Eduskunnan lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Lakivaliokunnan pyyntö 19.2.2018, HE 203/2017 vp

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi, HE 203/2017 vp

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Keskusrikospoliisin asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

Keskusrikospoliisi pitää lakiehdotusta hyvin laadittuna ja perusteltuna. Kokonaisuutena arvioiden lakiehdotus on tärkeä ja Keskusrikospoliisi suhtautuu siihen positiivisesti. Keskusrikospoliisi yhtyy asiassa Poliisihallituksen lausunnossaan esittämään ja korostaa lisäksi seuraavia seikkoja:

Sotilastiedustelun kohteet ja viranomaistoiminnan päällekkäisyys

Ehdotetun sotilastiedustelusta annetun lain 4 §:n mukaan tiedustelumenetelmällä saadaan hankkia tietoa mm. joukkotuhoaseiden suunnittelusta, valmistamisesta, levittämisestä ja käytöstä sekä vieraan valtion sotatarvikkeiden kehittämisestä ja levittämisestä, jos toiminta on luonteeltaan sotilaallista. Tämän lisäksi tietoa saadaan hankkia vieraan valtion toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka voi vaarantaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Ehdotetun 9 §:n mukaan tiedustelumenetelmällä tarkoitetaan ehdotuksen 4 luvussa säädettyjä sotilastiedusteluviranomaisen toimivaltuuksia.

Sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevaan työryhmän mietintöön verrattuna sotilastiedustelun kohteiden lukumäärä on pienentynyt ja määrittely on muuttunut tarkkarajaisemmaksi, mitä Keskusrikospoliisi pitää myönteisenä asiana. Kuitenkin ainakin yllä mainitut hallituksen esitykseen sisältyvät sotilastiedustelun kohteena olevat toimet ovat luonteeltaan sellaisia, että ne varsin helposti täyttävät myös jonkin rikoksen tunnusmerkistön - ainakin objektiivisessa ulkoisten seikkojen perusteella tehtävässä arvioinnissa.

Poliisitoiminnan ja erityisesti poliisin salaisen tiedonhankinnan kannalta asian tekee merkitykselliseksi se, että sotilastiedustelua voidaan tehdä myös Suomen maaperällä. Päällekkäisen viranomaistoiminnan mahdollisuus on siten mahdollinen, mikä on huolestuttavaa resurssien järkevän käytön sekä erityisesti työturvallisuusnäkökohtien kannalta. Päällekkäisen toiminnan todennäköisyyttä arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon se, että sotilastiedustelun kohteena voi olla myös muu kuin valtiollinen toimija.

Päällekkäisen toiminnan estämiseksi ehdotettu 18 § velvoittaa *tarvittaessa* yhteen sovittamaan tiedustelumenetelmien käyttöä suojelupoliisin, sotilastiedusteluviranomaisen ja keskusrikospoliisin virkamiesten työturvallisuuden varmistamiseksi sekä salaisessa tie-

donhankinnassa käytettävien taktisten ja teknisten menetelmien ja suunnitelmien paljastumisen estämiseksi.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan tiedonhankinnan kohteiden toiminta on usein niin monimuotoista, epämääräistä ja vaikeasti hahmotettavaa, että viranomaistoiminnan päällekkäisyyttä ei voida pois sulkea pelkästään toisen viranomaisen - sen enempää poliisin kuin puolustusvoimienkaan - arvion perusteella. Esimerkkeinä voidaan mainita kansainvälinen rahanpesu, terrorismi, asekauppa ja ylipäätään järjestäytyneen rikollisuuden kytkennät valtiollisiin toimintoihin. Toisaalta rajanveto rikoksen tai useiden rikosten estämiseen tähtäävän rikostiedustelun ja sitä edeltävän turvallisuutta uhkaavaan toimintaan kohdistuvan tiedustelun välillä ei ole niin selkeä kuin hallituksen esityksessä on annettu ymmärtää.

Rikostorjunnan ja sotilastiedustelun rajanpintaa on yritetty määrittää hallituksen esityksessä myös kirjauksella, jonka mukaan "käyttöperusteiden kohdalla tulisi irtaantua nykyisten toimivaltuuksien rikos- ja henkilöperustaisuudesta." Keskusrikospoliisi toteaa, että useat tiedustelumenetelmät (tarkkailu, telekuuntelu, peitetoiminta jne.) ovat sellaisia, että niistä ei ole mielekästä edes puhua ilman kytkentää henkilöön tai usean henkilön muodostamaan ryhmään. Vastaavasti toimivaltuussääntelyn tarve ylipäätään on kytketty *henkilön* oikeusasemaan kajoamiseen.

Mainituista syistä kotimaassa tapahtuvan salaisen tiedonhankinnan osalta tulee varmistaa aukoton mekanismi päällekkäisen toiminnan estämiseksi.

Keskusrikospoliisi esittää, että säännöksestä poistetaan sana "tarvittaessa", jolloin tiedustelumenetelmien käyttö tulee aina yhteen sovittaa siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Päällekkäisen toiminnan tehokkaan koordinoinnin merkitys korostuu, kun otetaan huomioon se, että puolustusvoimille ollaan lakiehdotuksen 4 luvussa esittämässä käytännössä kaikkia tiedonhankintakeinoja, joita poliisillakin on käytössään. Osa keinoista on käytettävissä kevyimmin edellytyksin tai laajemmin toteuttamisvaltuuksin kuin poliisilla, kuten seuraavasta ilmenee.

Tiedustelumenetelmät

Peitetoiminta

Ehdotuksen 11 §:n mukaan tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta. Eräiden tiedustelumenetelmien käytölle on asetettu ko. säännöksessä lisäehtoja, mutta esimerkiksi peitetoiminta ei ole näiden keinojen käytössä.

Peitetoimintaa voidaan ehdotetun 41 §:n mukaan tehdä, jos sen käyttö on *välttämätöntä tietojen saamiseksi tiedustelutehtävän kannalta* ja tiedonhankintaa on tiedustelutehtävän kohteena olevan toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeellisena. Tiedustelutehtävä viittaa 9 §:n määritelmäsäännöksen mukaan enemminkin tarkoituksenmukaisuusperustein tehtävään kohde- tai painopistevalintaan kuin juridiseen edellytykseen. Verrattuna poliisitoimintaan olennainen ero onkin siinä, että sotilastiedustelun peitetoimintaa ei ole sidottu mihinkään rikosnimikkeeseen, vaan peitetoiminnan käyttöä rajaavat vain kohteena oleva toiminta ja siihen kytkeytyvä tehtävä (tavoite) sekä yleiset periaatteet. Poliisin puolella sama sääntelytekniikka tarkoittaisi sitä, että poliisi

saisi toteuttaa poliisilain mukaista peitetoimintaa, jos se esimerkiksi kohdistuu rikostorjunnalliseksi painopisteeksi valittuun järjestäytyneeseen rikollisryhmään – ilman rikosnimikkeen yksilöintiä. Sotilastiedustelutarkoituksessa tehtävän peitetoiminnan edellytysten yhteydessä on mainittu myös *tosiseikat* (43 §), joilla viitataan perustelujen mukaan itsessään hieman epämääräisiin tiedustelutehtävän ja tiedustelun kohteen käsitteisiin.

Viitaten edellä päällekkäisen toiminnan osalta lausuttuun Keskusrikospoliisi kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että vaikka sotilastiedustelutoiminnan tavoitteet ja niiden saavuttamiseksi käytettävät keinot ovat rikostorjunnan tarpeista poikkeavia, voivat kohteena olevat henkilöt olla samoja. Tiedonhankinnan kohteena olevan henkilön oikeusaseman kannalta voidaankin pitää ongelmallisena, jos samojen salaisimpien tiedonhankintojen edellytykset ja päätöksentekoprosessi eriävät merkittävästi tiedonhankintaa tekevästä viranomaisesta riippuen.

Tietolähteen suojaaminen

Hallituksen esityksessä on ehdotettu yhdeksi sotilastiedustelun keinoksi tietolähdetoimintaa. Tietolähdetoimintaa ja tietolähteiden käyttöä määrittävä esityksen 49 § vastaa sisällöltään poliisin tietolähdetoimintaa koskevia säännöksiä (poliisilaki 5 luku 40 § ja pakkokeinolaki 10 luku 39 §). Sitä vastoin tietolähteen turvaamista koskevalle 75 §:lle ei ole vastinetta poliisin tietolähdetoimintaa koskevassa sääntelyssä. Ehdotetun 75 §:n 1 - 3 momenttien (tekninen valvonta) vertailukohtana voidaan pitää todistajansuojeluohjelmasta annetun lain 6 §:ää, jonka mukaan asunnon valvonnan edellytetään olevan *vältämätöntä*, kun taas ehdotetussa säännöksessä valvonnan käyttö on sidottu lievempään *tarpeellisuuden* vaatimukseen. Ratkaisua voidaan pitää erikoisena, kun otetaan huomioon, että todistajansuojelu on viimesijainen keino ja sen piiriin otetaan vain hyvin vakavan uhan kohteena olevia henkilöitä.

Ehdotetun 75 §:n 4 ja 5 momenttien mukaan myös tietolähteitä voitaisiin suojata ns. turvakuuntelulla sekä väärillä rekisterimerkinnöillä ja asiakirjoilla. Poliisitoiminnassa nämä keinot ovat mahdollisia vain poliisimiesten suojaamiseksi (poliisilaki 5 luku 39 § ja 46 § sekä pakkokeinolaki 10 luku 38 § ja 47 §). Vaikka suojaamisen perusteet ovat sinänsä ymmärrettävät, ne eivät Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan juurikaan eroa poliisin käyttämien tietolähteiden suojaamistarpeesta. Lisäksi voidaan todeta, että erityisesti 5 momentin mukaisten suojaamiskeinojen käyttäminen tiedonhankinnan yhteydessä voi muuttaa tiedonhankintakeinon luonteeltaan kokonaan toisenlaiseksi. Ainakin niissä tilanteissa, joissa vääriä rekisterimerkintöjä ja asiakirjoja käytetään osana tietolähteen ohjattua käyttöä, kyse on tosiasiallisesti siviilihenkilöiden toteuttamasta peitetoiminnasta.

Esityksen perusteluissa on todettu, että 5 momentin tarkoittamassa tilanteessa olisi kyse tietolähteen hankkimien tietojen *toimittamisen* turvaamisesta ja varsinaisessa tietolähdetoiminnassa tietolähde toimisi omana itsenään. Tällainen rajaus ei kuitenkaan käy ilmi varsinaisesta säädöstekstistä. Ottaen huomioon tietolähdetoiminnan luonne lähtökohtaisesti passiivisena tiedonhankintakeinona voidaan kyseenalaistaa, olisiko mainittu rajaus käytännössä ylipäätään mahdollinen.

Vaikka esityksen mukaan vääriä rekisterimerkintöjä ja asiakirjoja käytetään tapauskohtaisesti, jää täysin avoimeksi, miten varmistutaan siitä, ettei vääriä asiakirjoja käytetä muissakin kuin tiedonhankintatilanteissa tai jopa rikollisessa tarkoituksessa. Perusteluihin kirjattujen esimerkkien mukaan tyypillisissä käyttötilanteissa ei esimerkiksi ole läsnä puolustusvoimien virkamiehiä.

Keskusrikospoliisi esittää, että 75 § 5 momentti poistetaan.

Tiedustelu televerkoissa

Keskusrikospoliisi kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että esitetyt televerkoissa käytettävät tiedustelumenetelmät ovat määritelmien, edellytysten, suorittamisaikojen ja toteuttamisessa käytettävien tekniikoiden osalta osin pidemmälle meneviä kuin poliisin tiedonhankintaa koskevat säännökset.

Esimerkkeinä voidaan mainita mahdollisuus henkilöön (teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijasta) kohdistuvaan telekuunteluun, valetukiaseman käyttö telekuuntelun toteuttamisessa, tulevaisuuteen kohdistuva tukiasematietojen hankkiminen ja mahdollisuus käyttää ns. kaksoiskäyttöohjelmia myös muiden tiedonhankintakeinojen kuin teknisen tarkkailun yhteydessä. Kaikki nämä keinot olisivat perusteltuja myös rikostorjuntatyössä.

Rikosepäilystä ilmoittaminen sekä ilmoittaminen ja tiedon luovuttaminen eräissä tapauksissa (6 luku 76 § ja 77 §)

Jatkovalmistelussa on tärkeää huomioida, että viranomaisten välistä tiedonkulkua koskevat säännökset laaditaan sellaisiksi, että tehokas tiedonkulku on mahdollista: huomiota tulee kiinnittää muun muassa siihen, että viranomaiskohtaiset henkilötietojen käsittelyä koskevat tiedon luovutussäännökset ja sotilastiedustelulain säännökset muodostavat tehokkaan tiedonvaihdon mahdollistavan yhtenäisen kokonaisuuden.

Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että ilmoitusvelvollisuudesta ja -oikeudesta on säädetty sekä rikoksen selvittämiseksi että ennalta estämiseksi. Ehdotetun lain 76 §:n 3 momentissa ja 77 §:n 3 momentissa on säädetty intressipunninnasta, mikä tulee tehdä ennen ilmoituksen siirtämistä tai 2 momentissa tarkoitettua ilmoituksen tekemistä. Intressipunninnan korostaminen on aiheellista, koska etukäteen voi olla vaikea tietää, mitkä asiat ovat esimerkiksi yleisen edun, kuten poliisitoiminnan, kannalta erityisen merkittäviä.

Ehdotuksen mukaan päätöksen ilmoittamisen lykkäämisestä tekisi pääesikunnan tiedustelupäällikkö itsenäisesti ilman tuomioistuinkontrollia tai keskustelua poliisin edustajan kanssa. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan asiaa voi verrata ilmoittamisen lykkäämiseen poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä, josta päätöksen tekee poliisin esityksestä tuomioistuin (poliisilaki 5 luku 58 §, pakkokeinolaki 10 luku 60).

Keskusrikospoliisi toteaakin, että mikäli asiassa päädytään rakenteeseen, jossa päätöksen tekee pääesikunnan tiedustelupäällikkö itsenäisesti, tulee käytännössä esimerkiksi yhteistyövelvoitteen kautta varmistaa, että hänellä on riittävät tiedot intressipunninnan suorittamiseksi. Yhteistyövelvoite poliisin kanssa ei ole uusi asia, vaan viranomaisten väliseen yhteistyöhön velvoittava säännös löytyy jo nykyisin laista rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa (7 §), laista rikostorjunnasta Tullissa (2:2 §) ja laista sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (40 §). Eduskunta on siis aikaisemmin linjannut, että poliisi on yleisviranomainen rikostorjunta-asioissa.

Tarkemmat säännökset (11 luku 115 §)

Ehdotetun lain 11 luvun 115 §:ssä on säädetty millä valtioneuvoston asetuksilla voidaan säätää sotilastiedustelusta.

Ehdotetussa laissa Keskusrikospoliisi on nostettu esiin yhteistyökumppanina, mitä Keskusrikospoliisi pitää hyvänä. Keskusrikospoliisi ehdottaa, että jatkovalmistelussa harkit-

taisiin säädettäväksi lainkohtaan siitä, että sotilastiedusteluviranomaisen ja Keskusrikospoliisin välisen yhteistyön järjestämisestä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Lopuksi

Keskusrikospoliisi pitää kokonaisuutena arvioiden lakiehdotusta tärkeänä ja suhtautuu siihen positiivisesti. Kuitenkin on tärkeää huolehtia siitä, että kotimaassa toimittaessa sotilastiedustelun toimivaltuudet eivät ole näin merkittävästi laajemmat kuin sisäisestä turvallisuudesta ja rikostorjunnasta yleisviranomaisena vastaavalla poliisilla. Suomessa tapahtuvan turvallisuuden ylläpitämiseen tähtäävän viranomaistoiminnan tulisi perustua tiiviiseen viranomaisten väliseen yhteistyöhön ja johdonmukaiseen kaikki toimijat huomioon ottavaan sääntelyyn. Siiloutumista ja päällekkäistä työtä tulisi pyrkiä välttämään.

Rikostarkastaja Markus Terenius