

LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VNK/837/32/2017

Pvm 21.12.2017

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi sotilastiedustelulaista

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos sisältää varsin kattavat kuvaukset lainsäädännön nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohderyhmistä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esitysluonnoksessa on myös, pääosin laadullisesta näkökulmasta, tunnistettu ja kuvattu uudistuksen keskeisiä vaikutusalueita ja vaikutusmekanismeja.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa tulisi selvemmin erottaa sotilastiedustelulain vaikutukset tiedustelulakien yhteisestä vaikutuksesta.
- ii) Uusien toimivaltuuksien vaikutuksesta Puolustusvoimien toimintakykyyn, esimerkiksi sotilastiedustelun aiempaa paremman ennakkovaroituskäytön mahdollistaman toiminnan tehostumisen seurauksena, tulisi esittää tarkempi arvio.
- iii) Esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi laadullinen kuvaus uusien toimivaltuuksien hyödyistä ja kustannusvaikuttavuudesta strategisen, operatiivisen ja taktisen tason sotilastiedustelulle.
- iv) Esitysluonnoksen kansainvälistä katsausta tulisi mahdollisuuksien mukaan täydentää tiiviillä yhteenvedolla sotilastiedustelulainsäädännön tilanteesta Suomen kannalta keskeisimmässä EU-maissa. Esimerkiksi eri maiden sotilastiedustelulaitosten tehtäviä ja tiedonhankintakeinoja kuvaava taulukko havainnollistaisi asiaa huomattavasti.
- v) Sotilastiedustelusta yrityksille aiheutuvista kustannuksista, jotka tulisivat valtion korvattaviksi, tulisi esittää tarkempi arvio.

Arviointineuvosto suosittelee, että puutteet hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioissa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö¹

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sotilastiedustelusta. Esitys liittyy hallituksen esityksiin, joissa ehdotetaan säädettäväksi siviilitiedustelutoiminnasta, siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan valvonnasta sekä perustuslain muuttamisesta koskien luottamuksellisen viestin suojan rajoittamista tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta ja muusta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Esityksen tavoitteena on saattaa Puolustusvoimien tiedustelua koskeva lainsäädäntö ajan tasalle sekä täyttää perustuslaista ja Suomea 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.

Sotilastiedustelun tarkoituksena on seurata turvallisuusympäristön kehitystä ja tuottaa tietoa ylimmän turvallisuuspoliittisen johdon ja sotilaallisen päätöksenteon tueksi. Sotilastiedustelu antaa ennakkovaroituksen Suomeen kohdistuvasta sotilaallisesta uhkasta ja tukee muita viranomaisia. Lisäksi sotilastiedustelu tukee Puolustusvoimien muuta kansainvälistä toimintaa ja sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin liittyvää päätöksentekoa sekä Puolustusvoimien toimintaa ja omasuojaa kansainvälisessä toiminnassa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sotilastiedustelun kohteista ja tiedustelutoiminnassa noudatettavista periaatteista, toiminnan ohjauksesta sekä valvonnasta puolustushallinnossa. Sotilastiedusteluviranomaisia olisivat Puolustusvoimien pääesikunta ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos. Laissa säädettäisiin viranomaisten käytössä olevista tiedustelumenetelmistä ja toimivaltuuksien käytöstä päättämisestä sekä yhteistyöstä muiden viranomaisten kanssa, tiedustelutiedon ilmoittamisesta, tiedustelukielloista ja kansainvälisestä yhteistyöstä.

2. Arvio esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista

2.1. Yleisiä havaintoja ja arvioita

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos sisältää varsin kattavat kuvaukset lainsäädännön nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohderyhmistä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esitysluonnoksessa on myös, pääosin laadullisesta näkökulmasta, tunnistettu ja kuvattu uudistuksen keskeisiä vaikutusalueita ja vaikutusmekanismeja.

Esitysluonnos liittyy laajempaan uudistuskokonaisuuteen. Esitysluonnoksen vaikutusarviointi osin toistaa arvioita, joita esitetään siviilitiedustelulakia koskevan esitysluonnoksen vaikutusarvioissa².

¹ Tämä osa on koostettu suurin lainauksin hallituksen esitysluonnoksen "Esityksen pääasiallinen sisältö"-jaksosta.

² Esitysluonnoksen vaikutusarvio-osa on osittain sanasta sanaan sama kuin siviilitiedustelulain vaikutusarvio.

2.2. Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että lakimuutoksesta aiheutuisi Puolustusvoimille uusien tehtävien ja lisävaltuuksien myötä vuonna 2019 noin kuuden miljoonan euron vuotuiset lisäkustannukset. Tämän jälkeen vuotuiset kustannukset kasvaisivat noin miljoonalla eurolla vuodessa vuoteen 2021 saakka. Lisäksi jo vuonna 2018 aiheutuisi kustannuksia uudistukseen varautumisesta.

Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksesta aiheutuvat suorat kustannukset Puolustusvoimille esitetään pääosin riittävällä tarkkuudella. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusta kertausharjoitusten järjestämiseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin tulisi kuitenkin arvioida tarkemmin.

Esitysluonnoksessa todetaan, että lakimuutoksen vaikutuksia yrityksiin, kansantalouteen ja elinkeinoelämään "on arvioitava kokonaisuutena". Esitysluonnoksen vaikutusarviointi on tältä osin käytännössä identtinen siviilitiedustelua koskevan lakiesitysluonnoksen vaikutusarvioinnin kanssa. Esitysluonnoksesta ei näin ollen riittävästi ilmene, miten sotilastiedustelun vaikutusten elinkeinoelämälle ja kansantaloudelle arvioidaan poikkeavan siviilitiedustelun vaikutuksista. Vaikutuksista kotitalouksille ei esitetä arviota.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa vaikutukset yrityksiin esitetään laadullisesti ja yleisellä tasolla. Esitysluonnoksesta selviää pääosin vaikutuskanavat, mutta vaikutusten potentiaalinen mittaluokka jää epäselväksi. Esitysluonnoksessa tulisi tarkemmin erottaa sotilastiedustelua koskevat vaikutukset muista tiedustelulainsäädännön vaikutuksista.

Arviointineuvosto katsoo, että sotilastiedustelulailla voi olla kotitalouksien käyttäytymiseen liittyviä vaikutuksia, jotka tulisi vähintään mainita esitysluonnoksessa. Esitysluonnoksen yhteiskunnalliset vaikutukset –jaksossa käsitellään uudistuksen mahdollisia vaikutuksia kansalaisten yksityisyyden suojaan. Kansainvälisten tutkimusten mukaan yksityisyyden suojaan vaikuttavilla julkisen vallan toimenpiteillä voi olla taloudellisia vaikutuksia myös kotitalouksien tasolla.⁵ On kuitenkin syytä huomata, että tiedustelulait ovat myös tältä osin kokonaisuus, jossa tiedustelun valvonnan uskottavalla toimeenpanolla on kansalaisten luottamuksen näkökulmasta merkitystä.

⁵ Tutkimuskirjallisuudessa on muun muassa haastattelututkimusten tuloksiin viitaten esitetty, että muutokset luottamuksessa viestien ja internetin käytön yksityisyyteen voivat vaikuttaa kansalaisten ja kuluttajien käyttäytymiseen tavalla, jolla voi olla taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia (ks. esimerkiksi Penney, C. (2016): Chilling effects: Online surveillance and Wikipedia use, Berkeley Technology Law Journal, Vol. 31:1, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2769645). Toisaalta, kuluttajien tekemiä käytännön valintoja analysoimalla on voitu päätellä, että yksityisyyden suojan merkitys voi haastatteluihin pohjautuvissa arvioissa korostua liikaa (niin sanottu "Privacy Paradox"), (ks. esimerkiksi Athey, S., Catalini, C. ja Tucker, C. (2017): The Digital Privacy Paradox: Small Money, Small Costs, Small Talk, NBER Working Paper No. 23488, <http://www.nber.org/papers/w23488>). Eräs taloudellisiin vaikutuksiin liittyvä näkökulma on myös, että kuluttajien kiinnostus viestien ja internet-käytön parempaan salaamiseen voi kasvaa, jos yksityisyyden suojan koetaan muutoin heikentyvän. Tällaisella kehityksellä olisi taloudellisia vaikutuksia kuluttajille ja salaustalouksien tuottaville yrityksille. Salaustekniikoiden hyödyntämisen yleistymisellä voi myös olla vaikutuksia tiedustelutoiminnan vaikuttavuuteen.

Arviointineuvosto katsoo, että sotilastiedustelusta yrityksille aiheutuvista suorista kustannuksista, jotka tulevat valtion kokonaan korvattaviksi, tulisi esittää tarkempi arvio. Esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi arvio myös uuden sotilastiedustelutoiminnan aiheuttamasta mahdollisesta lisäkysynnästä kotimaisille it-yrityksille.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen viranomaisvaikutuksia koskevissa vaikutusarvioissa korostuvat uusista ehdotettavista toimivaltuuksista aiheutuvat kustannukset ja hallinnolliset vaikutukset. Esitysluonnoksessa tulisi kustannusten ohella arvioida ehdottavien toimenpiteiden hyötyjä. Laadullinen ja määrällinen kuvaus uusien toimivaltuuksien hyödyistä ja kustannusvaikuttavuudesta strategisen, operatiivisen ja taktisen tason sotilastiedustelulle, tarvittaessa esimerkkien avulla, täydentäisi vaikutusten arviointia merkittävästi.⁶

Arviointineuvosto katsoo, että vaikka esitysluonnoksen epäsuorien vaikutusten arvioiminen on vaikeaa, vaikutuksia tulisi kuitenkin pyrkiä arvioimaan suuntaa-antavasti. Mikäli esitysluonnoksessa ehdotetuilla toimenpiteillä voitaisiin vaikuttaa esimerkiksi kyberhyökkäysten ja hybridivaikuttamisen ehkäisemiseen, koskisivat vaikutukset paitsi puolustusvoimia ja sotilastiedustelua, myös yleisemmin julkista sektoria, yrityksiä ja kotitalouksia. Näiltä osin vaikutusarviointi olisi osin analogista kyberrikollisuuden ja terrorismin vaikutusten arvioimisen kanssa⁷.

2.3. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitysluonnoksen nykytilan arvioinnissa (jakso 2.4.) todetaan, että sotilastiedustelun mahdollisuudet tukea sotilaallista päätöksentekoa ja sotilasoperaatioita ovat heikentyneet. Luvussa kuvataan myös havainnollisesti sotilaallisen toiminnan uusia muotoja ja niiden aiheuttamia uhkia, joihin muun muassa sotilastiedustelun tulisi reagoida.

Esitysluonnoksen vaikutusarvio-osassa ehdotettavien toimenpiteiden vaikutuksia Puolustusvoimille ja maanpuolustuksen suorituskyvyn tehostumiseen käsitellään kuitenkin varsin suppeasti. Itse asiassa vaikutukset kuitataan yleisellä toteamuksella, jonka mukaan ”ehdotetun sääntelyn mukaiset toimivaltuudet loisivat Puolustusvoimille paremman kyvyn hoitaa sen lakisääteisiä tehtäviä sekä sille suunniteltuja uusia tehtäviä, jotka liittyvät kansainväliseen avunantoon”. Sen sijaan esitysluonnoksen vaikutuksia Puolustusvoimien resurssitarpeeseen, koulutukseen, viranomaisyhteistyöhön ja toiminnan valvontaan käsitellään perusteellisemmin.

⁶ Katsaus sotilaallisen toiminnan hyötyjen, kustannusten ja kustannusvaikuttavuuden mittaamiseen on esimerkiksi Melese, Richter ja Solomon (toim.) (2015): *Military Cost-Benefit Analysis: Theory and Practice*, Routledge.

⁷ Vertailun vuoksi todettakoon, että Lloyds (2017) ja Center for Strategic and International Studies (CSIS)/McAfee (2013) esittävät, että kyberrikollisuuden aiheuttamat kustannukset olisivat globaalisti jopa 400 miljardia dollaria vuodessa. Maatasolla kyberrikollisuuden merkityksen on arvioitu vaihtelevan 0,5-1 prosenttia bruttokansantuotteesta. [Lloyds (2017): *Counting the cost: Cyber exposure decoded*, <https://www.lloyds.com/news-and-insight/risk-insight/library/technology/countingthecost> ; CSIS/McAfee (2013): *The Economic Impact of Cybercrime and Cyber Espionage*, <https://www.csis.org/analysis/economic-impact-cybercrime-and-cyber-espionage>].

Arviointineuvosto katsoo, että sotilastiedusteluun ehdotettavien uusien toimivaltuuksien vaikutusta Puolustusvoimien toimintakykyyn, esimerkiksi sotilastiedustelun aiempaa paremman ennakkovarointuskyvyn mahdollistaman toiminnan tehostumisen seurauksena, tulisi esittää tarkempi arvio⁸.

Arviointineuvosto katsoo, että uuden tiedustelutoiminnan vaikutuksista muun kuin Puolustusvoimien toiminnan tehostumiseen (KRP, muu poliisi, suojelupoliisi), esimerkiksi mahdollisesti nykyisen päällekkäisen toiminnan ja epäselvien vastuiden poistumisen myötä, tulisi esittää konkreettisempi arvio.

2.4. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa käsitellään vaikutuksia kansalaisten asemaan, rikostorjuntaan ja turvallisuuteen sekä tietoyhteiskuntaan. Esitysluonnoksen kuvauksesta ilmenee arvio keskeisimpien vaikutusten suunnasta (positiivinen/negatiivinen). Esitysluonnoksessa ehdotettujen toimien vaikutus kansalaisten asemaan arvioidaan kaiken kaikkiaan vähäiseksi.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvio kattaa keskeiset vaikutusalueet ja –kanavat. Vaikutusarviointissa olisi kuitenkin suositeltavaa hyödyntää selvitysten ja tutkimusten tuloksia maista, joissa on jo säädetty vastaavanlaiset tiedustelulait (esimerkiksi Ruotsi, Sveitsi).

Arviointineuvosto katsoo, että laadullisen vaikutusarviointin ohella eri vaikutusalueiden merkitystä/kokoluokkaa tulisi kuvata vähintään karkealla tasolla myös määrällisesti, esimerkiksi miten monia yrityksiä lainsäädännön arvioidaan koskevan suoraan. Lisäksi tulisi pyrkiä esittämään arvio niistä potentiaalisista tietoyhteiskuntaan ja viranomaistoimintaan kohdistuvista uhkista, joita ehdotettavalla sotilastiedustelulainsäädännöllä voitaisiin ehkäistä vuosittain (tarvittaessa hyödyntäen muiden maiden tietoja).

⁸ Esimerkiksi Bang (2017) korostaa väitöskirjassaan sotilastiedustelun merkitystä <http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/144017/Bang%20dissertation%20%28web-copyright%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

3. Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi sotilas-tiedustelulaista, jonka puolustusministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 8.12.2017.

Helsingissä 21. joulukuuta 2017

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio

Lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri