poliisiylitarkastaja Mikko Eränen 28.02.2018 POL-2018-6738

Eduskunnan Puolustusvaliokunta
PuV@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 203/2017 vp)

1 Asia ja tausta

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Taustaksi todetaan, että hallituksen esitys pohjautuu asiallisesti niin sanotun tiedonhankintalakityöryhmän työhön, jossa poliisin ylijohdolla oli edustajansa mukana. Mainitun työryhmätyön (Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja, Puolustusministeriö 2015) jälkeen työ on jatkunut jakaantuneena keskeisesti siviilitiedustelua koskevaan osaan (HE 202/2017 vp), sekä tiedustelutoiminnan valvontaa (HE 199/2017 vp) ja sotilastiedustelua koskevaan valmisteluun (HE 203/2017 vp). Kaikkien hallituksen esitykset annetaan samanaikaisesti ja ne linkittyvät voimakkaasti toisiinsa. On huomattavaa, että Poliisihallitus on ollut mukana *ainoastaan* siviilitiedustelua koskevassa valmistelussa.

Lainsäädännön kehittämisen yhteismitallisuuden ja sisällöllisen hyväksyttävyyden näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista, että tilanteessa, jossa sotilastiedustelua koskevan hallituksen esityksen kohteena on vähintään poliisin toimialaa sivuavia sisämaassa käytettäviä keinoja, poliisin edustus olisi (ollut) keskeisesti mukana lainsäädännön valmistelussa. Nyt Poliisihallitukselta on ainoastaan pyydetty lausunto sotilastiedustelua koskevasta työryhmämietinnöstä, josta joitain annettuja kommentteja on huomioitu hallituksen esityksessä.

2 Yleistä ja turvallisuusympäristö

Tiedustelulainsäädännön kehittämistä, mukaan lukien sotilastiedustelu, voidaan pitää erittäin tarpeellisena, tärkeänä ja oikeansuuntaisena. Sotilastiedustelulainsäädäntöä pidetään myös tavoitteiltaan kannatettavana, huomioiden Suomen turvallisuusympäristön ja viranomaisten toimintaympäristön nopeat ja perusteelliset muutokset sekä vallitsevat kansainväliset jännitteet. Muun ohella digitaalinen tietojenkäsittely ja tietojenvaihto edellyttävät puolustusvoimilta uudenlaista kyvykkyyttä reaaliaikaisesti seurata kyber-ympäristöä ja ennakoida maahamme kohdistuvia ulkoisen turvallisuuden uhkia. Samalla on tärkeää varmistaa, että paitsi viranomaisten toimi-,

myös tiedonvaihtovaltuudet vastaavat yleisesti aikaa ja palvelevat kokonaisturvallisuuden yhteensovittamista. Suomen kokonaisetu ja turvallisuustilanteen ylläpitäminen tulee olla lähtökohtana kaikessa kehittämisessä.

Tähän isoon muutokseen liittyy myös ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajan hämärtyminen, ellei jopa sen häviäminen. Ulkoisen turvallisuuden uhat ilmenevätkin nykyisin liukuvasti ja tarkoituksellisen epäselvällä tavalla jo sisäisen turvallisuuden puolella, esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden (YJT) häiriöinä, sekä muina normaaliolojen häiriötilanteina tai informaatiovaikuttamisena, kehittyen vasta siitä mahdollisen laajemman uhan suuntaan. Tarkemmin todetusti on haastavaa määritellä minne yksittäiseen lokeroon vaikkapa uudenmuotoinen eurooppalainen terrorismi sijoittuu. Onko kyseessä sotilaallinen vain sisäisen turvallisuuden uhka? Sama koskee hybridioperaatioita, olkoonkin, että niissä taustatoimija on valtiollinen ja asetelma siten erilainen. Voidaan sanoa, että ulkoiset tai sen kaltaiset uhat ilmenevät yhä selvemmin jo normaalioloissa - sisäisen turvallisuuden puolella. Poliisilla on tällöin sisäisen turvallisuuden johtavana viranomaisena keskeinen rooli uhkien tunnistajana ja eskaloitumisen estäjänä.

Uhkien torjumisen perusedellytyksenä on tilanteen ennakointi sekä nopea viranomaisvaste hyödyntäen kaikkea sitä suorituskykyä, jota valtiolla on käytettävissä. Havaintojen ohella tieto tulee olla kattavasti analysoitu ja oikeiden toimijoiden käytössä päätöksenteon sekä toiminnan suunnittelun tukena. Tiedon itsellä pitämisen sijaan uhkien estämiseen tarvitaan aivan uudenlaista avoimuutta, siiloutumisen välttämistä sekä laajemmin eri toimijoiden *yhteistä* analyysikykyä. Poliisin tulee keskeisenä turvallisuusviranomaisena ja merkittävänä "kansallisen turvallisuuden", kuten se on kuvattu hallituksen esityksessä Perustuslain 10 §:n muutoksessa, ylläpitäjänä saada ja päästä hyödyntämään tiedustelutietoa riittävästi, jotta se voi tehdä kokonaisanalyysin ja antaa operatiivisen vasteen tarvittavalla tavalla, tietojohtoisen toimintamallinsa mukaisesti.

Maailmalla on terroritekojenkin yhteydessä realisoituneita esimerkkejä siitä, kuinka tietoa on ollut ennalta, mutta sitä ei ole jaettu kansallisen turvallisuuden nimissä ja iskuja on tapahtunut. Näin ei varmasti toivota käyvän Suomessa. Tässä mielessä maamme tiedustelun näkeminen pelkästään esimerkiksi sotilas- ja siviilitiedustelun varaan rakentuvana olisi virheellistä. Suomen turvallisuutta ja yhteiskunnan varautumista on kehitettävä kokonaisuutena yhdistämällä toimivalla tavalla voimassa oleva rikostorjuntasäännöstö ehdotettuihin siviili- ja sotilastiedustelulakeihin.

Edellä sanottu huomioiden korostetaan, että nyt käsittelyssä olevat lakipaketit eivät tuo poliisille lainkaan uusia toimivaltuuksia. Sen sijaan poliisin tehtävät kuitenkin lisääntynevät erityisesti tiedustelun kautta esiin tulevien rikosten tutkinnan kautta ja mahd. toimintavasteen antamisen muodossa.

Uusin uhkien torjumisessa keskeisintä onkin varmistaa riittävä tiedonvaihto- ja koordinaatio. Tarvitaan yhteistä näkymää ja kaikkien turvallisuusviranomaisten osaamisen hyödyntämistä. Tärkeintä on Suomen kokonaisedun turvaaminen – ei minkään viranomaisen omat intressit. Seuraavassa esitetään keskeiset huomiot, jotka tulisi ottaa vielä huomioon ja pohdittavaksi.

3 Lakiehdotuksen vaikutukset poliisille

Esityksessä tuodaan esiin, että työryhmämietinnön lausunnoissa lausunnonantajat ovat kiinnittäneet huomiota mm. siihen, että taloudellisissa vaikutuksissa tulisi arvioida tarkemmin, miten tiedustelutoiminnan aikana ilmenneet rikokset ja niiden siirtäminen poliisin tutkintavastuulle vaikuttaisi poliisin työhön. Esityksessä ei ole kuitenkaan arvioitu ehdotuksen vaikutuksia poliisin toimintaan tai resurssien käyttöön. Vaikutusarvio olisi tullut tehdä vastaavalla tavalla kuin hallituksen esityksessä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp). Sotilastiedustelua koskevalla säädösehdotuksella voidaan arvioida olevan samansuuntaiset vaikutukset poliisille kuin mitä siviilitiedustelulakiesityksen yhteydessä on huomioitu, erityisesti kun sotilastiedustelua koskevassa hallituksen esityksessä on s. 167 (kohta 4.3.2 Rikostorjunta) todettu: "voidaan arvioida, että sotilastiedustelun yhteydessä ilmenisi joka vuosi korkeintaan yksi törkeä esitutkintaan johtava rikos ja muutamia vielä estettävissä olevia vakavia rikoksia." Näiden tutkinnan hoitaa ensisijassa poliisi. Sotilastiedustelun käytön uhkaperusteet huomioiden törkeät rikokset ovat laadultaan sen kaltaisia, että HTV-vaikutuksia ilmenee väistämättä. Jatkovalmistelussa poliisin kustannusvaikutukset tulee selvittää.[1]

4 Sotilastiedustelun kohteet ja koordinaatio

Esityksen mukaan Keskusrikospoliisi ja Poliisihallitus ovat todenneet, että sotilastiedustelun kohteet sivuavat liiaksi poliisin toimintakenttää. Lisäksi salaisia tiedonhankintakeinoja käyttävät eri viranomaiset kiinnittivät huomiota siihen, että voi syntyä tilanteita, joissa eri viranomaiset salaisia tiedonhankintakeinoja käyttäessään toimivat samalla alueella toisistaan tietämättä. Jatkovalmistelussa on esityksen mukaan kiinnitetty erityistä huomiota sotilastiedustelun kohteisiin sekä yhteistyön järjestämiseen eri viranomaisten kanssa. Nämä muutokset ovat olleet oikean suuntaisia ja kannatettavia. Poliisin kiinnittää kuitenkin edelleen huomiota jäljempänä mainittuihin seikkoihin.

Sotilastiedustelun kohteet

Sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevaan työryhmän mietintöön verrattuna sotilastiedustelun kohteiden lukumäärä on nyt pienentynyt ja määrittely tarkkarajaistunut, mitä voidaan pitää myönteisenä. Silti sotilastiedustelun kohteena olevat toimet ovat luonteeltaan osin sellaisia, että ne voivat helpohkosti liittyä jo tapahtuneeseen taikka tekeillä olevaan rikokseen, erityisesti huomioiden syytä epäillä -kynnyksen alhaisuus. Näin päällekkäisen viranomaistoiminnan mahdollisuus on ilmeinen (mm. 4 § 3 mom "kaatoperuste" *muu toiminta joka voi vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja*). Poliisin kanssa mahdollisesti päällekkäisten kohteiden tiedustelun myötä myös työturvallisuusnäkökulmat voivat aktualisoitua, ellei koordinaatio ole kunnossa.

[1] Analogisesti todetaan, että esim. ns. isomman terrorismijutun puhdas htv-vaikutus on 5,5 htv:ta per vuosi *ja sitovuusvaikutus kuvatun suuruinen 2-3 vuotta tutkinnan aloituksesta*. Pienemmän kokoluokan terrorismijutussa vuotuinen htv-vaikutus on 2,5 ja ajallinen kesto vuosi tutkinnan aloituksesta. Htv:n päälle tulevat muut kulut, kuten ylityöt, matkakulut, välineet, varusteet, vakuutukset, kielipalvelut jne. Kansainvälistä liittymäpintaa olevassa asiassa muut kulut yltävät "helposti" yli 100.000 euroon.

Koordinaatio

Ehdotettu salaisen tiedonhankinnan yhteensovittaminen (18 §) tarkoituksena on estää päällekkäinen toiminta ja se velvoittaa *tarvittaessa* yhteensovittamaan tiedustelumenetelmien käyttöä Suojelupoliisin, sotilastiedusteluviranomaisen ja Keskusrikospoliisin virkamiesten työturvallisuuden varmistamiseksi sekä salaisessa tiedonhankinnassa käytettävien taktisten ja teknisten menetelmien ja suunnitelmien paljastumisen estämiseksi. Todellisuudessa viranomaistoiminnan päällekkäisyyttä ei voida poissulkea pelkästään toisen viranomaisen arvion perusteella, vaan siihen tarvitaan yhteistyötä ja kategorista selvittämistä. Poliisihallitus esittää, että säännöksestä poistetaan sana "*tarvittaessa*", jolloin tiedustelumenetelmien käyttö tulee aina yhteensovittaa, siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Huomattavaa on, että koordinaation pakottavuus ei loisi velvoitetta tiedusteluviranomaisille paljastaa tiedustelullisia sisältöjä. Vaan se tulisi pakottavana toteuttaa siten ja siinä laajuudessa että ainoastaan varmistetaan, että työturvallisuus toteutuu ja päällekkäinen työ välttyy.

Lisäksi todetaan, että ehdotetussa pykälässä on erittely "keskusrikospoliisin virkamiesten työturvallisuuden varmistamiseksi". Kuitenkin on mahdollista, että myös muiden poliisien ja virkamiesten kuin keskusrikospoliisien virkamiesten työturvallisuus on vaarassa, jollei koordinaatio toimi. Tämä tulisi huomioida kyseisessä pykälässä.

5 Salaiset tiedonhankintakeinot

Suomessa on jo perustuslakimme mukaan katsottava, että puolustusvoimien perustehtävä eroaa melko oleellisesti poliisin perustehtävästä. Täten esim. kaikki hyvin syvälle ihmisten perusoikeuksiin kajoavat tiedonhankintakeinot eivät välttämättä ole luontevasti puolustusvoimille kuuluvia. Puolustusvoimien sotilastiedustelulle oltaisiin tuomassa poliisillekin vasta vuosikymmenien kehityksen tuloksena saatuja kaikkein herkimpiä ja vahvaan perusoikeusympäristössä toimimiseen perustuvia tiedonhankintakeinoja. Keinoja joiden käyttö olisi mahdollista myös sisämaassa – alueella, jossa sisäisen turvallisuuden viranomainen operoi osin vastaavin ja osin suppeammin keinoin, mutta eri edellytyksillä. Olisi tärkeä huolehtia siitä, että kotimaassa toimittaessa sotilastiedustelun toimivaltuudet eivät ole näin merkittävästi laajemmat kuin sisäisestä turvallisuudesta ja rikostorjunnasta yleisviranomaisena vastaavalla poliisilla.

On sovittu, että näiden keinojen tarpeellisuuteen Keskusrikospoliisi ottaa tarkemmin kantaa ja näiltä osin viitataan suoraan Keskusrikospoliisin lausuntoon.

6 Tietojen luovuttaminen rikostorjuntaan

Esityksessä tietojen luovuttamista koskevat säännökset (ns. palomuurit) on laadittu yhdensuuntaisiksi siviilitiedustelua koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetun vastaavan sääntelyn kanssa. Poliisin näkökulmasta tämä muutos ja symmetrisyys on erittäin kannatettava ja selventää sekä yhdenmukaistaa lainkäyttöä. Koordinaation ja tarkoituksenmukaisen tiedonvaihdin turvaamiseksi palomuureissa on kuitenkin edelleen kehitettävää sekä sotilas- että siviilitiedustelun puolella.

Poliisihallitus viittaa kehittämisesityksien osalta analogisesti suoraan Lakivaliokunnalle siviilitiedustelusta antamassaan lausunnossa kohdassa 5.2 esitettyyn. Kuitenkin tässäkin yhteydessä korostetaan erikseen, että poliisin erityinen mielenkiinto on kansallisen kokonaisturvallisuuden takaamiseksi *vielä estettävissä teoissa*. Näissä pakottava tiedonluovutus tulisi kiinnittää teon tai tapahtuman *vaarapotentiaaliin*, ei teon ennakoituun luonteeseen rikoksena tai tulevaisuudessa ehkä tapahtuvan rikoksen ennakolta hyvin hankalasti ellei mahdottomasti arvioitavaan tietyn tunnusmerkistön mukaisuuteen ja siitä johdettavaan rangaistuksen pituuteen. Kansallisen turvallisuuden todelliseksi takaamiseksi tiedonluovutuspakon käyttöalaa tulisikin laajentaa ja muuttaa rikoksen käsitteen ulkopuolelle tilanteissa, jossa teot voidaan estää.

7 Esitutkintaviranomaisuus

Puolustusvoimien esitutkintaa suorittavat ja tiedustelutoimintaa suorittavat virkamiehet olisi erotettava organisatorisesti riittävän selkeästi. Hallituksen esitykseen on jatkovalmistelussa sisällytetty ehdotus laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta (255/2014, jälj. SKRTPVL), jossa tätä eroa organisaation sisällä ehdotetaan selkeytettäväksi. Erottelupyrkimystä voidaan pitää kannatettavana, mutta edelleen puolustusvoimat pysyisi sekä lainvalvonta- että tiedusteluviranomaisena. Esitutkintalain (805/2011) 2:1 §:n mukaan sotilasviranomaiset ovat esitutkintaviranomaisia, ilman tiedustelutoimintaan tehtäviä rajauksia. Esityksessä tätä asiantilaa ei ehdoteta muutettavan.

Esitetyn sotilastiedustelulain 10:ssä sotilastiedusteluviranomaiseksi on määritelty mm. pääesikunta kokonaisuudessaan. Samanaikaisesti esitetyssä SKRTPVL 36 §:ssä esitutkintaa hoitaisivat pääesikunnan oikeudellisen osaston virkamiehet. Eli pääesikunnassa hoidettaisiin sekä tiedusteluviranomaisen että esitutkinnan tehtäviä. Tämä aiheuttanee käytännön ongelmia, sillä esitutkintaviranomaisella on velvollisuuksia, jotka ovat ristiriidassa tiedustelun rakenteen kanssa siinä, että tietoa ei tulisi ilman erityistä perustetta luovuttaa esitutkintaan.

Esitutkintaviranomaisella on velvollisuuksia liittyen tietoonsa tulleisiin rikoksiin, riippumatta kyseisen viranomaisen mahdollisesta rajatusta esitutkinnan suorittamisoikeudesta. Velvollisuuksia asettavat erityisesti (referointi tässä) esitutkintalain seuraavat kohdat:

- 3:1.2 velvollisuus kirjata myös oman havaintonsa tai tiedustelun perusteella tietoonsa tullut rikos;
- 3:2.2 velvollisuus heti kirjata toimintavastuulleen kuulumaton asia vastaanotetuksi sekä toimitettava ilmoitus ja mahdollinen muu asiassa kertynyt aineisto asianomaiselle esitutkintaviranomaiselle, jonka on viivytyksettä kirjattava ilmoitus;
- 3:3.1 velvollisuus toimittaa esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty.

Näiden seikkojen perusteella havaitaan, että puolustusvoimien tulisi esitutkintaviranomaisena ilmoittaa heti ja käytännössä kaikki tietoonsa tulleet ja toimintavastuulleen kuulumattomat rikokset aineistoineen asianomaiselle

esitutkintaviranomaiselle. SKRTPVL:ssä on esitetty toimivaltamuutoksia mm. oikeuksiin, mutta siinä ei ole esitetty, eikä siinä ole näihin velvollisuuksiin erityislakina poikkeusperustetta. Tätä asiantilaa tulee tarkentaa. Huomattavaa on, että Suojelupoliisin osalta vastaava haaste on ratkaistu siten, että Suojelupoliisilta esitetään poistettavan esitutkintatoimivaltuudet kokonaan.

Esitutkinta

Esityksessä ehdotetaan, että sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan liittyvän rikoksen ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavan rikoksen selvittämisestä huolehtisi jatkossa Keskusrikospoliisi.

Poliisin näkökulmasta tätä voidaan pitää kannatettavana, mutta huomioitava on, että myös tämä voi aiheuttaa taloudellisia ja henkilötyövuosivaikutuksia poliisille. Nämä tulee selvittää erikseen.

8 Lopuksi

Kuten aluksi on jo todettu, ehdotettua lakiehdotusta pidetään tärkeänä ja kannatettavana. Poliisi tukee lainsäädäntöä. Suomen kannalta on keskeistä, että kokonaisuudesta saadaan lopulta hiottua mahdollisimman hyvin kansallista turvallisuutta palveleva siten, että sääntely mahdollistaa tarvittavan yhteistyön, tiedonvaihdon ja koordinaation, tietojohtoista toimintaa tukevasti. Tiedustelu ei ole vain tiedusteluviranomaisten toimintaa, sitä tekevät ja siihen tarvitaan kaikkien relevanttien viranomaisten panosta. Siiloutumista ja päällekkäistä työtä ylläpitäviä tai edistäviä ratkaisuja tulee välttää.