

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 52/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä tammikuuta 2015 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 346/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kansliapäällikkö Päivi Nerg, osastopäällikkö Kauko Aaltomaa ja ylitarkastaja Jarkko Nieminen, sisäministeriö
- kansliapäällikkö Kimmo Hakonen, Oikeuskanslerinvirasto

- poliisiylijohdaja Mikko Paatero, Poliisihallitus
- päällikkö, poliisineuvos Antti Pelttari, suojelupoliisi
- professori Tuomas Ojanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- ulkoasiainministeriö
- oikeusministeriö
- puolustusministeriö
- valtiovarainministeriö
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- keskusrikospoliisi
- Tulli
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisin hallinnosta annettua lakia sekä poliisilakia ja pakkokeinolakia. Esityksen mukaan suojelupoliisi siirrettäisiin Poliisihallituksen alaisuudesta suoraan sisäministeriön alaiseksi poliisiyksiköksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2016 talousarvioesitykseen.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Suojelupoliisi on valtakunnallinen poliisiyksikkö, jonka tehtävänä on poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 10 §:n 1 momentin mukaan torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta, sekä suorittaa tällaisten rikosten tutkintaa.

Valiokunta toteaa, että suojelupoliisin tehtävät ja toiminta eroavat muun poliisin tehtävistä. Suojelupoliisin toiminnassa korostuu tiedustellinen toimintatapa. Sen tehtävien suorittaminen edellyttää aktiivista ja laaja-alaista Suomen turvallisuusympäristön seurantaa ja ennakoivaa tiedonhankintaa. Suojelupoliisi tuottaa valtion keskeisiin turvallisuusetiin kohdistuvien uhkien ennalta estämisen kannalta välttämätöntä analysoitua informaatiota. Valtion turvallisuuden kohdistuvien uhkien havaitsemiseksi ja estämiseksi suojelupoliisi suorittaa turvallisuustiedustelua. Tällöin kysymys on tarvittavan informaation hankkimisesta, tiedon järjestämisestä hyödynnettävään muotoon, sen analysoinnista ja raportoinnista sekä muihin tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymisestä. Tietoa saadaan avoimista lähteistä, omalla operatiivisella toiminnalla, kotimaisilta yhteistyökumppaneilta sekä ulkomaisilta turvallisuus- ja tiedusteluviranomaisilta. Suojelupoliisin käytössä olevien salaisten tiedonhankintakeinojen ja pakkokeinojen säännösperusta on poliisilaissa (872/2011) ja pakkokeinolaissa (806/2011).

Valiokunta muistuttaa, että suojelupoliisin operatiivisen toiminnan keskeisiin kohteisiin sisältyy vieraiden valtioiden toiminta, joka monelta osin nauttii kansainväliseen oikeuteen perustuvaa koskemattomuutta ja jota ei sen vuoksi voida käsitellä rikosprosessissa. Lisäksi muun muassa kansainväliset konfliktit, joissa terroristisilla teoilla on korostunut merkitys, ovat korostaneet suojelupoliisin roolia väkivaltaisen radikalisoitumisen ja terroristisiin tekoihin liittyvän tiedonkeruun, analysoinnin ja tilannetiedon tuottajana valtiojohdolle ja turvallisuusviranomaisille.

Suojelupoliisin toimintaympäristössä viime vuosina tapahtuneiden muutosten taustalla on sisäiseen ja valtion turvallisuuteen kohdistuvien uhkien ja niihin liittyvien ilmiöiden kiihtyvä kansainvälistyminen ja tietoteknistyminen. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden väliset rajat ovat hämärtyneet, ja sisäisen turvallisuuden ulkoinen ulottuvuus on korostunut. Kansallinen ja kansainvälinen toimintaympäristö nivoutuvat toisiinsa entistä tiiviimmin. Suojelupoliisin toimialan vakavimmat uhkat ovat lähes poikkeuksetta alun perin lähtöisin ulkomailta, tai niissä on aiempiin vuosiin verrattuna enemmän kytkentöjä ulkomaille. Yksittäinen valtio ei kaikissa tilanteissa kykene torjumaan itseensä kohdistuvia uhkia vain omin toimenpitein. Muutos korostaa kansainvälisen tiedustelu- ja turvallisuustyön sekä siinä saatavan operatiivisen ja strategisen tiedon merkitystä. Toimialan operatiivinen ja strateginen kansainvälinen viestiliikenne on hallituksen esityksen mukaan lähes nelinkertaistunut 2000-luvulla.

Hallintovaliokunta pitää perusteltuna hallituksen esitystä, jossa ehdotetaan suojelupoliisin hallinnollisen aseman järjestämistä nykyistä tarkoituksenmukaisemmalla tavalla. Siirtämällä suojelupoliisi Poliisihallituksen alaisuudesta hallinnollisesti suoraan sisäministeriön alaisuuteen tehostetaan suojelupoliisin erityistehtävien hoitamista, vahvistetaan toiminnan strategista ja valtioneuvostotason ohjausta sekä lyhennetään suojelupoliisin hallinnollista etäisyyttä suhteessa turvallisuuspoliittisiin päätöksentekijöihin. Tärkeää on myös se, että uudistuksella selkeytetään viraston asemaa niin kansallisessa kuin kansainvälisessä yhteistyössä.

Nykytilanteesta on syytä mainita lisäksi, että suojelupoliisin budjetti on 2–3 prosenttia koko poliisin budjetista ja sen palveluksessa on suhteellisesti yhtä suuri osuus koko poliisin henkilöstöstä eli 220 henkilöä. Vaikka suojelupoliisin toimintaympäristö ja tehtävät eroavat muusta poliisista, tapahtuu sen resursointia koskeva harvinaisuus poliisin yleisen resurssiharkinnan puitteissa. Nykyisellä toimintamallilla ei ole myöskään

tältä osin kyetty vastaamaan toimintaympäristön muutoksista johtuviin erityistarpeisiin.

Valiokunta korostaa, että hallituksen esityksen hyväksyminen merkitsee suojelupoliisin hallinnollisen aseman ajantasaistamista. Sen tehtävät eivät sen sijaan muutu. Tämän vuoksi on perusteltua, että suojelupoliisi on myös vastaisuudessa valtakunnallinen poliisiyksikkö. Sen sijaan uudistuksen myötä jatkossa suojelupoliisin toiminnan ohjauksesta sekä tulos- ja resurssiohjauksesta ja laillisuusvalvonnasta vastaa sisäministeriö. Valiokunta tähdentää, että varsinaisen laillisuusvalvonnan tulee kuulua sitä tehtävää sisäministeriössä muutoinkin hoitavan oikeusyksikön vastuulle.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että sisäministeriön on tarkoitus asettaa suojelupoliisin toiminnalle vuosittain tiedonhankintaprioriteetit. Ennen prioriteettien vahvistamista ne käsiteltäisiin valmistelevasti ja yhteen sovittavasti esimerkiksi valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Niistä tulisi antaa selvitys eduskunnan asianomaisille valiokunnille. Tällaisen mekanismin, jonka toteuttamisen ei esityksessä katsota edellyttävän lainsäädäntöä, luomista voidaan pitää sopuoinnussa suojelupoliisin strategisen ja poliittisen ohjauksen lisäämistä koskevan tavoitteen kanssa.

Eduskunnan hallintovaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan tiedonsaannin kautta toteutuva suojelupoliisin parlamentaarinen valvonta eroaa jo nyt selkeästi muuhun poliisitoimintaan kohdistetusta parlamentaarista valvonnasta. Mainittujen valiokuntien toimialaan perustuva tiedonsaantioikeus pohjautuu perustuslain 47 §:n 2 momenttiin. Hallintovaliokunnan käsityksen mukaan manittujen valiokuntien toimialaperusteisella tiedonsaantioikeudella ei ole sisällöllisiä rajoituksia. Kun suojelupoliisin tiedonsaanti tehtävissään perustuu huomattavassa määrin ehdottoman luottamukselliseen kansainväliseen tiedonvaihtoon, on kyseinen seikka valiokunnan mielestä asianmukaista ottaa huomioon etenkin siinä suhteessa, kuinka yksityiskohtaista operatiivista tie-

toa on riittävän toimintaa kuvaavan käsityksen saamiseksi perusteltua pyytää.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin huomautuksin ja muutosehdotuksin. Säädettävän hallinnollisen muutoksen toimivuutta on hallituksen tarkkaan seurattava ja puututtava viipymättä mahdollisiin havaittuihin epäkohtiin.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki poliisin hallinnosta

4 a §. Ilmoitusvelvollisuus ja päätösvallan pidättäminen. Lakiehdotuksen 4 a §:n mukaan poliisiylijohtajan on ilmoitettava sisäministerille yhteiskunnallisesti merkittävistä poliisitoiminta koskevista asioista. Suojelupoliisin on ilmoitettava tehtäviinsä kuuluvista yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista sisäministerille sekä lisäksi poliisiylijohtajalle, jos niillä on merkittävää vaikutusta muuhun poliisitoimeen.

Valiokunta korostaa suojelupoliisin joustavaa säännöksen soveltamista myös siltä osin kuin on kysymys suojelupoliisin ilmoitusvelvollisuudesta poliisiylijohtajalle. Poliisiorganisaation kokonaisuudessa on tärkeää huolehtia hyvin toimivasta tiedonkulusta.

9 §. Keskusrikospoliisi. Eduskunnan käsiteltävänä on aiemmin ollut hallituksen esitys laiksi todistajansuojeluohjelmasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 65/2014 vp — HaVM 38/2014 vp). Mainitun sääntelykokonaisuuden yhteydessä on muutettu myös poliisin hallinnosta annetun lain 9 §:n 1 momenttia lailla 89/2015 lisäämällä momenttiin uusi 5 kohta, joka koskee todistajansuojeluohjelman toteuttamista. Lakien yhteensovittamiseksi on tässä yhteydessä otettava huomioon aiemmin säädetty laki, ja lisäksi on tarpeen tarkentaa johtolausetta.

2. Laki poliisilain 5 luvun 63 §:n muuttamisesta

Valiokunta puoltaa 2. lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

3. Laki pakkokeinolain 10 luvun 65 §:n muuttamisesta

65 §. Salaisten pakkokeinojen käytön valvonta. Lakiehdotuksen 65 §:n 1 momentin mukaan poliisin salaisten pakkokeinojen käyttöä valvovat niitä käyttävien yksiköiden päälliköt sekä sisäministeriö suojelupoliisin osalta ja Poliisihallitus alaistensa yksiköiden osalta. Valiokunnassa on samanaikaisesti käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 174/2014 vp), jossa ehdotetaan myös muutettavaksi pak-

kokeinolain 10 luvun 65 §:ää siten, että muutos tulisi voimaan ennen nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen säännöksiä. Lakiehdotusten yhteensovittamiseksi hallintovaliokunta ehdottaa 65 §:n 1 momentin loppuun lisättäväksi seuraavaa: "Tullin rikostorjunnan salaisten pakkokeinojen käyttöä valvoo Tulli ja sen salaisia pakkokeinoja käyttävien yksiköiden päälliköt."

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. ja 3. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset).

1.

Laki

poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 1 §, 3 §:n suomenkielinen sanamuoto, 4 ja 4 a §, 6 §:n suomenkielinen sanamuoto, 8—10 ja 15 d § sekä 15 i ja 16 §:n suomenkielinen sanamuoto,
sellaisina kuin ne ovat 1, 4 ja 6 § laeissa 497/2009 ja 503/2013, 3, 4 a ja 8 ja 10 § laissa 497/2009, 9 § laissa 497/2009 ja osaksi laissa 89/2015 sekä 15 d, 15 i ja 16 § laissa 873/2011, seuraavasti:

1, 3, 4, 4 a, 6 ja 8 §
(Kuten HE)

9 §

Keskusrikospoliisi

Keskusrikospoliisin tehtävänä on:
(1 ja 2 kohta kuten HE)
3) tuottaa asiantuntijapalveluita; (*poist.*)

4) kehittää rikostorjuntaa ja rikostutkintamenetelmiä;

5) toteuttaa todistajansuojeluohjelmaa.
(2 mom. kuten HE)

10, 15 d, 15 i ja 16 §
(Kuten HE)

Voimaantulo
(Kuten HE)

3.

Laki

pakkokeinolain 10 luvun 65 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 65 §:n 1 momentti, *sellaisena kuin se on laissa* /
,seuraavasti:

10 luku

Salaiset pakkokeinot

65 §

Salaisten pakkokeinojen käytön valvonta

Poliisin salaisten pakkokeinojen käyttöä val-
vovat niitä käyttävien yksiköiden päälliköt sekä
sisäministeriö suojelupoliisin osalta ja Poliisi-

hallitus alaistensa yksiköiden osalta. *Tullin ri-
kostonjunnan salaisten pakkokeinojen käyttöä
valvoo Tulli ja sen salaisia pakkokeinoja käyttä-
vien yksiköiden päälliköt.*

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
jäs. Maarit Feldt-Ranta /sd
Satu Haapanen /vihr
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk

Markus Lohi /kesk
Tapani Mäkinen /kok
Kari Tolvanen /kok
Ulla-Maj Wideroos /r
vjäs. Mikael Jungner /sd
Arja Juvonen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.