SISÄMINISTERIÖ **Lausunto** **HE 199/2017 vp**
Rajavartio-osasto **HE 202/2017 vp**
HE 203/2017 vp

Rajavartioylitarkastaja, VT Reijo Lahtinen 13.3.2018
Everstiluutnantti Jussi Sainio

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Rajavartiolaitoksen esikunta, joka on samalla sisäministeriön rajavartio-osasto, lausuu otsikoissa mainituista tiedustelutoiminnan valvontaa, siviilitiedustelua ja sotilastiedustelua koskevista hallituksen esityksistä seuraavaa:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017 vp)

Rajavartiolaitos pitää erityisen tärkeänä, että tulevan siviili- ja sotilastiedustelun valvonta on lakisääteistä, tehokasta ja riippumatonta. Lisäksi valvonnassa tulee näkyä niin parlamentaarinen kontrolli kuin puhtaasti laillisuusvalvonnallinen puoli. Näin ollen Rajavartiolaitos kannattaa valvontajärjestelmän muodostumista parlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvonnasta vastaavan uuden viranomaisen: tiedusteluvaltuutetun (jäljempänä valtuutettu) toiminnan varaan.

Rajavartiolaitos kuitenkin ilmaisee huolensa valtuutetulle suunnitelluista henkilöresursseista. Valtuutetulta edellytetään siviili- ja sotilastiedustelun reaaliaikaista, jatkuvaa, yksityiskohtaista ja operatiivista valvontaa. Samalla hänen tulee uutena viranomaisena rakentaa ja kehittää omaa toimintaansa, konsultoida, neuvoa ja opastaa tiedusteluviranomaisia, tehdä laajan toimivaltansa mukaisia perusteltuja päätöksiä, vastata kansalaisten tiedusteluihin ja kanteluihin, tehdä yhteistyötä suhteessa parlamentaariseen valvontaan ja ylimpiin laillisuusvalvojiin sekä valmistella seikkaperäistä vuosikertomusta toiminnastaan. Näiden lisäksi valtuutetulle on esitetty myös muita lakisääteisiä tehtäviä. Tätä varten valtuutetulle suunniteltujen resurssien tulee olla riittävät.

Koska toiminnassa painotetaan ennakollista ja reaaliaikaista valvontaa sekä ohjeistusta, niin riskinä on, että tiedustelun pitkittyessä tai prosessin muissa myöhemmissä vaiheissa esimerkiksi kanteluvaiheessa, valtuutettu itse ja hänen esittelijänsä ovat jo siten osallisia asiaan, ettei esteetöntä virkamiestä löydy esittelemään tai tekemään lain edellyttämiä muita ratkaisuja.

Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp)

Rajavartiolaitos haluaa korostaa esitetyn uuden siviilitiedustelulainsäädännön välttämättömyyttä, kiireellisyyttä ja tavoitteiden tärkeyttä. Keskeisimpänä tavoitteena on kansallisen turvallisuuden parantaminen uusilla tiedustelutoimivaltuuksilla, joilla hankitaan välttämätöntä tiedustelutietoa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Uusilla tietoliikennetiedustelun säännöksillä parannettaisiin myös uhkien havaitsemista, paikallistamista ja tunnistamista tietoverkoissa. Siviilitiedusteluviranomaisten tiedonhankinnalla tuettaisiin valtion ylimmän johdon päätöksentekoa varmistamalla sen perustuminen oikeaan, ajantasaiseen ja luotettavaan tietoon.

Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa.

Rajavartiolaitos on johtava rajavalvontaviranomainen, joka sovittaa yhteen muiden rajavalvontaan henkilöliikenteessä osallistuvien viranomaisten toimintaa.

Rajavartiolaitos suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitos on esitutkintalain 2 luvun 1 §:ssä mainittu esitutkintaviranomainen. Rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä sekä etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtäviä.

Mietintöön sisältyvässä ehdotuksessa poliisilain 5 a luvun 3 §:ksi luetellaan ne kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavat toiminnot, jotka voivat olla siviilitiedustelun kohteina. Näiden osalta voidaan todeta, että Rajavartiolaitokselle on rajavartiolaissa säädetty muun muassa terrorismin torjuntaan kuuluva varautumisvelvoite ja virka-avun antamisvelvoite sekä poliisin ohella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tehtäviä. Lisäksi Rajavartiolaitokselle säädetyt rajaturvallisuuden ylläpitämisen sekä sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät liittyvät useisiin 5 a luvun 3 §:ssä mainittuihin uhkiin.

Kansallisen turvallisuuden ja valtion suvereenisuuden kannalta erityistä merkitystä on Suomen ulkorajojen valvonnalla ja rajaturvallisuudella. Suomea velvoittavan EU-lainsäädännön mukaisesti rajavalvontaan kuuluvat paitsi rajanylityspaikoilla henkilöihin kohdistettavat rajatarkastukset myös rajanylityspaikkojen välisen rajaosuuden valvonta sekä niin sisäiselle kuin ulkoiselle turvallisuudella kohdistuvien uhkien analyysi. Ylimmän valtiojohdon tiedonsaannin turvaaminen Suomen turvallisuusympäristön muutoksista ja kehittymisestä edellyttää, että suojelupoliisin hankkimaa tiedustelutietoa saatettaisiin perusteellisesti analysoituna myös muiden viranomaisten käyttöön.

Rajavartiolaitoksella on edellä todetun mukaisesti sekä valtion sisäiseen että ulkoiseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä.

Laittomaan maahantuloon liittyvän rikollisuuden torjuminen on Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan ydinaluetta ja tieto epäillystä törkeän laittoman maahantulon järjestämisestä on erittäin tärkeää kansallisen turvallisuuden kannalta. Teolla on mahdollista tuoda Suomeen ja Schengen-alueelle muun muassa palaavia vierastaistelijoita tai terroristisia rikoksia suunnittelevia henkilöitä.

Esityksessä onkin hyvin huomioitu Rajavartiolaitoksen esitys siitä, että poliisilain 5 a luvun 44 §:än perusteella suojelupoliisin olisi myös ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava Rajavartiolaitokselle tiedoista, joiden perusteella on aihetta epäillä rikoslain 17 luvun 8 a §:n mukaista törkeää laittoman maahantulon järjestämistä, koska tämän teon maksimirangaistus on kuusi vuotta vankeutta.

Edellä Rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi ja sitä edellyttävän riittävän tilannekuvan ylläpitämiseksi hallituksen esityksen 5 a luvun 55 § turvaa näkemyksemme mukaan Rajavartiolaitoksen riittävän tiedustelutiedon saamisen myös vakavien kansallisuutta vaarantavien siviilitiedustelun uhkien ennalta tunnistamiseksi muutoinkin kuin pelkästään rikostorjuntaa varten.

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

Sotilastiedustelu on keskeinen osa Suomen puolustusvalmiutta. Sotilastiedustelusta ei kuitenkaan ole nimenomaisia säännöksiä puolustusvoimia koskevassa lainsäädännössä. Edellä todetun vuoksi Rajavartiolaitos haluaa korostaa esitetyn sotilastiedustelulainsäädännön tarpeellisuutta ja tavoitteiden tärkeyttä.

Rajavartiolaitos osallistuu valtakunnan puolustamiseen. Rajavartiolaitos on myös aluevalvontalain 23 §:ssä mainittu aluevalvontaviranomainen. Rajavartiolaitos ylläpitää tilannekuvaa toimintaympäristöstä ja sen kehittymisestä. Rajavartiolaitoksen korkeaa valmiutta, toimivaltuuksia ja suorituskykyä hyödynnetään puolustusjärjestelmän tukena alueellisen koskemattomuuden valvonnassa ja turvaamisessa. Tilanteen niin edellyttäessä rajajoukkoja liitetään puolustusvoimiin. Rajajoukkoja käytetään maa- ja meripuolustuksen tehtäviin osana puolustusjärjestelmää. Rajavartiolaitoksen puolustussuunnittelu ja -valmistelut toteutetaan kiinteässä yhteistoiminnassa puolustusvoimien kanssa. Rajavartiolaitos on siis osa Suomen puolustusjärjestelmää. Tämä tarkoittaa luonnollisesti myös erittäin tiivistä yhteistyötä sotilastiedustelussa. Tästä on tarkemmin sovittu Rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien välillä.

Rajavartiolaitoksen esikunta haluaakin varmistaa, että nykyinen kiinteä sotilastiedusteluyhteistyö puolustusvoiminen kanssa voi jatkua. Rajavartiolaitoksella ei ollut edustajaa sotilastiedustelulainsäädäntöä valmistelleessa työryhmässä eikä sitä kuultu työryhmän työskentelyn aikana. Rajavartiolaitos sai lausua työryhmän mietinnöstä, mutta sen esityksiä ei Rajavartiolaitoksen näkökulmasta huomioitu lopullisessa hallituksen esitysluonnoksessa. Todettakoon samalla, että myös puolustusvoimien pääesikunta lausui mietintöön sisältyvästä esityksestä, että Rajavartiolaitoksen suorituskyvyt tulisi ottaa esityksessä huomioon, koska ne muodostavat merkittävän osan esimerkiksi maavoimien sotilastiedustelun suorituskyvystä. Rajavartiolaitoksen toiminta sotilastiedustelun tukemiseksi korostuu normaalioloissa ja puolustusvalmiutta tehostettaessa, vaiheessa, jossa vieraan valtion asevoimien ja niihin rinnastettavien järjestäytyneiden joukkojen toimintaa valmistellaan. Alueellisesti Rajavartiolaitoksen toiminta koskee erityisesti ulkorajaa, saaristoa ja Ahvenanmaata. Tämän vuoksi Rajavartiolaitoksen esikunta ehdottaa joitakin tarkistusesityksiä sotilastiedustelulakia koskevaan hallituksen esitykseen.

Rajavartiolaitoksen tehtävät sotilastiedustelussa toteutuvat operatiivisella ja taktisella tasolla. Rajavartiolaitos vastaa osaltaan valvontajärjestelmän ylläpidosta ja käytöstä sekä tuottaa poikkeusoloissa toimivia sotilastiedustelujoukkoja ja -yksiköitä. Rajavartiolaitos osallistuu suorituskykyjen rakentamiseen ja valmiuden ylläpitoon sekä sotilastiedustelun operatiiviseen toimintaan ja reaaliaikaisen tilannekuvan tuottamiseen siten kuin siitä on puolustusvoimien ja sen sotilastiedusteluviranomaisten kanssa sovittu. Tästä ei kuitenkaan ole mitään mainintaa hallituksen esityksessä, siltä osin kuin sotilastiedustelun järjestämistä kuvataan.

Lakiehdotuksen 10 §:ssä määritellään sotilastiedusteluviranomaiset sekä säädetään puolustushaarojen tehtävistä sotilastiedustelussa. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteissa mainitaan, että sotilastiedusteluviranomaiset saisivat muuta kuin tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvää tukea tiedusteluun myös muilta Puolustusvoimien osilta ja Rajavartiolaitokselta. Puolustushaarojen ja Rajavartiolaitoksen tuki perustuisi erityisesti niiden aluevalvontatehtävien suorittamisessa hankkimaan tiedustelun kannalta tarpeelliseen tietoon. Tämä edellä mainittu asia ei ilmene lakiehdotuksen 17 §:stä, jossa säädetään yhteistyöstä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa. Tämän vuoksi Rajavartiolaitos esittää 10 §:ään uutta 3 momenttia, jossa tämä asia selkeästi säädettäisiin esimerkiksi seuraavasti: *Rajavartiolaitos tukee sotilastiedusteluviranomaisia ja puolustushaaroja tiedonhankinnassa.*

Lakiehdotuksen 87 §:ssä säädetään puolustusvoimien virkamiehen osallistuminen sotilastiedusteluun ja 88 §:ssä asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa olevan reserviläisen toimivaltuudet. Säännöstä tulisi täydentää niin, että se kattaisi myös Rajavartiolaitoksen riittävän koulutuksen saaneen ja tehtävään määrätyn virkamiehen valmiutta tehostettaessa. Rajavartiolaitoksen virkamiehiä toimii sotilastiedusteluorganisaatioissa. Henkilöt ovat erittäin nopeassa tilannekehityksessä ja valmiutta

tehostettaessa tehtävissään aluksi Rajavartiolaitoksen virkamiehiä. He eivät myöskään täytä 88 §:n reserviläisen määritelmää.

Lisäksi tulisi harkita onko tarvetta sääntelylle, jossa myös Rajavartiolaitoksen virkamies voi käyttää sotilastiedusteluviranomaisen ohjauksessa ja valvonnassa niitä 4 luvussa tarkoitettuja tiedustelumenetelmiä tiedustelutehtävässään, joiden käyttöön hän on saanut riittävän koulutuksen. Kuten edellä on todettu, Rajavartiolaitos on esitutkintaviranomainen. Tämän vuoksi myös Rajavartiolaitoksessa on salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön koulutettuja virkamiehiä. Rajavartiolaitoksen maanpuolustus- ja aluevalvontatehtävät huomioiden on tarkoituksenmukaista, että heitäkin voitaisiin tilanteen niin vaatiessa käyttää sotilastiedustelun tukena sotilastiedusteluviranomaisen ohjauksessa ja valvonnassa. Rajavartiolaitoksen virkamiehet olisivat kuitenkin edelleen omien esimiestensä alaisia. Nämä Rajavartiolaitoksen virkamiehet voisivat käyttää tiedustelutehtävissään vain niitä 4 luvun mukaisia tiedustelumenetelmiä, joihin kukin heistä on koulutettu.

Rajavartiolaitos katsoo välttämättömäksi, että tässä sotilastiedustelulainsäädäntöesityksessä säädettäisiin selkeästi ja tarkkarajaisesti Rajavartiolaitoksen osallistumisesta sotilastiedustelun tukemiseen, sen käytössä olevista tiedustelumenetelmistä ja toimivaltuuksista. Muutoin ei liene selkeää laillista perustetta säätää valmisteilla olevassa esityksessä, koskien henkilötietojen käsittelyä puolustusvoimissa, Rajavartiolaitoksen oikeudesta luovuttaa, saada ja käsitellä sotilastiedustelua koskevia tietoja. Tämä edellyttänee nimenomaisten Rajavartiolaitosta koskevien toimivaltasäännösten sisällyttämistä tähän nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen. Mikäli näin ei tehtäisi, se saattaisi oleellisesti vaikuttaa Rajavartiolaitoksen lakisääteisen valtakunnan puolustamistehtävän suorittamiseen. Samalla tämä lopettaisi jo nykyisen käytännön mukaisen sotilastiedustelutietojen vaihdon ja estäisi valmiiksi tätä varten luotujen yhteistyörakenteiden hyödyntämisen ja pahimmillaan sitä kautta heikentäisi valtakunnan puolustusvalmiutta ja -järjestelyjä.