

Asia: 801/40.02.00/2015

## **Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (työryhmän mietintö)**

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Lausuntopyyntö 801/40.02.00/2015, 20.4.2017

#### PÄÄESIKUNNAN LAUSUNTO LUONNOKSESTA EHDOTUKSEKSI SOTILASTIEDUSTELUA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

##### 1. Lausuntopyyntö

Puolustusministeriö on viiteasiakirjalla pyytänyt pääesikunnan lausuntoa otsikon aiheesta. Pääesikunnan lausunto on valmisteltu oikeudellisella osastolla. Oikeudellinen osasto on varannut asiassa mahdollisuuden lausunnon antamiseen Maa-, Meri- ja Ilmavoimien esikunnille sekä pääesikunnan henkilöstö-, suunnittelu-, tiedustelu-, johtamisjärjestelmä- ja operatiivisille osastoille. Maavoimien esikunta, pääesikunnan tiedusteluosasto ja pääesikunnan suunnitteluosasto ovat toimittaneet asiassa lausuntonsa oikeudelliselle osastolle. Pääesikunnan lausunto toimitetaan lausuntopalveluun saman sisältöisenä kuin tässä asiakirjassa.

##### 2. Lausunto

###### 2.1 Lausunto luonnoksen sisällöstä

###### 2.1.1. Sotilastiedusteluviranomaisten toimivalta ja roolit

Puolustushaarat, rajavartiolaitos sekä asevelvolliset

Lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin mukaan sotilastiedusteluviranomaisia ovat pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos, jotka voivat hankkia tietoa tiedustelutehtävän suorittamiseksi esityksessä säädetyin tavoin ja toimivaltuuksin. Tiedustelutehtävät määritellään 13 §:ssä, jossa

todetaan tiedustelutehtävällä tarkoitettavan pääesikunnan tiedustelupäällikön sotilastiedusteluviranomaiselle antamaa toimeksiantoa tiedustelutiedon hankkimiseksi.

Ehdotuksen 12 §:n 2 momentissa on ainoa maininta sotilastiedustelutoiminnasta puolustushaaroissa. Se pitää sisällään viittauksen ehdotuksen 60 §:ään ja maininnan siitä, että puolustushaarat ovat sotilastiedustelutoiminnassa sotilastiedusteluviranomaisen alaisia. Viitattu 60 § koskee radiosignaalityedustelua ja siinä todetaan puolustusvoimien tiedustelulaitoksen ja puolustushaarojen voivan kohdistaa radiosignaalityedustelua Suomen alueen ulkopuolelta olevasta laitteesta lähteviin tai tällaiseen laitteeseen saapuviin radioaaltoihin.

Pääesikunnan näkemyksen mukaan sääntely edellä kaltaisena saattaa muodostaa haasteen sotilastiedustelun toteuttamiselle puolustushaaroissa. Esityksen perusteluissa (kohta 2.2.5; Sotilastiedustelun järjestäminen) todetaan puolustushaarojen tehtävistä sotilastiedustelussa seuraavaa:

”Puolustushaarat, eli maa-, meri- ja ilmavoimat vastaavat valvontajärjestelmän ylläpidosta ja käytöstä sekä tuottavat ja perustavat poikkeusoloissa toimivat taktisen tason sotilastiedustelujoukot ja –yksiköt. Normaalioloissa puolustushaarojen tiedustelun päätehtävänä on suorituskykyjen rakentaminen ja valmiuden ylläpito. Puolustushaarat osallistuvat sekä normaali- että poikkeusoloissa sotilastiedustelun operatiiviseen toimintaan Pääesikunnan tiedustelupäällikön ohjauksessa. Ne vastaavat poikkeusoloissa tarvittavien tiedustelujoukkojen joukkotuotannosta ja perustamisesta. Puolustushaarojen valvontajärjestelmän tehtävänä on tuottaa ja ylläpitää reaaliaikaista alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen vaatimaa tilannekuvaa maa- ja merialueelta sekä ilmatilasta.”

Pääesikunta huomauttaa, että edellä kerrotuissa ei ole juurikaan otettu huomioon sellaisia normaaliolojen häiriötilanteita, joissa on nopeasti tarvetta puolustushaaran sotilastiedustelun suorituskykyjen käytölle. Edellä mainittu sotilastiedusteluviranomaisen määritelmä ja puolustushaarojen sotilastiedustelulle määritellyt tehtävät rajoittavat tiedustelun toimintamahdollisuuksia erityisesti normaaliolojen häiriötilanteissa. Mikäli tilanne kiristyisi nopeasti, saattaisi edellä mainitulla tavalla määritellyt sotilastiedustelun viranomaistahot ja sen edellyttämä tehtävänantotapa merkittävästi viivästyttää puolustushaarojen tiedustelun toimeenpanoa. Puolustushaaran sotilastiedustelun rooli, tehtävät ja suorituskykyjen käyttö erityisesti nopeassa tilannekehityksessä tulisi pyrkiä varmistamaan myös lainsäädännön tasolla.

Pääesikunta esittää harkittavaksi, että myös Rajavartiolaitoksen suorituskyvyt tulisi ottaa esityksessä huomioon, koska ne muodostavat merkittävän osan esimerkiksi maavoimien sotilastiedustelun suorituskyvystä, vaikka Rajavartiolaitos tulee todennäköisesti toimimaan edelleen omilla toimivaltuuksillaan yhteistoiminnassa sotilastiedustelun kanssa. Myös asevelvollisuuslain nojalla palvelevien varusmiesten ja reserviläisten käyttöä sotilastiedustelutehtäviin on ehdotuksessa rajoitettu merkittäväällä tavalla. Rajoituksilla on olemassa sinänsä hyvät perusteet, mutta tiukasti

määriteltyinä ne tietyiltä osin saattavat muodostaa esimerkiksi puolustushaarojen tiedustelun toteuttamiselle ongelmakohtia.

### Tietoliikennetiedustelun toteutustapa

Pääesikunnan käsityksen mukaan tietoliikennetiedustelun teknisen toteuttamisen tapa tulisi tarkoittamaan käytännössä sitä, että puolustusvoimien tiedustelulaitos luovuttaisi suojelupoliisille hakuehtojen mukaan eroteltua prosessoimatonta tietoliikennettä. Sotilastiedustelulain lakiluonnoksen 73 §:n 1 mom 2 kohta vaikuttaisi sanamuodon mukaan tarkoittavan tietoliikenteen tietojen edelleen luovuttamista prosessoimattomana ja siihen näyttäisi viittaavan myös pykälän perustelutekstin sanamuoto: "...luovuttaisi sen edelleen käsittelemättömänä...".

Tietoliikennetiedustelua siviilitiedustelussa koskevan lakiehdotuksen 10 §:n perustelutekstissä käytetyt esimerkit vaativat kuitenkin pääesikunnan tiedusteluosaston näkemyksen mukaan tosiasiallisesti erimäärän käsittelyä kuin mitä lakiehdotuksessa näyttäisi tarkoitetun. Esimerkiksi sovellustasolle menevät hakuehdot vaativat enemmän tiedonkäsittelyä kun taas esimerkiksi kuljetuskerrokseen kohdistuvat hakuehdot kuormittavat tietoliikenteen keräystä ja käsittelyä huomattavasti vähemmän. Liikenteen käsittely vaatisi hallituksen esityksen esimerkkitapauksissa vielä jatko-prosessointia, joka toteutuakseen edellyttäisi, että myös suojelupoliisille olisi osin rakennettava tietoliikenteen prosessointiin ja käsittelyyn soveltuvat järjestelmät. Tämä merkitsisi pääesikunnan näkemyksen mukaan osin päällekkäisten tietoliikennetiedustelujärjestelmien kehittämistä, joka ei liene lainsäätäjän alkuperäinen tarkoitus.

### Julkisuuslaki

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 31 § 2 momentin mukainen asiakirjojen yleinen salassapitoaika on 25 vuotta. Sen on jo aiemmin todettu olevan Puolustusvoimien toimintaan osin liian lyhyt, esimerkiksi silloin kun on kyse puolustusvoimien toimitiloista tai pitkäaikaiskäytössä olevista puolustusmateriaaleista. Vuonna 2005 tehdyn lainmuutoksen (495/2005) nojalla salassapitoaikaa voidaan lain 31 §:n nojalla jatkaa, mikäli asiakirjan julkiseksi tulemisesta olisi haittaa maanpuolustuksen tai väestönsuojelun kannalta. Tällaista tietoa sisältävä asiakirja voi koskea kiinteistöä, rakennusta, rakennelmaa, järjestelmää, laitetta tai menetelmää. Mahdollisuus salassapitoajan jatkamiseen ei koske henkilötietoja. Lain 31 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvosto voi jatkaa laissa säädetyin edellytyksin salassapitoaikaa enintään 30 vuodelle. Tämä on kuitenkin tarkoitettu poikkeukselliseksi toimenpiteeksi eikä siihen turvautumista voida pitää tarkoituksenmukaisena silloin, kun kysymys on säännönmukaisesta ja ennakoitavissa olevasta salassapitotarpeesta. Pääesikunnan näkemyksen mukaan sotilastiedustelun tiedonhankinnan turvaamiseksi julkisuuslakiin tai ehdotettuun sotilastiedustelulakiin tulisi sisällyttää sotilastiedustelun asiakirjoja koskeva vähintään 60 vuoden salassapitoaikaa koskeva erityissäännös.

#### 2.1.2 Säädosmuutoksen vaikutusarviointi

Tietoliikennetiedustelun teknisen toteutuksen kustannukset ja henkilöresurssit

Tietoliikennetiedustelun teknisestä toteutuksesta aiheutuvat kustannukset on osittain otettu huomioon sotilastiedustelulakia koskevassa ehdotuksessa. Tietoliikennetiedustelun

järjestelmäinvestoinnit ja henkilöresurssit pystytään kohdentamaan kehittämisohjelmien puitteissa normaalina puolustusvoimien toimintana, mutta vain niiltä osin kuin tietoliikennetiedustelua on tarkoitus toteuttaa sotilastiedustelun tarpeisiin.

Siviilitiedusteluviranomaiselle toteutettavan tietoliikennetiedustelun teknisen toteutuksen kustannuksia ja henkilöresurssivaikutuksia tulisi tarkastella yhteistyössä suojelupoliisin kanssa. Resurssihaasteet tulisi huomioida myös lain tasolla säätämällä tiedusteluviranomaisten välisestä yhteistyöstä tiedustelussa tarvittavien järjestelmien kehittämisessä sekä ylläpidossa ja kuvaamalla tarkemmin eri tiedusteluviranomaisten vastuut järjestelmien toteuttamisessa.

## Resurssit

Lausunnon kohteena oleva ehdotusluonnos poikkeaa puolustusvoimien laatimasta kehusehdotuksen tarkennuksesta (AN4769). Kyseisessä ehdotuksessa sisäisen valvonnan henkilötövuosien määräksi on arvioitu vuonna 2018 4 HTV ja siitä eteenpäin 6 HTV/vuosi. Lakiehdotusluonnoksessa vastaavat luvut ovat 2 HTV ja 4 HTV (s. 163). Puolustusvoimien tekemän kehusehdotuksen tarkennuksen (AN4769) jälkeen ei ole tullut esiin muutoksia, jotka osoittaisivat vähäisempää tarvetta. Henkilötövuosia tarvitaan sekä sisäisen valvonnan että erityisen sisäisen laillisuusvalvonnan (122 §) toteuttamiseksi.

## Työaikaan liittyvät kysymykset

Sotilastiedustelun uusien toimivaltuuksien tarkoituksenmukainen ja tehokas hyödyntäminen aiheuttaa muospaineita operatiivisia tehtäviä hoitavan henkilöstön työtehtäviin ja tarpeen tarkastella työaikajärjestelmän soveltuvuutta.

## 2.2 Muutosesitykset säädöksen sanamuotoon

Seuraavassa esitetään joitakin huomioita ehdotuksesta pykäläjärjestyksessä:

Lakiehdotuksen 12 :n § 2 momentin mukaan ”puolustushaarat ovat sotilastiedustelutoiminnassa sotilastiedusteluviranomaisen alaisia.” Pääesikunnan näkemyksen mukaan säännös on selkeä, mutta se ei kuitenkaan ota huomioon esimerkiksi Rajavartiolaitosta, joka on myös osa mm. maavoimien suorituskykyä. Käytännössä sotilastiedusteluviranomaisten ja puolustushaarojen yhteistoiminta tulee kyetä järjestämään siten, että puolustusvoimien tietotarpeet ja sotilastiedustelun suorituskyvyt pystytään kaikissa tilanteissa käyttämään tehokkaasti hyödyksi. Myös 87 §:ssä todetaan, että ”Tiedustelumenetelmien käyttöön riittävän koulutuksen saanut Puolustusvoimien virkamies voi käyttää sotilastiedusteluviranomaisen ohjauksessa ja valvonnassa 4 luvussa tarkoitettuja tiedustelumenetelmiä tiedonhankkimiseksi tiedustelutehtävään. Nämä virkamiehet ovat tiedustelutehtävää suorittavan sotilastiedusteluviranomaisen alaisia. Myös tässä säännöksessä

tulisi ottaa huomioon Rajavartiolaitoksen ja sen virkamiesten osuus maavoimien tiedustelu-järjestelmässä.

Lakiehdotuksen 13 §:ssä määritellään tiedustelutehtäväksi ”pääesikunnan tiedustelupäällikön sotilastiedusteluviranomaiselle antamaa toimeksiantoa tiedustelutiedon hankkimiseksi...”. Tämän osalta kiinnitetään huomiota siihen, että tämän perusteella pääesikunnan tiedustelupäällikkö ei voisi antaa tiedustelutehtäviä suoraan puolustushaaran sotilastiedustelulle, koska se ei olisi ehdotuksen mukainen sotilastiedusteluviranomainen. Tämä saattaisi erityisesti normaaliolojen häiriötilanteissa aiheuttaa tarpeettomia viivästyksiä tehtävien toimeenpanossa.

Lain 15 §:n 2 momentin mukaan ”muut viranomaiset voivat tarvittaessa avustaa sotilastiedusteluviranomaista tiedustelutehtävän toteutuksessa”. Tämä säännöksen perusteella olisi siten mahdollista esimerkiksi Rajavartiolaitoksen ottaminen huomioon osana tiedustelua ja valmiutta. Säännöksessä saattaisi olla kuitenkin hyvä mainita tarkemmin ne viranomaiset, joihin siinä erityisesti viitataan.

Lain 18 §:ssä on säädetty kansainvälisestä yhteistyöstä, jonka osalta Pääesikunta toteaa, että kansainvälisen yhteistyön ja siinä käytössä olevien toimivaltuuksien käytön mainitseminen lakitekstissä on ehdottoman välttämätöntä.

Lakiehdotuksessa paikoin erilaisia määritelmiä, jotka olisi hyvä kirjoittaa yhdenmukaisiksi epäselvyyksien välttämiseksi. Näitä on esimerkiksi 22 §, 28 §, 58 § ja 67 §:ssä. Toimivaltuuksien käytöstä päättävät tahot on kuitenkin lähtökohtaisesti määritelty yksiselitteisesti. Siltä osin kuin eri lainkohdissa päätöksentekijänä on sotilaslakimies tai muu virkamies, tehtäviin on kuitenkin liitetty varsin kirjavasti lisämääreitä:

”22 §: ”Tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies.”

”28 §: ”Sotilastiedusteluviranomaisen tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies”

”58 §: ”Myös muu kuin tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies.”

”67 §: ”Tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen sotilaslakimiehen tai virkamiehen vaatimuksesta”.

Pääesikunnan näkemyksen mukaan edellä mainitut tahot tulisi määritellä yksiselitteisesti samoin kuin se, mitä tarkoitetaan ”tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneellä sotilaslakimiehellä”. Tämä voisi olla toteutettavissa esimerkiksi valtioneuvoston tai puolustusministeriön asetuksella, mikäli tarkempia säännöksiä sisältävässä 125 §:ssä annettaisiin tätä koskeva valtuutus asetuksen antamiseen myös tältä osin.

Lakiehdotuksen 64 §:n 1 momentin mukaan: ”Muualla kuin Suomessa toteutettavasta sotilastiedustelusta ja tiedustelumenetelmien käytöstä päättää pääesikunnan tiedustelupäällikkö.” Tämän säännöksen perusteella kriisinhallintaoperaatioissa toteutettavasta sotilastiedustelusta ei voida päättää operaatiota johtavassa esikunnassa, vaan päätöksen tekee aina pääesikunnan tiedustelupäällikkö. Pääesikunta huomauttaa, että tämä tulee jatkossa ottaa huomioon kriisinhallintaoperaatioiden suorituskykyä määritettäessä ja edellyttää kiinteää yhteistoimintaa operaatioita valmisteltaessa operaatiota johtavan esikunnan ja pääesikunnan välillä. Tässä yhteydessä pääesikunta viittaa myös 89 §:ään, jossa ehdotetaan säädettäväksi reserviläisen osallistumisesta kansainväliseen toimintaan. Kyseisen kohdan mukaan pääesikunnan tiedustelupäällikkö päättää tässä pykälässä mainittujen henkilöiden käytöstä sotilaalliseen kriisinhallintaan ja siinä käytettävistä tiedustelumenetelmistä.

Lakiehdotuksen 88 §:n 1 momentin mukaan ”Asevelvollisuuslain mukaisessa kertausharjoituksessa oleva riittävän koulutuksen saanut reserviläinen saa avustaa sotilastiedusteluviranomaista radiosignaalityiedustelussa, ulkomaan tietojärjestelmätiedustelussa, teknisten tietojen käsittelyssä ja tietoliikennetiedustelun kohdentamisessa.” Kyseisessä pykälässä säädetty rajoite reserviläisten käytössä voi olla puolustushaarojen tiedustelun kannalta ongelmallinen, sillä niissä ei ole sotilastiedusteluviranomaista, jolloin ei ole mahdollista itsenäisesti käyttää sotilastiedusteluun kuuluvissa tehtävissä sen paremmin reserviläisiä kuin varusmiehiä.

### 3. LOPUKSI

Ehdotettava laki sotilastiedustelusta luo selkeän oikeudellisen perustan sotilastiedustelun tehtäville, niiden suorittamiselle ja tiedustelussa käytettäville toimivaltuuksille normaalioloissa. Lausunnon kohteena oleva kokonaisuus on merkittävä edistysaskel sotilastiedustelun aseman ja perustan selkeyttämisessä. Ehdotus on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä pääesikunnan kanssa, mikä on ollut erinomaista.

Ehdotusluonnoksen jatkotarkastelussa tulisi läpikäydä vielä sellaiset normaaliolojen häiriötilanteet, joissa on tarvetta käyttää myös puolustushaarojen tiedustelujärjestelmää ja -joukkoja ennen poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöön saamista. Puolustushaaroissa valmiutta on viime aikoina kokonaisuudessaan kehitetty vastaamaan juuri tämän kaltaiseen nopeasti kehittyvään

hybridiuhkaan. Toki sotilastiedusteluviranomaiselle on ehdotuksessa esitetty oikeus käyttää tehtävien toteuttamiseen myös puolustushaarojen tiedustelujoukkoja, millä tavalla tähän uhkaan on myös osaltaan mahdollista vastata. Tämän lisäksi esityksessä voidaan vielä nähdä jossain määrin haastavina asevelvollisten käyttöön liittyvät rajoitukset sotilastiedusteluun ja erityisesti radiosignaalitiedusteluun osallistumisessa puolustushaaroissa.

Lisäksi sotilastiedustelulain jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon, kuinka paljon uudistus tulee edellyttämään uutta henkilöstöä ja vanhan henkilöstön kouluttamista sekä virkojen uudelleen järjestelyä. Myös viranomaisten väliseen tiedustelutiedon vaihtamisen toteutukseen ja viranomaisten väliseen resurssien jakoon tulee kiinnittää huomiota.

Muilta osin Pääesikunnalla ei ole ehdotuksesta lausuttavaa.

Wallin Katja  
Pääesikunta