

Asia: VN/10644/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Poliisihallituksen lausunto Puolustusministeriölle sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta

Puolustusministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sotilastiedustelusta annettua lakia, puolustusvoimista annettua lakia, rajavartiolaitos- ja rikoslakia. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi yhdeksää muuta lakia. Esityksen tavoitteena on mahdollistaa ja turvata sotilastiedusteluviranomaisen tarkoituksenmukainen ja tehokas toiminta sekä kansallisesti että osana liittokuntaa.

Sotilastiedustelusta annettu laki (590/2019), jäljempänä sotilastiedustelulaki, tuli voimaan 1.6.2019. Laki sisältää keskeiset säännökset sotilastiedustelutoiminnasta, kuten toimivaltuudet tietoliikennetiedustelussa. Sotilastiedustelutoiminnan käynnistyminen, teknologian ja globaalin toimintaympäristön muutos ovat kuitenkin tuoneet esiin muutostarpeita, joita ei ole pystytty voimassa olevan lain valmistelun yhteydessä tunnistamaan.

Maailmanpolitiikan valtasuhteiden murros vaikuttaa Suomen puolustuksen toimintaympäristöön. Suomen turvallisuusympäristön muutosta on kuvattu kattavasti keväällä 2022 julkaistussa valtioneuvoston ajankohtaiselonteossa turvallisuusympäristön muutoksesta ja vuoden 2024 puolustusselonteossa. Selontekojen mukaan Suomen ja Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristössä on tapahtunut perustavanlaatuinen ja pitkäkestoinen muutos Venäjän Ukrainaa vastaan käynnistämän hyökkäyssodan myötä. Yhteiskunnan kriisinsietokyvyn, kansallisen puolustuskyvyn ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen merkitys Suomen turvallisuudelle korostuu.

1 Yleistä

Poliisihallitus on tutustunut lausuttavana olevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi ja poliisihallituksen näkemyksen mukaan on välttämätöntä, että Puolustusvoimilla on ajantasaiset ja riittävät sotilastiedustelun toimivaltuudet toteuttaa tiedustelua; hankkia ja käsitellä tietoa Suomeen kohdistuvasta tai Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta.

Poliisihallitus pitää esitystä kokonaisuutena kannatettavana.

2 Ehdotetuista muutoksista

Poliisihallitus kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti lainsäädäntömuutoksen vaikutuksiin poliisitoimintaan, rikostorjuntaan ja viranomaisyhteistyöhön.

Poliisilla ei ole niin sanottuja tiedustelutoimivaltuuksia, poliisi ei ole tiedusteluviranomainen, eikä tässä esityksessä poliisille esitetä tällaista tehtävää. Poliisin tiedonhankinnan toimivaltuudet kytkeytyvät rikosten estämiseen ja paljastamiseen (PoliisiL 5 luku), sekä rikosten selvittämiseen (PakkokeinoL 10 luku).

Osa sotilastiedustelun tiedustelumenetelmistä vastaa poliisin salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja (tarkkailu menetelmät, tiedustelu televerkoissa, peitet toiminta ja valeosto, sekä tietolähdetoiminta) sillä poikkeuksella, että tiedonhankinnan perusteet ja tavoite sotilastiedustelussa poikkeaa poliisin rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen kytkeytyvästä tiedonhankinnasta – sotilastiedustelu ei hanki rikoksiin liittyvää tietoa. Edellä mainittujen tiedustelumenetelmien lisäksi sotilastiedustelulla on toimivaltuus muun muassa tietoliikennetiedusteluun, jollaista tiedonhankinnan toimivaltuutta Poliisihallituksen alaisella poliisilla ei ole.

Luonnoksessa esitetään säädettäväksi uudesta tietojärjestelmätiedustelun toimivaltuudesta, sekä muutoksista tietoliikennetiedusteluun liittyviin tiedustelumenetelmiin. Poliisihallituksen alaisen poliisin käytössä ei ole kyseisiä tiedonhankinnan toimivaltuuksia ja luonnoksessa ilmenevien perustelujen mukaisesti menetelmiin liittyy merkittävässä määrin teknisiä yksityiskohtia, joiden syvälinen arviointi ilman yksityiskohtaista asiantuntemusta on haasteellista.

Uudentyyppisenä toimivaltuutena esitetään säädettäväksi 62 a § Tietojärjestelmän käytön estäminen tai sen toiminnan haittaaminen vakavan vaaran torjumiseksi. Toimivaltuus ei varsinaisesti olisi niin sanottu tiedonhankinnallinen toimivaltuus, vaan ennemminkin niin sanottu vaikuttamistoimivaltuus, jolla torjuttaisiin tietojärjestelmällä tai sen kautta Suomen maanpuolustukselle tai kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvaa vakavaa vaaraa. Luonnoksessa on tunnistettu toimenpiteeseen mahdollisesti liittyvät ulko- ja turvallisuuspoliittiset herkkyydet. Vakavan vaaran torjumiseksi toimivaltuuden voi katsoa olevan välttämätön, koska ilman ehdotettua vaikuttamistyyppistä toimivaltuutta sotilastiedustelun toimintamahdollisuudeksi jäisi lähinnä vaaraa aiheuttavan järjestelmän toiminnan seuraaminen. Todettakoon, että myös poliisin toiminnassa on tunnistettu tilanteita, joissa vastaavantyyppisiä toimenpiteitä olisi tarpeen toteuttaa rikosten estämiseksi kyberympäristössä.

Luonnoksesta saadun käsityksen perusteella tarve uusille toimivaltuuksille ja muutoksiin nykyisiin toimivaltuuksiin liittyy muun muassa kertyneeseen kokemukseen tiedustelumenetelmien käytöstä, teknisistä seikoista ja muuttuneesta turvallisuusympäristöstä, joiden perusteella esitykset ovat perusteltuja ja kannatettavia.

3 Sotilastiedustelun koordinointi ja yhteensovittaminen rikostorjunnan kanssa

Sotilastiedustelulain 15 §:ssä säädetään tiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta, Puolustusvoimien toteuttaman sotilastiedustelun ja Suojelupoliisin toteuttaman siviilitiedustelun osalta. Yhteensovittamisen piiriin ei kuulu rikostorjunta (rikosten estäminen, paljastaminen ja selvittäminen)

Sotilastiedustelulain 19 §:ssä säädetään salaisen tiedonhankinnan yhteensovittamisesta. Pykälän mukaan tiedustelumenetelmien käyttöä on tarvittaessa yhteensovitettava suojelupoliisin, sotilastiedusteluviranomaisen ja keskusrikospoliisin virkamiesten työturvallisuuden varmistamiseksi sekä salaisessa tiedonhankinnassa käytettävien taktisten ja teknisten menetelmien ja suunnitelmien paljastumisen estämiseksi.

Rikostiedon luovuttamisesta tilanteissa, joissa hankkeilla oleva rikos on vielä estettävissä tai voidaan olettaa rikos tapahtuneen, säädetään sotilastiedustelulain 79 § ja 80 §, niin sanottu ”palomuuuri”.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa olisi perusteltua kiinnittää huomioita sotilastiedustelun ja salaisen tiedonhankinnan sekä rikostorjunnan yhteensovittamiseen ja koordinointiin jo nykyisten Poliisihallituksen alaisen poliisin toimivaltuuksien näkökulmasta, sotilastiedustelun toimivaltuuksien laajentuessa esitetyn mukaisesti. Edelleen on huomioitava Sisäministeriön lainsäädäntöhanke rikostiedustelutoimivaltuuksien säätämiseksi Poliisihallituksen alaiselle poliisille, lainsäädäntöhanke toteutuessaan täydentäisi Suomen viranomaisten kokonaistiedustelusta puuttuvan rikostiedustelun toimivaltuuden.

Tiedostaen sen, että sotilastiedustelu ei hanki rikoksiin liittyvää tietoa, Poliisihallitus kuitenkin tunnistaa ainakin seuraavien ehdotettujen lainsäädäntömuutosten osalta seikkoja, joiden perusteella yhteensovittamiseen ja koordinointiin olisi perusteltua kiinnittää huomiota:

- Ehdotetun sotilastiedustelulain 11 § mukaan sotilastiedusteluviranomaisia jatkossa olisivat myös Maa-, Meri-, ja Ilmavoimat. 90 a § mukaisesti puolustushaarat voisivat jatkossa käyttää tietolähdetoiminnan toimivaltuutta. Muutoksen myötä sotilastiedustelun tietolähdetoiminta oletettavasti laajentuisi huomattavasti. Poliisihallituksen alaisessa poliisissa tietolähdetoiminta on järjestetty valtakunnallisesti ja myös muilla rikostorjuntaviranomaisilla on tietolähdetoiminnan toimivaltuus.

- Ehdotetun sotilastiedustelulain 46 a § mukaisesti säädettäisiin yksinomaan tietoverkossa toteutettavasta peitetoiminnasta. 46 b § mukaisesti peitetoiminnan kohdistaminen olisi varsin avointa ja toimintaa ei tarvitsisi kohdistaa henkilön / henkilöryhmän perusteella. Toiminnan avoin kohdistaminen luo haasteita yhteensovittamiselle, koordinoinnille ja kohteiden tunnistamiselle tilanteessa, jossa Poliisihallituksen alaisella poliisilla olisi käynnissä peitetoimintaoperaatio samaan kohteeseen liittyen.

- Myös ehdotetut sotilastiedustelulain 61 a § valtiolliseen toimijaan kohdistuva tietojärjestelmätiedustelu Suomessa, 68 § valtiolliseen toimijaan kohdistuva tietoliikennetiedustelu ja 70 § muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu, voivat mahdollisesti kohdistua kohteeseen, joka on myös rikostorjunnan operaation kohteena.

- Ehdotettu 62 a § tietojärjestelmän käytön estäminen tai sen toiminnan haittaaminen vakavan vaaran torjumiseksi. Poliisilaissa on säädetty yhdeksi poliisin tehtäväksi kansallisen turvallisuuden suojaaminen. Kansallista turvallisuutta uhkaavat teot täyttävät usein myös rikoksen tunnusmerkistön. Edellä mainitun johdosta on mahdollista, että poliisilla on meneillään toimenpiteitä po. tietojärjestelmään liittyen, joko yksin tai osana kansainvälistä operaatiota, jolloin toimivaltuuden käyttö ilman koordinaatiota poliisin kanssa voi johtaa vaikuttamisoperaation paljastumiseen.

- Ehdotettu 18 a § yhteistoiminta Rajavartiolaitoksen kanssa. Pykälän mukaisten toimenpiteiden tuottama mahdollisesti estettäviin tai tapahtuneisiin rikoksiin liittyvä tieto luovutettaisiin rikostorjunnalle niin sanotun ”palomuurin” kautta, sotilastiedustelulain 79 § ja 80 § mukaisesti. Poliisin toiminnan kannalta on tärkeää, että rikoksiin liittyvä tieto päättyy rikostorjunnan käyttöön.

4 Sotilastiedustelulain tiedonsaantioikeudet

Esityksessä tiedustelulainsäädäntöä tarkistetaan tiedustelutoimivaltuuksien sekä tiedonsaanti- ja luovutusoikeuksien osalta vastaamaan muuttuneen turvallisuus- ja kybertoimintaympäristön vaatimuksia. Esityksessä sotilastiedusteluviranomaisen tiedonsaantioikeuksia ehdotetaan laajennettavaksi tilanteissa, joissa tietojen saaminen olisi välttämätöntä tiedustelutehtävän suorittamiseksi.

Esitykseen sisältyvät sotilastiedusteluviranomaisen tiedonsaantia koskevat muutosehdotukset mahdollistaisivat myös veloitteidenhoitoselvitysten laatimisen sotilastiedusteluviranomaiselle, tiedustelutehtävän suorittamiseksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008) 71d §:ään oikeus luovuttaa tietoja suojelupoliisin lisäksi myös sotilastiedusteluviranomaiselle. Ehdotetun säännöksen mukaan Finanssivalvonnalla olisi oikeus luovuttaa salassapitosäynnösten estämättä pyynnöstä tietoja sotilastiedusteluviranomaiselle, jos tiedot olisivat välttämättömiä tiedustelutehtävän kannalta.

Esityksen voidaan katsoa tehostavan tietojenvaihtoa sekä vastaavan muuttuneeseen turvallisuus- ja kybertoimintaympäristön vaatimuksiin.

Poliisihallitus kiinnittää huomioita esityksestä kuitenkin jokseenkin epäselvän tulkintakysymyksen liittyen siihen, miten ja mitä tietoja voidaan luovuttaa kansallisen turvallisuudensuojaamiseksi ja mitkä tehtävät katsotaan sotilastiedusteluviranomaisen tehtäviksi.

Poliisin tietojen luovuttaminen perustuu henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain (332/2019) 37 §:ään, jonka mukaan:

Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, Puolustusvoimilla on oikeus saada sotilastiedustelutehtävien sekä sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain 88 tai 93 §:n 1 momentissa tarkoitetun rikosten estämis- ja paljastamistehtävän suorittamiseksi salassapitosäynnösten estämättä tarpeellisia tietoja seuraavasti:

20) tietoja poliisiin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen henkilörekistereistä.

Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 4 §:n 4 momentin mukaan:

Rahanpesurekisterin tietoja saa käyttää ja luovuttaa salassapitosäännösten estämättä vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin, sekä Europol-asetuksen liitteen I mukaisten rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä tutkintaan saattamiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Rahanpesun selvittelykeskus saa luovuttaa tietoja myös ilman pyyntöä.

Edellä kuvatusti Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen on mahdollista luovuttaa tietoja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Mahdolliseksi haasteeksi on kuitenkin havaittu se, että kansallisen turvallisuuden määritelmä on tulkinnanvarainen ja muodostaa nykyisen lainsäädännön osalta jokseenkin epäselvän tulkintakysymyksen sotilastiedustelun osalta. Sotilastiedustelulaissa ei ole sotilastiedustelun tehtäväksi nimenomaisesti osoitettu kansallisen turvallisuuden suojaamista, vaikkakin kansallisen turvallisuuden ylläpitäminen voi olla jopa valtion alueellisen koskemattomuuden turvaamista. Lisäksi sotilastiedustelulaissa viitataan useasti kansalliseen turvallisuuteen, ei kuitenkaan suoranaisesti sotilastiedusteluviranomaisen tehtävien näkökulmasta.

Esityksessä ehdotetaan sotilastiedusteluviranomaisen tiedonsaantia koskevia muutosehdotuksia, jotka mahdollistaisivat myös velvoitteidenhoitoselvitysten laatimisen sotilastiedusteluviranomaiselle, tiedustelutehtävän suorittamiseksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Esityksessä viitataan sotilastiedusteluviranomaisen tiedustelutehtävän suorittamiseen sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseen sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Jokseenkin epäselvää on, katsotaanko kansallisen turvallisuuden suojaaminen sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta osaksi sotilastiedusteluviranomaisen tiedustelutehtävää.

Sen sijaan Finanssivalvonnasta annettuun lakiin ehdotuksessa esitetty muutos 71d § sidotaan sotilastiedusteluviranomaisen osalta suoraan sotilastiedusteluviranomaisen tiedustelutehtävään.

Esitetyn muutoksen mukaan:

"Finanssivalvonnalla on oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä tietoja suojelupoliisille, jos tiedot ovat välttämättömiä suojelupoliisin toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta sekä sotilastiedusteluviranomaiselle, jos tiedot ovat välttämättömiä sotilastiedusteluviranomaisen tiedustelutehtävän kannalta.

Finanssivalvonnalla on oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä oma-aloitteisesti suojelupoliisille tai sotilastiedusteluviranomaiselle Finanssivalvonnan hallussa olevia tietoja liittyen rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen, pakotesäätelyn kiertämiseen tai muihin epätavallisiin liiketoimiin liittyvistä järjestelyistä, joilla varoja siirretään kolmansiin maihin ja toimilla epäillään

vaarannettavan kansallista turvallisuutta, jos tiedot ovat tarpeellisia suojelupoliisin toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta taikka toimet liittyvät sotilaalliseen toimintaan."

Ehdotetun säännöksen mukaan luovutettujen tietojen tulee olla välttämättömiä sotilastiedusteluviranomaisen tiedustelutehtävän kannalta. Säännöksessä viitataan siten ainoastaan sotilastiedusteluviranomaisen tiedustelutehtävään, ei kansallisen turvallisuuden suojaamiseen sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta sotilastiedustelun osalta.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, että Finanssivalvonnan oikeus luovuttaa tietoja liittyy rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen, pakotesääntelyn kiertämiseen tai muihin epätavallisiin liiketoimiin liittyviin järjestelyihin, joilla varoja siirretään kolmansiin maihin ja toimilla epäillään vaarannettavan kansallista turvallisuutta. Olisikin tarkoituksenmukaista, että myös Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksella olisi lakiin kirjattu nimenomainen oikeus luovuttaa samaan tematiikkaan liittyvää tietoa sotilastiedusteluviranomaiselle.

Epäselvän asiointilan selkeyttämiseksi olisi perusteltua, että sotilastiedustelulakiin lisättäisiin erilliset tiedonsaantioikeudet rahanpesun selvittelykeskuksen ylläpitämästä rahanpesurekisteristä.

5 Lopuksi

Lisäksi Poliisihallitus nostaa esiin poliisin rikostiedustelua koskevan lain, joka on lausunnon antamisen aikaan valmisteilla Sisäministeriössä.

Puolustusvoimat käyttää sotilastiedustelulakia ulkoisen uhan torjuntaan ja Suojelupoliisi siviilitiedustelun toimivaltuuksia kansalliseen turvallisuuden uhkien torjuntaan. Kokonaistiedustelun ja sisäisen turvallisuuden näkökulmasta Poliisihallituksen alaisella poliisilla ei kuitenkaan ole toimivaltuuksia rikostiedusteluun, joilla torjuttaisiin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaa rikollisuutta. Poliisihallitus pitää erittäin tärkeänä, että rikostiedustelua koskeva laki saadaan säädettyä.

Sanna Heikinheimo, poliisijohtaja

Jari Yli-Pelkonen, poliisitarkastaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 09.01.2026 klo 15:13. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Ylipelkonen Jari
Poliisihallitus