

17.03.2021

SUP0192/01.04.02/2021

Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi
[kansallisen turvallisuuden yksikko@intermin.fi](mailto:kansallisen_turvallisuuden_yksikko@intermin.fi)

Viite: Sisäministeriön 24.02.2021 päivätty lausuntopyyntö SMDno-2020-980

LAUSUNTOPYYNTÖ TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNTÖÄ KOSKEVAN VALTIONEUVOSTON SELONTEON
VALMISTELUA VARTEN

Sisäministeriö on otsikossa mainitun selonteon valmistelun tueksi pyytänyt Suojelupoliisilta näkemyksiä tiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeus-
turvan toteutumisesta sekä muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevantista seikoista.

Suojelupoliisi keskittyy tässä lausunnossaan itse soveltamansa siviilitiedustelulainsäädännön toimivuuteen ja tehokkuuteen vaikuttavien tekijöiden arviointiin. Lausunto käsittelee kansallisen turvallisuuden ja siviilitiedustelun muuttuvaa toimintaympäristöä sekä niitä viime vuosien systemaattisia kehittämistoimia, joiden avulla Suojelupoliisi on pyrkinyt tukemaan siviilitiedustelulainsäädännön tehokasta käyttöönottoa ja laajemmin muutostaan valtiojohtoa ja sen tiedontarpeita palvelevaksi Suomen siviilitiedustelupalveluksi. Tämän lisäksi lausunnossa tuodaan julki sellaisia siviilitiedustelulainsäädännön sisältöön liittyviä seikkoja, jotka vaikuttavat haitallisesti siviilitiedustelun tehokkuuteen ja sen kykyyn tuottaa valtiojohtoon tarvitsemää informaatiota, sekä lainsäädännön kehittämistarpeita. Lausunnon lopussa kiinnitetään huomiota eräisiin sellaisiin tekniisiin kehitysnäkymiin, joiden voidaan arvioida tulevaisuudessa muodostuvan merkittäviksi haasteiksi lainsäädännön riittävän tehokkaan soveltamisen kannalta.

Kansallisen turvallisuuden kehittymiseen keskeisimmin vaikuttavat yhteiskunnalliset muutosilmiöt

Muutokset globaaleissa valtarakenteissa vaikuttavat vakauteen, valtioiden välisiin suhteisiin sekä luottamukseen demokratiaa ja kansainvälistä järjestelmää kohtaan. Suomen on huolehdittava, ettei vieraiden valtioiden toiminta aiheuta vahinkoa Suomen tärkeille eduille tai kansainvälisille suhteille.

Ilmastonmuutos heikentää elinolosuhteita monilla alueilla, voimistaa muutoliikkeitä, lisää epävakautta ja moninkertaistaa riskiä konfliktien syntymiselle. Poliittinen hauraus, syrjäytyminen ja viholiskuvien rakentaminen kasvattavat vastakkainasetteluja eri väestöryhmien välillä ja lisäävät radikaalien ideologioiden suosiota.

Globaali kilpailu hupenevista luonnonvaroista aiheuttaa saatavuusongelmia, levottomuutta ja konflikteja. Merijään sulamisen myötä jännitteet myös arktisella alueella lisääntyvät, kun uudet väylät ja luonnonvarat ovat kasvavan kiinnostuksen kohteena. Kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavien kriisien todennäköisyys näiden ilmiöiden myötä kasvaa.

Kiihtyvä teknologian kehittyminen tuo mukanaan uusia mahdollisuuksia, mutta myös riskejä ja haavoittuvuuksia. Datan määrä lisääntyy, ja tietomurtojen, -vuotojen ja kyberhyökkäysten mahdollisuudet kasvavat. Yhteiskunnan riippuvuus sähköverkon toimivuudesta ja huoltovarmuudesta kasvaa. Kriittinen infrastruktuuri on elintärkeää yhteiskunnan toimivuudelle ja samalla myös strateginen kohde hyökkääjälle. Etenkin energia- ja viestintäverkoissa pitkät toimitusketjut ja ulkoistetut palvelut tekevät hyökkäyspinta-alasta suuren ja järjestelmistä haavoittuvia.

Tekoälyn ja koneoppimisen monet sovellukset tarjoavat uusia mahdollisuuksia valtiolliseen vaikuttamiseen ja terroristisille toimijoille. Esimerkiksi kyberhyökkäykset, valeutiset sekä tietojen räätälöity kalastelu ja vuotaminen ovat keinoja, joilla vieras valtio voi halutessaan pyrkiä vaikuttamaan kohdevaltioon ja sen päätöksentekoon. Tekoäly ja koneoppiminen tuovat vaikuttamistoimintaan uusia ulottuvuuksia sekä tehostavat ja nopeuttavat tavoitteiden saavuttamista.

Terveiden ja hyvinvoinnin epätasainen jakautuminen yhteiskunnassa näkyy syrjäytymisenä, erilaisten vastakkainasettelujen lisääntymisenä ja luottamuksen heikentymisenä. Tämä voi lisätä radikaalien ideologioiden kannatusta ja demokraattista yhteiskuntajärjestystä uhkaavaa toimintaa. Vieraat valtiot voivat pyrkiä vaikuttamistoiminnallaan voimistamaan näitä kehityskulkuja.

Kansallisen turvallisuuden tila

Suomeen kohdistuva valtiollinen tiedustelu jatkuu aktiivisena. Suomeen on pysyvästi sijoitettu useita kymmeniä ulkomaisten tiedustelupalveluiden työntekijöitä. Lisäksi vuosittain arviolta saman verran ulkovaltojen tiedusteluorganisaatioiden työntekijöitä käy lyhyillä operatiivisilla tehtävillä Suomessa. Laajat liikkumista ja sosiaalisia kontakteja koskevat rajoitukset koronapandemian aikana ovat vaikeuttaneet huomattavasti henkilötiedustelutoimintaa. Tiedustelun ennakoidaan palautuvan pandemiaa edeltävälle tasolle, kun koronaan liittyviä rajoituksia höllennetään.

Merkittävimmät Suomea ja Suomen etuja vastaan tiedustelullisesti toimivat valtiot ovat Venäjä ja Kiina. Ulkomaisten tiedustelupalvelujen toiminta Suomessa on pitkäkestoista ja suunnitelmallista. Keskeisimpiin päämääriin kuuluvat ennen kaikkea Suomen politiikan eri osa-alueiden ennakointi ja poliittiseen päätöksentekoon vaikuttaminen. Erityisinä kiinnostuksen kohteina ovat olleet muun muassa Suomen arktinen politiikka ja päätöksenteko, kriittiseen infrastruktuuriin ja muille strategisille aloille suuntautuvat investoinnit sekä suomalaisten poliittisten järjestöjen toiminta. Ulkomaiset tiedustelupalvelut ovat kiinnostuneita myös suomalaisesta teknologiasta sekä siihen liittyvästä osaamisesta. Lisäksi Suomea käytetään edelleen laajasti laittoman teknologiaviennin kauttakulkumaana.

Kybervakoilu on lisääntynyt voimakkaasti koronaviruspandemian myötä. On erittäin todennäköistä, että vakoilua harjoittavat maat toimivat jatkossakin aktiivisina kyberympäristössä. Koronaviruspandemia on monien arvioiden mukaan lisännyt pysyvästi etätöiden tekemistä, mikä lisää yhteiskunnan haavoittuvuutta. Pandemia on luonut kybervakoilulle myös uusia kohteita, kuten lääketeollisuuden ja tutkimuslaitokset.

Joidenkin maiden tiedustelupalvelut pyrkivät kontrolloimaan Suomessa asuvia tai oleskelevia nykyisiä tai entisiä kansalaisiaan. Toiminnan taustalla on tiedustelupalveluiden pyrkimys vahvistaa edustamansa valtion poliittista järjestelmää, minkä vuoksi valvonta ja häirintä kohdistuu tyypillisesti poliittiseen oppositioon tai toisinajattelijoihin.

Suomi on myös aktiivisen hybridivaikuttamisen kohde. Suomeen kohdistuva valtiollinen vaikuttaminen käsittää muun muassa poliittisen, taloudellisen, sotilaallisen sekä informaatio- ja kybersektorin toimia. Hybridivaikuttamisen keskeisenä tavoitteena on kaventaa kansallista itsemääräämisoikeutta.

Terrorismin uhka on neliportaisen asteikon tasolla kaksi eli kohonnut. Uhkataso on säilynyt ennallaan, mutta äärioikeiston tilannekuva on aiempaa huolestuttavampi. Terrorismin torjunnan kohdehenkilöitä on noin 390. Suurimman terrori-iskun uhkan aiheuttavat äärioikeistolaisia tai radikaali-islamistista ideologiaa kannattavat yksittäiset toimijat tai pienryhmät.

Suojelupoliisi arvioi konfliktialueilta palaavien henkilöiden muodostavan lyhyellä ja pitkällä aikavälillä uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Terroristijärjestö "Islamilaisen valtion" (Isil) toimintakyky on heikentynyt sen huippuvuosisista, mutta järjestö toimii edelleen aktiivisesti useilla konfliktialueilla. Isil kykenee edelleen inspiroimaan kannattajiaan, ja se pyrkii toteuttamaan iskuja myös Euroopassa. Myös Suomi esitetään Isilin propagandassa vihollisena. Vierastaistelijailmiö on lisännyt ja vahvistanut Suomen radikaali-islamististen toimijoiden kansainvälisiä yhteyksiä. Suurin osa konfliktialueelta palaavista todennäköisesti jatkaa toimintaansa radikaali-islamistisissa verkostoissa, esimerkiksi rekrytoimalla ja levittämällä ääri-ideologiaa.

Äärioikeiston uhka on voimistunut Suomessa. Suojelupoliisi on tunnistanut äärioikeistolaisia toimijoita, joilla on kyky ja motivaatio terrori-iskun toteuttamiseen. Länsimaissa äärioikeistolaisen terrorismin uhka on näkynyt viime vuosina useina iskuina ja iskuhankkeina. Tyypillisesti terroristisen uhkan muodostavat henkilöt eivät kuulu järjestäytyneisiin äärioikeistoryhmiin.

Kansainvälisesti sekä äärioikeistolaiset iskijät, että terroristista toimintaa kannattavat löyhät ryhmittymät, ovat aktiivisesti hyödyntäneet internetiä propagandan levittämiseen, rekrytointiin ja verkostoitumiseen. Myös Suojelupoliisin tunnistamat äärioikeistolaiset kohdehenkilöt kytkeytyvät tyypillisesti osaksi äärioikeiston kansainvälistä verkkoympäristöä.

Siviilitiedustelulainsäädännön toimivuudesta yleisesti

Vaikka 1.6.2019 voimaan tullutta siviilitiedustelulainsäädäntöä on toistaiseksi ehditty soveltaa varsin lyhyen ajan, katsoo Suojelupoliisi jo tässä vaiheessa mahdolliseksi todeta, että se yleisesti ottaen vastaa niitä tarpeita, joiden täyttämiseksi se säädettiin.

Siviilitiedustelun ns. perusteuhkista säädetään keskenään yhdenmukaisella tavalla poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 3 §:ssä. Suojelupoliisi toteaa näkemyksensä, että perusteuhkat on laissa määritelty tarkoituksenmukaisella tavalla. Perusteuhkia koskeva sääntely mahdollistaa lähtökohtaisesti riittävän laajasti tiedonhankinnan sellaisista ilmiöistä, jotka tosiasiallisesti uhkaavat Suomen kansallista turvallisuutta. Kansallisen turvallisuuden suojaamiskyvyn kannalta merkittävää on ennen kaikkea se, että sääntely sallii kohdistaa siviilitiedustelua sellaisiin valtiollisiin uhkiin, joita on vaikeaa lähestyä perinteisestä rikosoikeudellisesta näkökulmasta. Lainsäädäntö tukee tästä johtuen Suomen kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisten etujen aiempaa laaja-alaisempaa suojaamista ja se mahdollistaa entistä varhaisemman vaiheen reagoinnin näihin etuihin kohdistuviin uhkiin.

Siviilitiedustelun perusteuhkat on myös muotoiltu sillä tavalla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti kuin perustuslaki ja Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet edellyttävät. Tiedusteluvalvontavaltuutetun vuotta 2019 koskeva vuosikertomuksesta ilmenevällä tavalla hänen keskeisimpänä yhteiskunnallisena tehtävänä on varmistaa, että tiedustelua kohdistetaan ainoastaan kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan.

Tiedustelun perusteuhkia koskevan sääntelyn ohella eri tiedustelumenetelmiä koskeva sääntely muodostaa siviilitiedustelulainsäädännön ytimen. Tiedustelumenetelmiä koskeva poliisilain 5 a luvun sääntely on pääosin rakennettu poliisin salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan poliisilain 5 luvun sisältämän sääntelyn varaan, joskin lukujen sääntelyratkaisut eroavat joiltain osin toisistaan. Erot liittyvät muun muassa siihen, että tiedustelumenetelminä käytettävät teletiedonhankintakeinot voidaan kohdistaa paitsi yksittäiseen telepäätelaitteeseen tai -osoitteeseen, myös henkilöön, ja siihen, että eräät tiedustelumenetelmät niitä vastaavista salaisista tiedonhankintakeinoista poiketen voidaan kohdistaa paitsi henkilöön, myös henkilöryhmään. Näiden erojen lisäksi poliisilain 5 a luvussa säädetään eräistä sellaisista tiedustelumenetelmistä, joille ei ole suoraa menetelmällistä vastinetta salaisia tiedonhankintakeinoja koskevassa poliisilain 5 luvussa. Suojelupoliisi pitää tiedustelumenetelmiä koskevaa sääntelyä tähänastisten kokemustensa valossa onnistuneena ja tarkoituksenmukaisena, tosin jäljempänä esitettävien varauksin. Suojelupoliisi toteaa, että se siviilitiedustelulainsäädännön voimaantulosta lähtien on aktiivisesti soveltanut sen käyttöön säädettyjä siviilitiedustelumenetelmiä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Siviilitiedustelupalveluroolin kehittäminen Suojelupoliisin toiminnassa

Suojelupoliisin toiminnan perusajatus

Siviilitiedustelulainsäädännön myötä Suojelupoliisin tiedustelullista roolia on lähdetty rakentamaan turvallisuuspalveluroolin rinnalle. Toiminnan painopiste on siirtynyt aiempaa enemmän rikostorjunnasta valtiojohdon ja valtioneuvoston päätöksentekoa tukevaksi. Siviilitiedustelun painopisteprosessin yhteydessä määritellään vuosittain ne kysymykset, joihin Suojelupoliisi keskittyy tiedonhankinnassa ja raportoinnissa.

Suojelupoliisi uudisti organisaatiotaan uuden lainsäädännön voimaantullessa 1.6.2019. Organisaatiomuutoksen tavoitteena on ollut tukea uusien toimivaltuuksien käyttöä. Ennen kaikkea huomiota on kiinnitetty siihen, että viraston tuottama ennakoiva ja merkityksellinen tiedustelutieto palvelisi entistä paremmin Suojelupoliisin keskeisiä asiakkaita, kuten valtiojohtoa ja tukisi ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa.

Operatiivisesti Suojelupoliisi on alkuvaiheessa panostanut uuden lainsäädännön mukaisen kybersuorituskyvyn ja ulkomaantiedustelun kehittämiseen. Uusia toimivaltuuksia on voitu hyödyntää myös terrorismintorjunnassa ja vastatiedustelussa.

Tiivis vuorovaikutus asiakkaiden kanssa ja raportointi

Suojelupoliisi raportoi valtiojohdolle ja muille viranomaisille siviilitiedustelun painopisteiden määrittelyistä aiheista. Suojelupoliisin ensisijainen asiakas on valtiojohto, jolla on oltava käytössään kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvää tietoa päätöksenteon tueksi. Lisäksi Suojelupoliisi raportoi myös muille viranomaisille ja kumppaneille sekä viestii kansallisen turvallisuuden ilmiöistä kansalaisille. Suojelupoliisi tukee kirjallista raportointia suullisilla taustoituksilla. Raportoinnin lisäksi Suojelupoliisi järjestää vuosittain useita seminaareja ja keskustelutilaisuuksia sekä vastaa median kysymyksiin.

Suojelupoliisi räätälöi raportoinnin vastaamaan mahdollisimman hyvin asiakkaiden erityistarpeita. Samasta aihepiiristä raportoidaan eri asiakkaille eri tavoin. Viranomaisyhteistyössä luovutetaan tietoa esimerkiksi operatiivisina tiedusteluraportteina tai kirjeenvaihtona, kun taas valtiojohdolle raportoidaan useimmiten strategisia, laajempia kehityskulkuja.

Erityistä huomiota kiinnitetään raporttien turvallisuusluokittelun ja käytettävyyden tasapainoon sekä jakelun kattavuuteen. Kokonaisuutena raportoinnin kehittämisellä on pyritty luomaan kattavia yleiskuvia keskeisistä teemoista ja tuottamaan syvempää ja yksityiskohtaisempaa tietoa niihin erityiskysymyksiin, joissa tietotarve on suuri. Raportoinnin sisältöä ja muotoa kehitetään jatkuvasti.

Suojelupoliisi arvioi raportoinnin vaikuttavuutta vuosittain ja vaikuttavuuden arviointia kehitetään yhteistyössä sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikön kanssa. Tehtyjen havaintojen pohjalta raportointia kehitetään vastaamaan tavoitteisiin ja asiakkailta saatuihin toiveisiin yhä paremmin. Raportoinnin vaikuttavuuden keskeisin mittari on asiakkaalle päätöksenteon tueksi tuotettu lisäarvo. Keskeisiä elementtejä vaikuttavuuden arvioinnissa ovat käsiteltyjen aiheiden merkityksellisyys, hyödynnettävyys ja raportoinnin laatu. Toiminnan kehittämisessä asiakkailta tuleva palaute on keskeistä ja siksi myös asiakkaiden kanssa tehtävään yhteistyöhön on ohjattu aiempaa enemmän resursseja.

Siviilitiedustelun painopisteiden vieminen käytäntöön Suojelupoliisissa

Siviilitiedustelun painopisteet kuvaavat ylimmän valtiojohdon ja keskeisten viranomaisten tietotarpeita, ja ne ohjaavat myös käytännössä Suojelupoliisin

tiedonhankintaa ja siihen perustuvaa raportointia. Uudistuneen siviilitiedustelun painopisteprosessin yhteydessä Suojelupoliisi on kehittänyt myös painopisteisiin perustuvaa viraston sisäistä työskentelyä.

Painopisteiden tiedonhankinnasta vastaavat yksikkörajat ylittävät tiimit, joissa eri alojen asiantuntijat kokoavat tiedon yhteen. Tiedonhankinnan tulokset yhdessä kansainvälisestä yhteistyöstä ja viranomaisyhteistoiminnasta saadun tiedon kanssa muodostavat Suojelupoliisin raportoinnin rungon.

Kansallisen turvallisuuden suojaamiskykyä heikentäviä lainsäädännöllisiä tekijöitä

Pysyväisluontoiseen asumiseen käytettävän tilan ehdoton suoja

Merkittävin siviilitiedustelutoimivaltuuksien käytön tehokkuutta ja lainsäädännön toimivuutta kauttaaltaan rajoittava tekijä on poliisilain 5 a luvun 4 §:n 4 momentissa säädetty poikkeukseton kiello kohdistaa tiedustelumenetelmän käyttö pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan. Poliisilain 5 a luvun 16 § mukaan myöskään tiedustelumenetelmän käyttöä varten tarvittavan laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ei saa tapahtua pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa, vaikka itse tiedustelumenetelmän käyttö laitteen, menetelmän tai ohjelmiston avulla tapahtuisi kyseisen tilan ulkopuolella.

Edellä mainitut kiellot ovat siviilitiedustelun tehokkuuden kannalta ongelmallisia, koska niiden johdosta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan suunnittelu ja valmistelu voidaan hyvin yksinkertaisin toimenpitein siirtää sitä koskevan viranomaistiedonhankinnan ulottumattomiin. Kokemusperäisesti voidaan todeta, että näin säännönmukaisesti myös toimitaan.

Erityisen ongelmallista siviilitiedustelun tehokkuuden ja toimivuuden näkökulmasta on, että peitetoiminta- tai valeostotoimivaltuutta käyttävä poliisimies eikä siviilitiedustelun ohjattu tietolähde ei edes asunnon käyttäjän aktiivisella myötävaikutuksella, toisin sanoen tämän kutsumana, saa mennä asuntoon sisään eikä oleskella asunnossa. Asuntoon menemistä ja siellä oleskelua koskevan kiellon kategorisuudesta seuraa, että kansallista turvallisuutta uhkaavaa toimintaa valmisteleva taho voi varsin helposti paljastaa häneen tiedonhankintaa kohdistavan peitetoimijan, valeostajan tai ohjatun tietolähteen pyytämällä hänet asuntoonsa. Koska peitetoimijan, valeostajan tai ohjatun tietolähteen paljastuminen useimmiten asettaisi hänet sellaiseen välittömään hengen ja terveyden vaaraan, jolle häntä ei työturvallisuussyistä voida altistaa, jää kyseisten siviilitiedustelutoimivaltuuksien käyttökelpoisuus hyvin vähäiseksi.

Kategorinen kiello kohdistaa siviilitiedustelua pysyväisluontoiseen asumiseen käytettävään tilaan perustuu perustuslain 10 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisen kotirauha on turvattu. Koska perustuslain 10 §:n 3 momentti ei sisällä kansallisen turvallisuuden suojaamista koskevaa lakivarausta, ei pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin ulottuvasta siviilitiedustelutoimivaltuuksien käytöstä ole mahdollista säätää tavallisella lailla.

Suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksien puutteet

Kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömän tiedonsaannin perustan muodostaa poliisilain 4 luvun 1 §:n 1 momentin säännös, jonka olennainen sisältö on se, että poliisilla on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei tiedon antamista poliisille ei ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu. Koska säännöksen tarkoittama tiedonsaantioikeus on voimassa kaikissa poliisin tehtävissä, on se käytössä myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, joka säädetään poliisin tehtäväksi poliisilain 1 luvun 1 §:ssä.

Poliisilain 4 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetyn tiedonsaantioikeuden käyttö edellyttää, että pyynnön kohteena olevan tiedon antamista poliisille ei ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu. Tiedon antamista poliisille rajoittavia säännöksiä sisältyy verrattain runsaasti eri sektoriviranomaisten toimintaa säänteleviin lakeihin. Yleensä kyse on siitä, että tiedon antaminen on rajoitettu tapahtuvaksi poliisin rikostorjuntatehtäviä varten eli rikoksen estämisen tai selvittämisen tarkoituksessa. Siviilitiedustelulainsäädännön myötä Suojelupoliisilta poistettiin esitutkintavaltuudet, mikä merkitsee sitä, ettei sillä enää ole eikä pidä olla oikeutta saada viranomaisilta tietoja rikoksen selvittämistä varten. Suojelupoliisilla toisaalta säilyi valtion turvallisuutta vaarantavien rikosten estämistä koskeva tehtävä, ja sen tulee aiempaan tapaan voida saada tämän tehtävänsä suorittamiseksi välttämättömiä tietoja muilta viranomaisilta.

Edellä mainitusta itsestään selvänä pidettävästä lähtökohdasta huolimatta siviilitiedustelulainsäädännön voimaantulo heikensi Suojelupoliisille sen rikoksen estämistehtävässä perinteisesti kuuluneita tiedonsaantioikeuksia. Syynä on se, että joissain Suojelupoliisin tiedonsaantioikeuden kannalta tärkeissä sektoriviranomaisten laeissa tiedon luovuttamista poliisille koskeva rajoitus on muotoiltu siten, että tietoa voidaan luovuttaa rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi esitutkintaviranomaiselle. Esitutkintaviranomaisen säännöksissä mainitsemisen tarkoituksena ei liene ollut toimia tiedon luovutus-oikeutta supistavana rajoituksena, vaan kyse lienee ollut siitä, että on haluttu käyttää kokoavaa käsitettä, joka poliisin ja sen yksiköiden ohella kattaa myös Tullin ja Rajavartiolaitoksen. Sääntelyrakenne on epäonnistunut, sillä säännöksissä luovutusperusteena mainittu rikoksen estäminen ei ole käsitteellisesti yhteydessä luovutuksensaajan esitutkintaviranomaisuuteen. Käytännön ongelmia sääntelyrakenne ei silti aiheuttanut, sillä kaikki ne viranomaiset, joille on laissa säädetty rikoksen estämistehtävä, ovat perinteisesti olleet samanaikaisesti myös rikoksen selvittämiseksi toimivaltaisia esitutkintaviranomaisia.

Asetelma muuttui siviilitiedustelulainsäädännön voimaantulon myötä, kun Suojelupoliisilta poistettiin rikoksen selvittämistehtävä ja siten myös esitutkintaviranomaisen asema. Koska edellä mainitut tietojenluovutussäännökset edellyttivät luovutuksensaajan olevan esitutkintaviranomainen, seuraa tästä, ettei Suojelupoliisi säännösten perusteella voi saada sille laissa säädetyn vakavien rikosten estämistehtävän hoitamiseksi välttämättömiä tietoja. On ilmeistä, että Suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksien supistuminen tapahtui tahattomasti, ja että taustalla on se, että tiedustelutoimivaltuuksista säättämisen monimutkaisia yhtymäkohtia ja vaikutuksia muuhun lain-

säädäntöön ei osattu kauttaaltaan hahmottaa. Suojelupoliisin tiedonsaanti-oikeuksien palauttamisella entisen laajuisiksi rikoksen estämisessä on suuri merkitys kansallisen turvallisuuden suojaamiskyvyn kannalta, sillä eräiden seurauksiltaan erityisen vahingollisten ja laajakantoisten rikosten - esimerkiksi vakoilu- ja valtiopetosrikosten - estämistehtävä on poliisihallinnossa osoitettu ainoastaan Suojelupoliisille.

Edellä käsitellyt lainmuutostarpeet koskevat muun muassa lakia verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999), lakia finanssivalvonnasta (878/2008), ulosottokaarta (705/2007) ja lakia harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010).

Sen lisäksi, että Suojelupoliisin edellä kuvatulla tavalla tahattomasti supistuneet tiedonsaantioikeudet rikoksen estämiseksi tulisi palauttaa entisen laajuisiksi, tulisi kansallisen turvallisuuden suojaaminen säätää edellä mainituissa laeissa itsenäiseksi perusteeksi luovuttaa tietoja Suojelupoliisille. Esimerkiksi verottajan tai ulosoton tiedoilla voi tapauskohtaisesti olla erittäin suuri merkitys hankittaessa tietoja sellaisista maakaupoista tai yritystoista, joiden epäillä vaarantavan kansallista turvallisuutta. Näissä tilanteissa on tyypillisesti kyse toiminnasta, joka ei koskaan muodostu rangaistavaksi rikokseksi. Kansallisen turvallisuuden suojautumiskyvyn kannalta ei ole eduksi eikä suhteellista, että nykylainsäädäntö sallii esimerkiksi verottajan luovuttaa esitutkintaviranomaiselle tietoja kaikkein lievimpienkin rikoksen selvittämiseksi, vaan ei Suojelupoliisille valtion suvereenisuuteen kohdistuvien vakavimpien uhkien estämiseksi.

Tämän osuuden lopuksi on todettava, että kansallisen turvallisuuden suojaamiskyvyn ja rikosten estämiskyvyn näkökulmasta oman erityisen ongelmansa muodostaa sosiaaliviranomaisten hyvin rajallinen oikeus ja velvollisuus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja asiakkaistaan Suojelupoliisille ja muulle poliisille.

Sosiaalihuollon asiakastietoja koskee poikkeuksellisen laaja salassapito. Salassapidon piiriin eivät kuulu pelkästään asiakkaan sosiaaliviranomaiselle luottamuksellisesti antamat arkaluontoiset tiedot tilanteestaan, vaan myös esimerkiksi hänen osoitteensa ja muut yhteystietonsa. Sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:ssä säädetään sosiaaliviranomaisten oikeudesta antaa salassa pidettäviä tietoja poliisille. Pykälän 3 momentin mukaan sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja saa salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos henkilö tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi.

Muissa kuin säännöksen tarkoittamissa tilanteissa sosiaaliviranomaisella ei ole velvollisuutta eikä edes oikeutta antaa poliisille esimerkiksi terrorismirikoksen estämiseksi tarpeellisia salassa pidettäviä tietoja. Sosiaaliviranomaiselle ei ole lainkaan säädetty oikeutta tai velvollisuutta antaa Suojelupoliisille sellaisia salassa pidettäviä tietoja, joiden saanti olisi välttämättömää kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Korkein hallinto-oikeus antoi 21.1.2021 vuosikirjapäätöksen KHO:2021:13 koskien sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:n 3 momentin tulkintaa. Ratkaisun

aiheena olleessa tapauksessa oli kyse siitä, että poliisilaitos oli saanut Suojelupoliisilta ja Keskusrikospoliisilta tiedon henkilöstä, jonka epäiltiin saattavan tehdä yleisellä paikalla useisiin henkilöön kohdistuvan terroristisen väkivallanteon. Poliisilaitos pyysi sosiaaliviranomaiselta tiedot paitsi henkilön vastaanottamista sosiaalihuollon tukitoimista, myös muun muassa hänen puhelinnumerostaan ja asuinpaikastaan. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan poliisilla ei ollut oikeutta saada mitään pyytämäänsä tietoa sosiaaliviranomaiselta. Merkitystä ei ollut sillä, olivatko pyydetty tiedot välttämättömiä vakavan terroristisessa tarkoituksessa tehtävän väkivaltarikoksen estämiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu perustui siihen, että sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:n 3 momentin mukaan tällaisten tietojen antaminen voi tapahtua ainoastaan sosiaaliviranomaisen aloitteesta. Niiden antaminen ei sen sijaan voi perustua poliisin aloitteeseen, koska laissa ole erikseen säädetty sosiaaliviranomaisen oikeudesta tai velvollisuudesta antaa rikoksen estämiseksi välttämättömiä tietoja poliisin pyynnöstä.

Sosiaalihuollon asiakastiedot ovat potentiaalisesti erittäin tärkeitä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä terrorismirikosten ja muiden valtion turvallisuutta uhkaavien rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi. Tietojen saamattomuuden seurauksena voi olla, ettei kyseisiä rikoksia ja uhkia kyetä estämään, vaikka niiden seuraukset sekä rikoksen uhrien että laajemmin yhteiskunnan kannalta muodostuvat kestävämmiksi. Osan ongelmaa muodostaa se, että salassapito ulottuu kaikkiin sosiaalihuollon asiakastietoihin siihen katsomatta, kuinka arkaluontoisina niitä objektiivisesti tarkasteltuna voidaan pitää. Suojelupoliisilla tai muulla poliisilla ei esimerkiksi ole oikeutta saada pyynnöstään henkilön osoitetta tai olinpaikkaa koskevaa tietoa siinäkin tapauksessa, että henkilö on välttämättömästi tavoittaa hänen muodostamansa välittömän terroristisen uhkan estämiseksi.

Teleyrityksille säädetyn avustamisvelvollisuuden liian suppea henkilöllinen soveltamisala

Teleyrityksen avustamisvelvollisuudesta siviilitiedustelussa säädetään poliisilain 5 a luvun 51 §:ssä, jossa viitataan saman lain 5 luvun 61 §:ään. Kyseisen pykälän nojalla teleyrityksen on ilman aiheetonta viivytystä tehtävä televerkkoon telekuuntelun ja televalvonnan edellyttämät kytkennät sekä annettava poliisiviranomaisen käyttöön telekuuntelun toimeenpanoa varten tarpeelliset tiedot, välineet ja henkilöstö. Sama koskee myös niitä tilanteita, joissa telekuuntelu tai televalvonta toteutetaan poliisiviranomaisen toimesta teknisellä laitteella. Poliisilla on oikeus telekuuntelua varten tarpeellisen yhteyden kytkemiseksi päästä myös muihin kuin teleyrityksen hallinnassa oleviin tiloihin. Teleyrityksellä on lisäksi oikeus saada valtion varoista korvaus tarkoitetusta viranomaisten avustamisesta ja tietojen antamisesta aiheutuneista välittömistä kustannuksista.

Uusien tekniikoiden, kuten 5G:n vuoksi, perinteisten teleyritysten ohella muiden palveluntarjoajien rooli televalvonnan ja telekuuntelun toteuttamisessa kasvaa merkittävästi, jolloin niiden apua tullaan tarvitsemaan entistä enemmän. Muiden palveluntarjoajien roolin kasvamisella on erityisesti merkitystä kybervakoilun torjunnassa, mutta myös muiden uhkien torjunnassa, joissa tarvitaan teletoteimivaltuuksia. Ongelmalliseksi asian tekee se, että lain mukaan avustamisvelvollisuus on tällä hetkellä ainoastaan teleyrityksellä.

Jotta telekuuntelua pystyttäisiin suorittamaan myös jatkossa ja teknologia-neutraalisti tulisi avustamisvelvollisuus laajentaa koskemaan myös eräitä muita viestinnän palveluntarjoajia. Yhtenä ratkaisuna voisi olla laajentaa avustamisvelvollisuus koskemaan sähköisen viestinnän palvelusta annettu lain (917/2014) 3 §:ssä määriteltyjä yhteisötilaajia tai viestinnän välittäjiä tai lisäarvopalvelujen tuottajia. Kyseiset määritelmät ovat kuitenkin huomattavan laajoja, joten tulisi pohtia, olisiko mahdollista esimerkiksi laatia uusi määritelmä poliisilakiin niistä viestinnän palveluja tarjoavista toimijoista, joiden apua tullaan välttämättä tarvitsemaan tulevaisuudessa, jotta olemassa olevia toimivaltuuksia pystytään käyttämään. On selvää, että jos avustamisvelvollisuutta laajennettaisiin, tulisi vastaavasti laajentaa myös korvausvelvollisuus koskemaan niitä.

Salausteknologian kehittymisen ja yleistymisen kielteinen vaikutus siviilitiedustelun tehokkuuteen

Telekuuntelun toteuttamista vaikeuttava ja mahdollisesti sen käytön tulevaisuudessa estävä tekijä on lisääntyvä vahvan salauksen käyttäminen viestintäyhteisissä eli ns. päästä päähän -salaus. Sen lisäksi, että elektroniset laitteet ja sovellukset ohjelmoidaan yhä enemmän jo oletusarvoisesti salaamaan tallennetut käyttäjätiedot, myös yhä useammat viestintäkanavat ja tiedontallennuspalvelut on suojattu päästä päähän -salauksella. Tämä näkyy viestintä- ja sovellusalalla, jossa suurin osa pikaviestintäsovelluksista ja muista verkkoalustoista on myös ottanut käyttöön päästä päähän -salauksen. Salausratkaisulla on tarkoitus suojella käyttäjiä ja mahdollistaa parempi yksityisyydensuoja. Kuitenkin näitä laillisia tarkoituksia varten suunniteltuja salausratkaisuja voidaan käyttää myös laittoman toiminnan piilottamiseen viranomaisilta ja sellaisen toiminnan piilottamiseen, jonka tarkoituksena on vaarantaa kansallista turvallisuutta.

Tältä osin pelkästään kansalliset mahdollisuudet ratkaista asia ovat vähäiset. Euroopan unionin neuvosto on laatinut asiasta päätöslauselman 14.12.2020, jonka mukaan Euroopan unionin on varmistettava, että turvallisuuden ja rikosoikeuden alan toimivaltaiset viranomaiset, kuten lainvalvonta- ja oikeusviranomaiset, voivat käyttää laillisia valtuuksiaan sekä verkossa että sen ulkopuolella suojellessaan yhteiskuntaa ja kansalaisiaan. Euroopan unioni pyrkii löytämään ratkaisun, jolla toimivaltaiset viranomaiset pystyisivät edelleen käyttämään laissa annettuja toimivaltuuksia, mutta samalla säilytetään salauksen edut. On selvää, että niiden teknisten ratkaisujen, joiden avulla salattuihin tietoihin päästään, olisi noudatettava laillisuuden, välttämättömyyden ja suhteellisuuden periaatteita. Suojelupoliisi pitää erittäin tärkeänä, että turvallisuusviranomaisten mahdollisuudet käyttää niille laissa säädettyjä toimivaltuuksia turvataan, tarpeen mukaan lainsäädäntötoimin.

Suojelupoliisin päällikkö
Poliisineuvos


Antti Pelttari

Esikuntapäällikkö


Jyri Rantala