



30.6.2017

Viite VNK/732/03/2017 PLM lausuntopyyntö; ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Asia Valtioneuvoston kanslian (VNK/732/03/2017) lausunto ehdotuksesta sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

1. Yleistä

Valtioneuvoston kanslia lähettää kommentit puolustusministeriön esitykseen sotilastiedustelulainsäädännöstä. Esitys sotilastiedustelulainsäädännöksi on perusteellinen ja kuvaa hyvin nykytilanteen monimuotoisuuden. Esityksessä on hyvin otettu huomioon myös suhde perustuslakiin.

Puolustusministeriötä pyydetään ottamaan huomioon alla olevat kommentit lain toimeenpanossa koskien lausunnon kohdassa kaksi esitettyä tiedustelun ja tilannekuvan yhteensovittamista sekä kohdassa kolme mainittuja lainsäädännön tarkistuksia.

Luvussa neljä on käsitelty lakiesitystä EU-oikeuden näkökulmasta.

2. Tiedustelun ja tilannekuvan yhteensovittaminen

Lakiesityksen 17§ tiedustelutoiminnan yhteensovittaminen on keskeinen osa valmisteilla olevien tiedustelulakien yhteensovittamisessa. Valtioneuvoston kanslia on asettanut tiedustelun ja tilannekuvan koordinaatioryhmän, jonka tehtävänä on:

- arvioida ja yhteen sovittaa ylimmän valtiojohdon tiedontarpeita;
- koordinoita ja arvioida tilannekuvan yhteensovittamiseen liittyviä tehtäviä;
- yhteen sovittaa siviili- ja sotilastiedustelun tema-alueita ja painopisteitä sekä prioriteetteja sekä

- määrittää valtioneuvoston tilannekeskuksen analyysin tuottamiseen liittyviä tietotarpeita.

3. Lainsäädännön tarkistukset

Sisä- ja puolustusministeriöiden työryhmissä valmistelussa uudessa tiedustelulainsäädännössä ehdotetaan siviili- ja sotilasviranomaisille uusia merkittäviä tiedustelutehtäviä ja – toimivaltuuksia. Asian merkittävyyden takia valtioneuvoston kanslia esittää jatkovalmistelussa arvioitavaksi tarvetta tarkentaa puolustusministeriöstä annettua valtioneuvoston asetusta (375/2003, 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>).

Valtioneuvoston kanslia pitää hyvänä ehdotusta, jonka mukaan vuosittaiset sotilastiedustelun painopisteet käsitellään ja painopisteiden mukaisesta tiedustelutoiminnasta raportoidaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa.

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 (sotilastiedustelulaki 95§ ja 96§).

Muutoinkin on syytä huolehtia siitä, että käytetyt käsitteet ovat yhdenmukaisia muualla lainsäädännössä käytettyjen käsitteiden kanssa.

Sekä siviili- että sotilastiedustelua koskevissa ehdotuksissa säädetään teleyritykselle sekä tiedonsiirtäjälle oikeus saada valtion varoista korvaus laissa tarkoitettua viranomaisen avustamisesta ja/tai tietojen antamisesta aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan tiedonsiirtäjän

osalta korvattavina kustannuksia pääasiassa työvoimakustannukset. Teleyrityksiä koskevassa säännöksessä viitataan tietoyhteiskuntakaaren 299 §:än. Sääntelyä ei tältä osin voida pitää symmetrisenä, koska tietoyhteiskuntakaarella 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.

Ehdotuksen sotilastiedustelulaiksi 57 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tietoliikennetiedustelun edellyttämän kytkennän toteuttaminen. Sen mukaan tietoliikennetiedustelun kytkennän suorittaja panee täytäntöön tässä lain 5 luvussa tarkoitetut luvat ja ohjaa luvassa tarkoitetun viestintäverkon osan tietoliikenteen Puolustusvoimien tiedustelulaitokselle. Kytkenän suorittajaksi puolestaan on lain 9 §:n 1 momentissa määritelty julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015) 6 §:ssä tarkoitettua verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottaja tai sen täysin omistama yritys. Selkeyden vuoksi olisi perusteltua, että 9 §:n määrittelyyn viittauksen sijaan kytkennän suorittaja määriteltäisiin suoraan lain 57 §:ssä.

Kuten ehdotuksen perusteluissa todetaan (mm. s. 158), käytännössä kytkennän suorittaisi Suomen Erillisverkot Oy. Perusteluissa (s. 311–312) on yhtiön osalta arvioitu hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain sääntelyn kannalta. Perusteluissa on todettu, että yhtiön tehtävä ei ole luonteeltaan itsenäistä harkintavaltaa edellyttävää julkisen vallan käyttöä. Selkeyden vuoksi perusteluja voisi harkita täydennettäväksi johtopäätöksellä, että esitetyn perusteella estettä tehtävän antamiseksi muulle kuin viranomaiselle ei ole. Lisäksi perusteluista tulisi käydä ilmi, että yhtiö hoitaa julkista tehtävä ja se on tiedustelutoiminnan valvonnan piirissä. (Vrt. Työryhmän mietintö tiedustelutoiminnan valvonnasta, esim. s. 62 ja tiedonsaantioikeus 18§, oikeus saada selvitys 19§ ja tarkastusoikeus 20 §.) Perusteluissa olisi hyvä sopivassa yhteydessä tuoda ilmi myös ne virkavastuuseen ja henkilöstöturvallisuuteen liittyvät säännökset, joita Suomen Erillisverkot Oy:n henkilöstöön sovelletaan jo julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain nojalla.

Ehdotuksen sotilastiedustelulaiksi 57§ssä käytetään käsitettä postitoimisto. Selkeyden vuoksi olisi perusteltua käyttää postilain (415/2011) mukaista käsitettä postin toimipiste.

4. Lainsäädännön EU-ulottuvuus

Mietinnössä kuvataan kansainvälistä turvallisuusympäristöä ja siinä tapahtuneita muutoksia. Valtioneuvoston kanslia korostaa EU-jäsenyyden keskeistä merkitystä Suomelle sekä ulkoisen että si-

säisen turvallisuuden kannalta. EU:n jäsenvaltioiden välinen keskinäisriippuvuus on jatkuvasti kasvanut sekä ulkoiseen että sisäiseen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Häiriö- ja kriisitilanteet ovat yhä useammin monialaisia. Erilaisiin turvallisuusuhkiin vastaaminen edellyttää EU-välineiden tehokasta hyödyntämistä sekä saumatonta yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Suomi on pitänyt tärkeänä, että EU:ssa parannetaan sisäisten ja ulkoisten politiikkojen välisiä yhteyksiä.

Toimivalta, jota EU:n perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Kansallinen tiedustelutoiminta kuuluu kansalliseen toimivaltaan. Kansalliset ratkaisut toimivallan jakautumisessa turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä, kuten terrorismin ja hybridiuhkien torjumisessa, vaihtelevat eri jäsenvaltioissa. Kuten mietinnössä todetaan, Suomessa kansainvälisestä tiedusteluyhteistyöstä on pidettävä erillään rikostorjuntaa palvelevat kansainväliset yhteistyömenettelyt. Puolustusvoimien toimialalla niiden merkitys on vähäinen.

EU-yhteistyö ulottuu useille aloille, joilla on merkitystä kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen varmistamisessa. Muun muassa terrorismin ja hybridiuhkien torjumiseksi tarvitaan yhteisiä toimia. Tarve tietojenvaihdon kehittämiseen ja tehostamiseen muiden jäsenvaltioiden sekä EU:n toimielinten ja elinten kanssa on jatkuvasti kasvanut. Kuten mietinnössä todetaan, ulkomailta saatavilla tiedoilla on yhä suurempi merkitys kansallisten turvallisuussetujen suojaamisessa.

Eurooppa-neuvosto peräänkuulutti kesäkuussa 2015 toimia hybridiuhkiin vastaamiseksi. Komissio ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja korostivat hybridiuhkien torjumisesta 6.4.2016 antamassaan tiedonannossa tietojenvaihdon tärkeyttä sekä tarvetta edistää asiaan liittyvien tiedustelutietojen jakamista eri aloilla ja EU:n, sen jäsenvaltioiden ja kumppaneiden välillä. Ulkoasiainneuvosto ilmaisi 19.4.2016 antamassaan päätelmissä tyytyväisyytensä tiedonantoon. Komission ja korkean edustajan kertomusta hybriditiedonannon toimeenpanosta odotetaan heinäkuussa 2017. Myös EU:n ja Naton yhteistyön tiivistämistä koskevassa julistuksessa heinäkuussa 2016 todettiin kiireellinen tarve kehittää EU:n, Naton ja niiden jäsenten kykyä torjua hybridiuhkia. Hybridivaikuttamisen torjuminen mainitaan hallitusohjelmassa yhtenä painopistealueena vahvistettaessa kokonais-turvallisuusajattelua kansallisesti, EU:ssa ja kansainvälisessä yhteistyössä.

Eurooppa-neuvosto kehotti joulukuussa 2015 jäsenvaltioita tehostamaan kiireellisesti tietojenvaihtoa terrorismin torjumiseksi. Päätelmissä mainitaan muun muassa tietojenvaihto terrorismin torjunnasta vastaavien jäsenvaltioiden viranomaisten välillä sekä Eu-

ropolin uuden terrorismintorjuntakeskuksen tukeminen. Suomi on pitänyt tietojenvaihdon tehostamista ja EU:n tason tietojärjestelmien kehittämistä tärkeinä. Se on tukenut EU:ssa keväällä 2016 hyväksytyyn 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 samalla 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:n perusoikeuskirjassa tunnustetaan muun muassa oikeus henkilötietojen suojaan, yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen sekä tehokkaaseen oikeussuojaan. Oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Rajoitusten tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Mietinnössä nostetaan esiin myös EU:n tietosuojalainsäädännön merkitys. EU:n perusoikeuskirja ja EU:n tietosuojalainsäädäntö sitovat jäsenvaltioita vain EU-oikeuden soveltamisalalla, mutta niitä koskevilla tulkinnoilla voi olla käytännössä laajempaakin merkitystä.

Mietinnössä palautetaan mieleen EU:n tuomioistuimen perusoikeuksia koskeva oikeuskäytäntö. Tuomioistuimen ratkaisut sisältävät usein vaikeita punnintoja. Henkilötietojen suojaa koskevassa oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota myös henkilökohtaista turvallisuutta koskevaan oikeuteen. Tuomioistuimen toimivallan osalta mietinnössä viitataan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohtaan. 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 ei määritetä sitä, missä EU:n ja kansallisen toimivallan välinen rajanveto tarkkaan ottaen kulkee eikä EU:n tuomioistuimen toimivallan ulottuvuutta. Tuomioistuimen toimivalta ulottuu EU-oikeuden soveltamisalalle. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta toimivalta on kuitenkin hyvin rajattua.

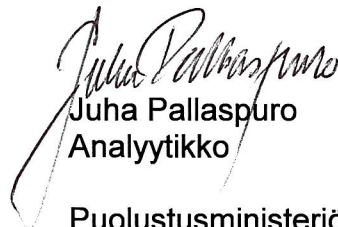
Mietinnössä nostetaan esiin erilaisia kansallisia toimivaltakysymyksiä. EU:ssa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn osalta valtioneuvoston kanslia vastaa yhteensovittamisesta, jollei toisin säädetä. Pääministeri huolehtii EU:ssa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa ja edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Hän johtaa EU-ministerivaliokuntaa, jossa käsitellään Suomen toimintalinjaukset Euroopan unionia koskevissa 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 sotilastiedustelulain toimeenpanossa tulee riittävällä tavalla ottaa huomioon tiedustelutiedon koordinointi valtion ylimmän johdon päätöksenteon tukemiseksi.



Timo Lankinen
Alivaltiosihteeri



Juha Pallaspuro
Analyytikko

Jakelu

Puolustusministeriö

Tiedoksi

Hallintoyksikkö
EU-asioiden osasto
Istuntoyksikkö