11.4.2018 POL-2018-~~10138~~ 10139

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta
UaV@eduskunta.fi

Ulkoasiainvaliokunnan pyyntö 13.3.2018

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

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta 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 ilmeinen, 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. Kyse ei olekaan pelkästään *asioiden* päällekkäisyydestä, vaan myös siitä, että tiedonhankinnan kohteena oleva *henkilö* voi toimia eri rooleissa ja päätyä näissä rooleissa eri viranomaisten mielenkiinnon kohteeksi

Päällekkäisen toiminnan estämiseksi ehdotettu 18 § velvoittaa *tarvittaessa* yhteen sovittamaan tiedustelumenetelmien käyttöä suojelupoliisin, sotilastiedusteluviranomaisen ja keskusrikospoliisin virkamiesten työturvallisuuden varmistamiseksi sekä salaisessa tiedonhankinnassa 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 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 18 §:stä 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.

Tiedustelumenetelmät

Verrattaessa sotilastiedustelussa käytettäviä keinoja poliisin käytössä oleviin keinoihin voidaan havaita, että sotilastiedustelussa korostuu tarkoituksenmukaisuusharkinta poliisin tiedonhankinnalle tyypillisen juridisen harkinnan sijasta. Esimerkiksi 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. 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.

Hallituksen esityksessä on myös ehdotettu yhdeksi sotilastiedustelun keinoksi tietolähdetoimintaa, jota voitaisiin ehdotetun 75 §:n 4 ja 5 momenttien mukaan suojata ns. turvakuuntelulla sekä väärillä rekisterimerkinnöillä ja asiakirjoilla. Poliisitoiminnassa nämä suojauskeinot 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.

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 katsoo, että ehdotukseen sisältyy niin merkittäviä toiminnallisia ja juridisia riskejä, että 75 § 5 momentti tulisi poistaa.

Rikosepäilystä ilmoittaminen sekä ilmoittaminen ja tiedon luovuttaminen eräissä tapauksissa

Jatkovalmistelussa on tärkeää huomioida, että viranomaisten välistä tiedonkulkua sääntelevä määrittävä juridinen perusta laaditaan sellaiseksi, että tehokas tiedonkulku ja sitä tukevien rakenteiden luominen 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 yleisen edun, kuten poliisitoiminnan, kannalta erityisen merkittäviä. Ehdotuksen mukaan päätöksen ilmoittamisen lykkäämisestä tekisi pääesikunnan tiedustelupäällikkö itsenäisesti ilman tuomioistuinkontrollia tai keskustelua poliisin edustajan kanssa.

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

Tarkemmat säännökset

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 harkittaisiin 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