetä sitä, missä EU:n ja kansallisen toimivallan välinen rajanveto tarkkaan ottaen kulkee. EU-oikeus ulottuu lukuisille aloille, joilla on välitöntä tai välillistä merkitystä kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen kannalta. Samalla näiden intressien kansallinen ulottuvuus tunnustetaan mainitsemalla ne useissa EU:n perussopimuksen artikloissa ja EU-säädöksissä EU:n yhteistyöaloja koskevinä poikkeus- tai oikeuttamisperusteina. Siitä, että jäsenvaltio vetoaa kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen, ei seuraa, että kysymys jäisi EU-oikeuden soveltamisen ulkopuolelle. EU:n tuomioistuimen mukaan tällaisen varauksen tunnustaminen voisi vaarantaa EU-oikeuden sitovuu-den ja yhdenmukaisen soveltamisen. Tuomioistuin on kuitenkin tunnustanut, että jäsenvaltioiden kansallisten tarpeet voivat näissä kysymyksissä vaihdella jäsenvaltiosta ja aikakaudesta toiseen.

Samalla se on korostanut suhteellisuusperiaatteen noudattamisen merkitystä.

Kansallinen tiedustelutoiminta kuuluu kansalliseen toimivaltaan. Kansainvälisessä ja eurooppalaisessa turvallisuusympäristössä tapahtuneiden muutosten myötä tarve tietojenvaihdon kehittämiseen ja tehostamiseen muiden jäsenvaltioiden sekä EU:n toimielinten ja elinten kanssa on kuitenkin kasvanut. Eurooppa-neuvosto kehotti joulukuussa 2015 jäsenvaltioita tehostamaan kii-reellisesti tietojenvaihtoa terrorismin torjumiseksi. Päätelmissä mainitaan muun muassa tietojenvaihto terrorismin torjunnasta vastaavien jäsenvaltioiden viranomaisten välillä sekä Europolin uuden terrorismintorjuntakeskuksen tukeminen. Suomi on pitänyt tietojenvaihdon tehostamista ja EU:n tason tietojärjestelmien kehittämistä tärkeinä. Se on tukenut EU:ssa keväällä 2016 hyväksytyn tietojenvaihtoa koskevan tiekartan täytäntöönpanoa. Se on myös muistuttanut tarpeesta varmistaa, ettei jäsenvaltioiden turvallisuus- ja tiedustelupalvelujen tekemää luottamukseen ja yhteisiin periaatteisiin perustuvaa tehokasta yhteistyötä vaaranneta.

Tietojenvaihdon kehittäminen tukee myös häiriö- ja kriisitilanteiden hallintaan EU:ssa kehitettyjen yhteistyöhön tai yhteisvastuuseen perustuvien mekanismien ja järjestelyjen toimivuutta. Näistä tärkeimpiä ovat EU:n yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke. Järjestelyt edistävät EU:n luonnetta turvallisuusyhteisönä ja vahvistavat EU:n jäsenvaltioiden mahdollisuuksia pyytää ja antaa apua.

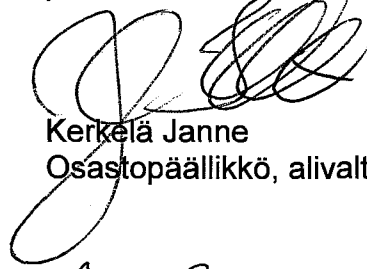
Myös tiedustelutoiminnassa on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä oikeusvaltioperiaatetta. EU-oikeudessa tunnustetaan muun muassa oikeus henkilötietojen suojaan sekä yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen. Oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Rajoitusten tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Mietinnössä palautetaan mieleen EU:n tuomioistuimen keskeinen oikeuskäytäntö erityisesti EU:n perusoikeuskirjan osalta (ks. 2.5.1.1 kohta). Tuomiot sisältävät usein vaikeita punnintoja. Tuomioistuin on henkilötietojen suojaan koskevassa oikeuskäytännössään ottanut huomioon myös oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Vaikka EU:n perusoikeuskirja sitoo jäsenvaltioita vain EU-oikeuden soveltamisalalla, voi sitä koskevilla tulkinnoilla olla käytännössä laajempaa merkitystä.

Mietinnössä palautetaan mieleen eräitä valtioneuvoston sisäiseen toimivallanjakoon liittyviä kysymyksiä (ks. 2.2.1 kohta). Valtioneuvoston kanslia yhteen sovittaa Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn, jollei toisin säädetä. Pääministeri huolehtii EU:ssa päätettävien asioiden valmistelun ja käsitte-

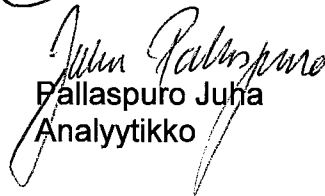
lyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa ja edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Hän johtaa EU-ministerivaliokuntaa, jossa käsitellään Suomen toimintalinjaukset Euroopan unionia koskeissa asioissa, mukaan lukien EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvät EU-asiat.

5. Lopuksi

Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus sekä häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen, jota tehtävää tukee laki valtioneuvoston tilannekeskuksesta. Mietinnössä esitetyn siivittiedustelulain toimeenpanossa tulee riittävällä tavalla ottaa huomioon tiedustelutiedon koordinointi valtion ylimmän johdon päätöksenteon tukemiseksi.



Kerkeä Janne
Osastopäällikkö, alivaltiosihteerin sijainen



Pallaspuuro Juhana
Analyytikko

Liitteet

Jakelu

Sisäasiainministeriö

Tiedoksi

EU-asioiden osasto
Istuntoyksikkö