Poliisiylitarkastaja Mikko Eränen

23.02.2022 POL-2022-21898

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta
LiV@eduskunta.fi

Liikenne- ja viestintävaliokunnan asiantuntijapyyntö 21.2.2022 - VNS 11/2021 vp

**Poliisihallituksen lausunto valtioneuvoston selonteosta tiedustelulainsäädännöstä**

## 1 Asia

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston selonteosta tiedustelulainsäädännöstä (VNS 11/2021 vp). Poliisihallitus on lausunut selonteon valmisteluun liittyen sisäministeriölle 23.3.2021 (POL-2021-20420), sekä itse selonteosta puolustusvaliokunnalle 21.2.2022 (POL-2022-18424).

## 2 Yleistä selonteosta

Poliisihallitus pitää selontekoa pääosin hyvin valmisteltuna yleiskuvauksena siviili- ja sotilastiedustelun tavoitteista ja niissä sovellettavan tiedustelulainsäädännön kokonaisuudesta. Konkretia uusien tiedustelulakien soveltamiskokemuksista ja sääntelyn toimivuudesta / tehokkuudesta jää kuitenkin verraten ohueksi. Tämä on toisaalta ymmärrettävää teeman luonteen ja salassapitointressien vuoksi.

Selonteon mukaan tiedusteluviranomaisten toiminta on lähtökohtaisesti tehostunut uusin tiedustelulakien myötä. Poliisilla ei ole tähän omaa näkymää, koska ns. palomuurisäännökset ovat ainakin toistaiseksi pääosin estäneet tiedustelutiedon luovuttamisen poliisille. Näin ollen poliisi ei voi tietoon perustuen muodostaa kantaa 1.6.2019 voimaan tulleen tiedustelusääntelyn tehokkuuden tai toimivuuden osalta mihinkään suuntaan. Ei sen paremmin siviili- kuin etenkään sotilastiedustelun osalta.

Huomattavaa samalla on, että poliisin koko toiminta perustuu tietoon ja tiedolla johtamiseen sekä mahdollisimman pitkälle ennakointiin. Vaikka poliisi ei ole tiedusteluviranomainen, on poliisilain (872/2011, jälj. PolL) 1 §:n mukaan myös poliisin tehtävä kansallisen turvallisuuden suojaaminen. Kansallisen turvallisuuden suojaamisessa keskeistä on selonteon mukaisesti yhteistyö ja yhteistoiminta eri toimijoiden kesken.

Poliisihallitus kiinnittää selonteossa erityistä huomiota:

- s. 12 olevaan kannanottoon ”Rikostorjuntaviranomaisten toimivaltuudet laajempaan tiedonhankintaan voidaan selvittää erikseen, koska nykyisellään rikostiedustelussa tiedonhankintatoimivaltuudet kytkeytyvät yksilöitävissä olevaan rikokseen ja henkilöön”.

- s. 30. olevaan kannanottoon ”varmistetaan, että tiedustelutieto tavoittaa oikea-aikaisesti eri viranomaiset ja valtion ylimmän johdon, joita informoidaan aktiivisesti.”

Näiden kannanottojen merkitys korostuu – viime aikoina ja paremmin viime päivinä – voimakkaasti muuttuneessa globaalissa turvallisuusympäristössä. Keskeisten viranomaisten ennakointikykyä, varautumista ja yhteistä tilannekuvaa kokonaisturvallisuusajattelun mukaisesti tarvitaan enemmän kuin ehkä koskaan sitten sotavuosien.

Poliisihallitus näkeekin tarpeettoman suppeana selonteon sivulla 6 todetun lausuman siitä, että ”Maailmanpolitiikan kehityskulut heijastuvat Suomeen nopeasti ja yllättäenkin, mikä tarkoittaa kasvavaa tarvetta laadukkaalle ja oikea-aikaiselle, *tiedusteluviranomaisten muodostamalle* tilannekuvalle ja tiedustelutiedolle” (kursivointi tässä). Tilannekuvan muodostaminen ei tule rakentua vain tiedusteluviranomaisten varaan, vaan sen tulee olla laajempaa: kyse tulee olla viranomaisten yhteistyöstä ja Suomen kokonaisedusta.

Samalla on tärkeää tiedostaa, että poliisi päävastuullisena viranomaisena vastaa vakavien rikosten ja muiden sisäisen turvallisuuden häiriöiden realisoituessa toiminnasta kentällä, asioiden tutkinnasta sekä jo tätä ennen moninaisten uhkien ennalta estosta. Ennalta estämistä on läpileikkaavasti korostettu myös sisäisen turvallisuuden selonteossa (VNS 4/2021 vp). Poliisin toiminnan on välttämätöntä perustua oikealla ja ajantasaisella tiedolla johtamiseen. Jotta poliisi voi toteuttaa tehokkaasti sisäisen turvallisuuden selonteossa edellytettyä ennaltaestävyyspainotusta – tulee sen itse tietää mitkä tekijät uhkaavat suojattavia oikeushyviä. Nyt näin ei kaikilta osin ole. Tässä on poliisin toimivaltuuksien haastepiste. Poliisihallitus katsoo, että poliisille tulisi säätää selvä toimivaltuus rikostiedusteluun. Poliisin tiedustelukyvykkyyden kasvu olisi myös tiedusteluviranomaisten ja ennen kaikkea Suomen turvallisuuden edun mukaista.

## 3 Siviilitiedustelusta

### 3.1 Yhteistyöstä poliisin ja Suojelupoliisin välillä, yleistä

Poliisin näkökulmasta yhteistyö Suojelupoliisin kanssa on ollut ja on vakiintunutta sekä toimivaa. Tiedustelulakien voimaantulo ei aiheuttanut asiaan erityisiä muutoksia. Avoimen keskusteluyhteyden puitteissa yhteistoimintaa voidaan edelleen kehittää myös siviilitiedustelulakien soveltamisessa. Keskeistä säännösten soveltamisessa ja tulkinnassa on ehdoton lainmukaisuus.

Yleisesti on selvää, että tehokas ja turvallinen operatiivinen toiminta, sekä erityisesti kansallinen kokonaisetu edellyttävät tiedonvaihtoa poliisin ja Suojelupoliisin välillä molempiin suuntiin. Sekä Poliisihallitus että Keskusrikospoliisi osallistuivat siviilitiedustelun lainsäädäntötyöhön työryhmävaiheesta aina eduskunnan valiokuntakäsittelyihin saakka. Poliisi on nostanut

tuolloin esiin huolia erityisesti ns. palomuuripykälän soveltamisen, tiedonvaihdon ja koordinaation turvaamisen, poliisin hallintolain (110/1992) 15 c §:n 3 mom. soveltamisen, sekä yhtäältä poliisin kustannusvaikutusten näkökulmasta.

Lopulta lainsäädäntöön (PolL 5 a luku, voimaan 1.6.2019) tulleet muotoilut päätyivät sellaisiksi, että ne paljolti *mahdollistavat* tiedonvaihdon ja koordinaation, mutta oleellista on, että näihin *ei ole ehdottomia velvoitteita* tai ehdottomat velvoitteet jättävät niiden sisällä laajahkon harkinnan pääosin yksin tiedusteluviranomaisille. Operatiivisen toiminnan realismi antaa lopulta viitteitä siitä, onko valittu lainsäädäntötapa toimiva.

Vaikka Suojelupoliisilla on sekä Keskusrikospoliisin että poliisilaitosten kanssa tiivistä ja toimivaa yhteistyötä, on joitakin kehittämistarpeita tunnistettu. Eräissä tapauksissa on esimerkiksi jäänyt epäselväksi, onko Suojelupoliisilla Keskusrikospoliisin pyytämää sen tehtävien kannalta olennaista tietoa. Epäselvyydet johtunevat osittain siitä, että päällekkäistenkään toimialojen osalta yhteistä, kattavaa torjuntatilannekuvaa ei ole. Viimeksi mainittu aiheuttaa myös sen, että joissakin tapauksissa voi syntyä uhkaa päällekkäisestä operatiivisesta työstä. Yhteisen tilanne- ja torjuntakuvan tärkeyttä korostaa myös se, että poliisin rikostiedustelu on viime vuosina kehittynyt nopeammin kuin siviilitiedustelulakeja valmisteltaessa osattiin ennakoida, eikä Suojelupoliisissa välttämättä tunneta riittävän seikkaperäisesti Keskusrikospoliisin prosesseja ja resursseja.

### 3.2 Palomuurisääntelyn käytännön kokemukset - tiedusteluvalvontavaltuutetun kannanotto

Palomuuri

Ns. palomuurisäännöksen (PolL 5 a 44 §) mukaan Suojelupoliisi voi lähtökohtaisesti ilmoittaa tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenneestä tehdystä rikoksesta Keskusrikospoliisille, jos teosta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta. Suojelupoliisilla on velvollisuus ilmoittaa rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Tällöinkin ilmoitusta saadaan Suojelupoliisin päällikön päätöksestä siirtää, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai hengen tai terveyden suojaamiseksi.

Vastaava ilmoitusvelvollisuus toimivaltaiselle viranomaiselle on käsillä, mikäli kyse on hankkeilla olevasta rikoksesta, joka on vielä estettävissä ja josta säädetty ankarin rangaistus on kuusi vuotta vankeutta. Estettävissä olevista rikoksista, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, Suojelupoliisilla on harkinnanvarainen mahdollisuus ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle.

Lisäksi säännöksessä on luotu aina käsillä oleva mahdollisuus luovuttaa tiedustelutietoa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

*Käyttötarkoitussidonnaisuus*

Palomuurisäännökseen perustuvan tiedonluovutuksen lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutettu on todennut vuosikertomuksessaan (lihavointi tässä) seuraavaa:

> *Kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämistä ja paljastamista sekä selvittämistä voidaan pitää tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivina tietojen käyttötapoina. Palomuurisäännökset eivät sen vuoksi rajoita tiedusteluviranomaisen mahdollisuutta käyttää tiedustelutietoja tehtäväpiiriinsä kuuluvien rikosten estämisessä ja paljastamisessa tai mahdollisuutta* ***luovuttaa*** *tiedustelutietoja* ***esitutkintaviranomaiselle tällaisten rikosten selvittämiseksi****. Tiedusteluviranomainen saa näin ollen* ***ilmoittaa Keskusrikospoliisille*** *myös sellaisen tietoonsa tulleen****, jo tehdyn*** *maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikoksen, josta säädetty* ***ankarin rangaistus on alle kolme vuotta vankeutta****. Tällaisia rikoksia ovat tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen, puolueettomuusmääräysten rikkominen, maanpetoksellinen yhteydenpito, laiton sotilaallinen toiminta, matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen. Vaikka edellä kuvatut oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden turvaavat menettelyt on kytketty sääntelyrakenteellisesti tiedusteluviranomaisen palomuurisäännösten perusteella tekemään ilmoitukseen,* ***niitä on perusteltua noudattaa myös tiedusteluviranomaisen ilmoittaessa edellä tarkoitetusta vähäisemmästä tehtäväpiiriinsä kuuluvasta jo tehdystä rikoksesta Keskusrikospoliisille.***[1]

Tiedusteluvalvontavaltuutetun näkemystä, joka perustuu palomuurin läpäisyedellytyksien arvioinnin sijasta tiedon käyttötarkoituksen arviointiin, voidaan pitää sinänsä tarkoituksenmukaisena, mutta ainakin osin kritiikille alttiina sekä juridisesti että toiminnallisesti.

Selvää on, se ettei käyttötarkoituksen kautta voitaisi luovuttaa ainakaan henkilötietoja, sillä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019, jälj. PolHtL) todetaan 50 §:n 2 mom. seuraavaa:

> *Suojelupoliisi saa lisäksi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilötietoja muille poliisiyksiköille 13 §:ssä tarkoitettuihin käsittelytarkoituksiin sekä muulle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle 4 luvussa tarkoitettuihin käsittelytarkoituksiin. Tiedustelumenetelmän avulla saadun*

[1] Tiedusteluvaltuutetun kertomus vuodelta 2019, s. 24 - 25.

*tiedon luovuttamisessa rikostorjuntaan sovelletaan poliisilain 5 a luvun 44 §:ää.*

Lisäksi poliisilain 5 a luvun 55 §:n 2 mom. todetaan seuraavaa:

*Suojelupoliisi voi siviilitiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi luovuttaa muille viranomaisille salassapitosäännösten estämättä muita kuin henkilötietoja koskevia tietoja, jos tietojen luovuttaminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.*

Näin lienee yksiselitteistä, ettei tiedustelumenetelmien käytön avulla saatujen tietojen joukossa voida luovuttaa henkilötietoja muutoin kuin palomuurin läpi.

Lisäksi huomattavaa on, että tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkinta mahdollistaisi vain sen, että *jo tapahtuneita tiettyjä* rikoksia voidaan ilmoittaa KRP:lle rikosten selvittämiseksi myös, kun palomuurin edellyttämä kolmen vuoden rangaistusedellytys ei täyty. Tulkinta ei siten mahdollista vielä *estettävissä* olevien tekojen tietojen luovuttamista palomuurin ulkopuolelta, eikä myöskään jo tapahtuneiden tekojen osalta tietojen luovuttamista muulle poliisille kuin KRP:lle ja sillekin vain rajattujen tunnusmerkistöjen täyttyessä. Näin palomuurin ulkopuolisia käyttötarkoitussidonnaisuuteen perustuvia tiedustelutiedon luovutuksia ei voitasi tehdä esimerkiksi paikallispoliisille terrorismin torjunnan kohdehenkilöiden (TKH) tiedonvaihtoa koskevan tiedonvaihdon yhteydessä.

Tulkinta ei poista KRP:n lakisääteisiä velvollisuuksia tiedustelutiedon käytöstä ilmoittamiselle, jos se käynnistää esitutkinnan taikka rikoksen estämiseen tähtäävän toimenpiteen, kuten ei myöskään sitä, että tiedustelutiedon käyttämisestä todisteena päättää tuomioistuin, joka edellyttää, että KRP kertoo tuomioistuimelle esitutkinta-aineistossa olevan mukana tiedustelutietoa.

*Tämän vuoksi poliisin on välttämätöntä saada tietää kaikissa tiedustelumenetelmällä hankitun tiedon luovutustapauksissa – tapahtuu tiedonluovutus sitten palomuurin läpi tai käyttötarkoitussidonnaisuuden perusteella – että luovutetut tiedot sisältävät tiedustelutietoa*. Mikäli tietomassa sisältää sekä tiedustelutietoa että PolL 5 a luvun ulkopuolisin keinoin hankittua tietoa, tulee tiedustelutieto yksilöidä tietomassasta. Muussa tapauksessa poliisi ei voisi tiedon vastaanottajana täyttää sille laissa määritettyjä velvollisuuksia (mm. ilmoitus esitutkinnan aloittamisesta tai ilmoitus tuomioistuimelle tiedustelutiedon käytöstä todisteena).

Poliisi pitääkin parhaana ratkaisuna, että tiedustelumenetelmien kautta saatu tieto luovutetaan kaikissa tapauksissa jo selvyyden vuoksi palomuurin läpi. Samalla palomuurin toimivuutta ja sen läpi kulkeutuvan tiedon tilastointia voidaan kestävästi arvioida. Tätä tulkintaa puoltaa myös valvonnallinen näkökulma ja oikeusturvakysymykset.

Kysymys palomuurin ”ohittavasta” käyttötarkoitussidonnaisuudesta ei nousse enää käytännössä esiin, sillä eduskunnan oikeusasiamies on myös selonteossa mainitussa ratkaisussaan EOAK/289/2021 (23.11.2021) katsonut, että tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkintakannanottoa voida pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä.

### 3.3 Tiedustelutiedon luovuttaminen poliisille

Mikäli luovutettavat tiedot on hankittu osaksikaan tiedustelumenetelmillä, tulee tiedonhankinnan kohteen oikeuksien turvaamiseksi tämä seikka kertoa myös tiedon vastaanottajalle. Poliisilain 5 a luvun 47 §:n ja siinä viitatun pakkokeinolain 10 luvun 60 §:n nojalla tiedustelumenetelmien käytöstä tulee lähtökohtaisesti ilmoittaa kohteelle, jos asia etenee esitutkintaan. Tiedustelumenetelmällä saadun tiedon käyttäminen on myös kirjattava esitutkintapöytäkirjaan ja tarvittaessa syyttäjän haastehakemukseen. Palomuurisäännöksen nojalla esitutkintaviranomaisen on lisäksi ilmoitettava Suojelupoliisille aikoessaan käynnistää rikoksen estämiseen tähtäävän toimenpiteen tai esitutkinnan tiedustelumenetelmällä saadun tiedon perusteella.

Yhteisoperaatioiden lukumäärä huomioon ottaen onkin lainsäädännön toimivuutta arvioitaessa aiheellista kiinnittää huomiota siihen, ovatko palomuurisäännöksen muotoilut yhteensopivia turvallisuus- ja rikostiedustelun ominaispiirteiden kanssa. Kuten tiedusteluvalvontavaltuutettukin on toimintakertomuksessaan vuodelta 2019 todennut, ”tiedustelutoiminta on perusluonteeltaan epävarmojen tietojen ja heikkojen signaalien yhdistelemistä.” Lainsäätäjän palomuurisäännöksessä omaksuma tiukasti rikostunnusmerkistöjen rangaistusseuraamuksiin sidottu tietojen luovuttaminen sopii huonosti sellaiseen viranomaistoimintaan ja turvallisuustyöhön, jonka keskeisin tavoite on turvallisuutta uhkaavien tekojen ennalta estäminen.

Tiedonluovuttajan voi olla ennen mahdollisesti tapahtuvaa rikosta paikoin haastavaa, ellei mahdotonta arvioida ennalta, minkä rikostunnusmerkistön teko realisoituessaan mahdollisesti täyttäisi. Näin myös tiedon riittävyys palomuurin juridiseen läpäisyyn voi olla ongelmallista todentaa ennalta. Kysymys kuuluu, onko rikostunnusmerkistöjen rangaistusmaksimeihin perustuva palomuurirakenne vielä estettävissä olevien tekojen osalta lopulta kestävä ratkaisu?

Poliisin näkemys on, että palomuurisäännöstä tulisi kehittää siihen suuntaan, mitä perustuslakivaliokunta pohti jo siviilitiedustelua koskeneessa lausunnossaan PeVL 35/2018. Perustuslakivaliokunta on tuolloin pitänyt ongelmallisena sitä, ettei arvioitavana olleesta ehdotuksesta käynyt ilmi, miksi palomuurisääntelyn esikuvaksi ei ole otettu poliisilain ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaa sääntelyä. Keskusrikospoliisin ja Suojelupoliisin operatiivisen yhteistyön kannalta on olennaisinta havaita, että ylimääräisen tiedon käyttöä koskevien säännösten nojalla ylimääräistä tietoa voi aina käyttää rikoksen estämiseksi, poliisin toiminnan suuntaamiseksi sekä syyttömyyttä tukevana selvityksenä.

Tietojen luovuttaminen syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi on mahdollista jo nykyisen palomuurisäännöksen nojalla, mutta — viitaten edellä kerrottuun – ongelmaksi voi tulla se, että asiat eivät yhdisty viranomaisissa. On hyvin mahdollista, että siviilitiedusteluprojekti ja esitutkinnassa oleva rikos ovat asiallisesti hyvin lähellä toisiaan, mutta palomuurisäännöksen ehdottomuuden takia asiat eivät kohtaa missään vaiheessa. Asioita yhdistäviä henkilöitä, puhelinliittymiä taikka esimerkiksi osoitteita ei tunnisteta kummassakaan viranomaisessa, koska tiedustelumenetelmien käytöllä ei ole havaittu sellaista kokonaisuutta, joka riittäisi ”palomuurin läpäisemiseen”.

Asioiden läheisyyden tunnistaminen mahdollistaisi myös perusoikeudet huomioon ottavan pohdinnan siitä, ovatko tiedusteluprojektilla selvitettävät seikat ja esitutkinnassa selvitettävät seikat siinä määrin yhtäläisiä, ettei tiedustelumenetelmien käyttöä voida pitää poliisilain 1 luvun 2 §:n valossa perusteltuna (perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen). Kiteytetysti voidaan todeta, että samaa asiaa koskevien tiedustelu-, tiedonhankinta- ja esitutkintaprojektien välisen tietojenvaihdon varmistaminen vahvistaisi kohdehenkilöiden oikeusturvaa ja myöhemmin mahdollisesti tapahtuvan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

### 3.4 Koordinaatio

PolL 56 §:n mukaan tiedustelumenetelmien käyttöä on *tarvittaessa* yhteen sovitettava suojelupoliisin, sotilastiedusteluviranomaisen, keskusrikospoliisin ja muun viranomaisen virkamiesten työturvallisuuden varmistamiseksi sekä mainittujen viranomaisten salaisessa tiedonhankinnassa käytettävien taktisten ja teknisten menetelmien ja suunnitelmien paljastumisen estämiseksi.

Poliisihallitus kiinnitti jo lain valmisteluvaiheessa huomiota pykälän muotoilun ehdollisuuteen. Koordinaatiota on perusteltua kehittää tiedossa olevien käyttökokemusten perusteella. Salaisen tiedonhankinnan yhteensovittamisen järjestämisestä ei ole myöskään annettu tarkempia säännöksiä, vaikka PolL 56 § 2 mom. sen nimenomaisesti mahdollistaisi valtioneuvoston asetuksella.

### 3.5 Lainsäädännön muutostarpeita siviilitiedusteluun liittyen

*Muutosehdotukset palomuurisäännökseen liittyen*

Palomuurisäännöksen soveltamiseen liittyviä käytännön haasteita on jo käsitelty yllä. Poliisin toiminnan kannalta on keskeistä, että palomuurisäännöstä muutettaisiin siten, että se sallisi tietojen luovuttamisen aina myös poliisitoiminnan suuntaamiseksi. Poliisilain hallituksen esityksen 224/2010 vp mukaan toiminnan suuntaamisessa ”tietoa hyödynnetään välillisesti niin, että sitä ei käytetä näyttönä taikka pakkokeinon tai tiedonhankintakeinon perusteena vaan esimerkiksi tutkintalinjan valitsemiseksi.” Mikäli tietojen luovuttaminen toiminnan suuntaamiseksi kirjattaisiin laintasoisesti sitovaksi

käyttörajoitukseksi, edesauttaisi se myös Suojelupoliisin kansainvälisiltä kumppaneiltaan saaman tiedon käyttöä muussa poliisitoiminnassa, koska tietojen käyttö todisteena olisi yksiselitteisesti kiellettyä näissä tilanteissa. Tällainen käyttörajoitus ei ole aivan uusi ilmiö perinteisessä poliisitoiminnassakaan, vaikka toki esitetty uudistus antaisi aihetta myös ns. esitutkintapakon tarkasteluun.

Palomuurisäännöksen kehittämistarpeita arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon viime vuosien kehityskulut poliisitoiminnassa. Nykyisin tiedonhankinnassa korostuu ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa (humint) saatava tieto, kun taas tiedonkäsittelyssä korostuu automatiikan hyödyntäminen ja eritasoiset tekoälyratkaisut. Suojelupoliisin laajat henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin tukeutuvat tietojensaantioikeudet yhdistettynä edellä esitettyyn mahdollisuuteen tietojen luovuttamiseen poliisitoiminnan suuntaamiseksi lisäisivät tilannetietoisuutta ja tehostaisivat merkittävästi sekä Suojelupoliisin että muun poliisin operatiivista toimintaa. Asiaan kytkeytyy luonnollisesti hyvin vahvasti myös tietojärjestelmien kehitystyön koordinointiin Suojelupoliisin ja muun poliisin välillä.

*Poliisin esitutkintapakko*

Poliisin kategorista esitutkintapakkoa olisi perusteltua tarkastella mm. tapauksissa, jotka liittyvät kansalliseen turvallisuuteen ja jossa esitutkinnan kannalta olennainen tieto on tiedusteluviranomaisilla, mutta sitä ei palomuuripykälän esteperusteiden takia voida luovuttaa poliisille.

Poliisihallitus pitää selvänä, että tiedustelupalveluiden ja lainvalvontaviranomaisten välillä on oltava tietynlaisia palomuureja, eikä kaikki kansainvälinen tai kansallisesti hankittu tiedustelutieto voi päätyä lainvalvontaviranomaisten käytettäväksi. Kun näin on, olisi syytä arvioida, tuleeko poliisilla olla laissa tarkkaan rajatuissa tapauksissa lievennetty esitutkintapakko tutkia kansallisen turvallisuuden intressisiä asioita, joissa esitutkinnan kannalta relevantti tieto on tiedusteluviranomaisilla, mutta sitä ei palomuuripykälän esteperusteiden takia voida luovuttaa poliisille. Poliisi joutuu tällaisissa tapauksissa keskeyttämään tutkinnan, jos tietoa ja näyttöä rikoksesta ei ole muualta mahdollista saada. Rajattu esitutkintapakon lievennys voisi edistää myös tiedonvaihdon käytännön toteutumista.

*Rikostiedustelulainsäädäntö*

Mm. terroristinen ja huolta aiheuttavien henkilöiden toiminta eri vaiheineen on pääosin piilorikollisuutta. Tiedusteluviranomaisten ja poliisin väliseen niin kutsuttuun palomuuriin – ja sen käyttöön – liittyvät seikat ovat edellä todetusti ainakin toistaiseksi estäneet tietojen luovuttamisen poliisin rikostorjuntaan. Samaan aikaan poliisin toimintaympäristössä ilmenee yhä enemmän uusia monimuotoisempia uhkia. Poliisin vakavien rikosten ja

muiden sisäisen turvallisuuden vakavimpien häiriöiden ennakoimis- ja tiedustelukyky voi rakentua toisten varaan.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei täytä rikostorjuntaviranomaisen roolissa toimivan poliisin operatiivisen rikostiedustelun asettamia vaatimuksia ja poliisille asetettuja odotuksia muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Suomessa ei ole erillistä rikostiedustelulakia, vaan rikostiedusteluun välillisesti liittyvät pykälät ovat osa poliisilakia. Rikostiedustelua ei ole myöskään käsitteellisesti selkeästi määritetty. Poliisin tiedonhankintaa ja käsittelyä koskeva sääntely on laadittu rikosprosessiin liittyvää todistusaineiston hallinnan näkökulmasta. Poliisille asetetut velvoitteet, tehtävät ja toiminnan tavoitteet ovat kuitenkin huomattavasti laajemmat.

Keinovalikoimasta puuttuu oikeus hankkia ja käsitellä tietoa jo astetta ennen ja yleisemmällä tasolla kuin se nyt on mahdollista. Eli tarvitaan *nykyisten keinojen* käyttöalan aloituspisteen aikaistamista ja perusteen yleistämistä.

Poliisihallitus katsoo, että poliisille tulisi säätää selvä toimivaltuus rikostiedusteluun. Eli poliisilla tulisi olla kyky *tarkkaan säännellyissä* tilanteissa ja tarkoituksissa

a) ensin hankkia ja

b) myöhemmin käsitellä

tietoja vakavien rikosten ja muiden sisäisen turvallisuuden vakavimpien häiriöiden ennalta estämiseksi jo astetta ennen kuin ketään voidaan perustellusti epäillä yksilöidystä rikoksesta tai olettaa syyllistyvän sellaiseen. Tämä koskee tilanteita, jossa on tunnistettu mahdollinen turvallisuusuhka.

Poliisi on esittänyt useissa yhteyksissä mm. eduskunnalle erillisen rikostiedusteluhankkeen tarpeellisuuden arviointia. Rikostiedustelun käyttöala ja perusteet (ilmiöt / uhat) sekä tiedonkäytön rajaukset tulisi määritellä selvä piirteisesti ensin esiselvityshankkeessa. Poliisihallituksen käsityksen mukaan sisäministeriö arvioi parhaillaan esiselvityshankkeen käynnistämistä tämän hallituskauden aikana.

Erikseen todetaan, että sisäisen turvallisuuden selonteon eduskuntakäsittelyssä mm. puolustusvaliokunta[2] totesi lausunnossaan, ettei nykyinen lainsäädäntö täytä rikostorjuntaviranomaisen roolissa toimivan poliisin operatiivisen rikostiedustelun asettamia vaatimuksia ja poliisille asetettuja odotuksia muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Rikostiedustelulla ei tavoitella ainoastaan yksittäisten rikosten estämistä tai paljastamista, vaan myös kattavaa ymmärrystä rikostorjunnan toimintaympäristöstä strategisen ja operatiivisen päätöksenteon pohjaksi sekä voimavarojen tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että perusteet tällaisen lainsäädäntöuudistuksen toteuttamiselle arvioitaisiin mahdollisimman nopeasti.

[2] Valiokunnan lausunto PuVL 8/2021 vp - VNS 4/2021 vp

# 4 Sotilastiedustelu

## 4.1 Lainvalmisteluvaiheessa esitetyt huomiot

Sotilastiedustelulakia valmisteltaessa poliisi nosti toistuvasti esille turvallisuusviranomaisten päällekkäisen operatiivisen toiminnan riskin, mikä johtui erityisesti kahdesta seikasta. Toimivallan ongelmana on ensinnäkin se, että sotilastiedustelun kohteet ovat kirjattu sotilastiedustelulaissa varsin väljästi siten, että useisiin sotilastiedustelulain 4 §:ssä mainittuihin kohtiin on ikään kuin kirjattu sisälle päällekkäinen toimiala poliisin kanssa. Toisaalta sotilastiedustelua voidaan suorittaa Suomen rajojen sisäpuolella. Näistä syistä poliisi esitti, että harkinnanvaraiset yhteistyötä määrittävät säännökset olisi tullut kirjoittaa velvoittavaan muotoon. Yhteistyövelvoitteen osalta viitattiin rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa, tullin rikostorjuntaa sekä puolustusvoimien rikostorjuntaa sääntéleviin lakeihin.

Salaisen tiedonhankinnan yhteensovittamisen järjestämisestä ei ole annettu tarkempia säännöksiä sotilastiedustelun menetelmistä annetussa valtioneuvoston asetuksessa, vaikka tämä olisi mahdollista sotilastiedustelulain 19 §:n 2 momentin nojalla.

Voimassa oleva sääntelyn mukaan ratkaisut koskien salaisen tiedonhankinnan yhteensovittamisesta sekä rikoksia koskevan tiedon luovuttamisen lykkäämisestä tehdään yksin sotilasviranomaisten toimesta. Sotilastiedustelulain 19 §:n mukainen säännös salaisen tiedonhankinnan yhteensovittamisesta koskee vain tiedustelumenetelmien käyttöä ja on siltäkin osin harkinnanvarainen.

Lain 19 §:n 1 momentissa todetaan, että tiedustelumenetelmien käyttöä on *tarvittaessa yhteensovitettava* suojelupoliisin, sotilastiedusteluviranomaisen ja keskusrikospoliisin virkamiesten työturvallisuuden varmistamiseksi sekä salaisessa tiedonhankinnassa käytettävien taktisten ja teknisten menetelmien ja suunnitelmien paljastumisen estämiseksi.

Lisäksi sotilastiedustelun palomuurisäännösten sisällöt ovat paljolti samankaltaiset kuin siiviilitiedustelussa, ja joihin liittyvistä haasteista on todettu jo edellä kohdassa 3.

Edellä mainitun johdosta todetaan, että tehokkaan turvallisuustyön edistämiseksi sekä päällekkäisen viranomaistoiminnan estämiseksi sotilastiedustelulain palomuurisäännöstä tulisi kehittää siihen suuntaan, että se *aina sallisi* tietojen luovuttamisen poliisitoiminnan suuntaamiseksi. Tältä osin viitataan analogisesti edellä kohdissa 3.3 ja 3.5 todettuun.

Poliisilakia koskevan hallituksen esityksen 224/2010 vp. mukaan, toiminnan suuntaamisessa ”tietoa hyödynnetään välillisesti niin, että sitä ei käytetä näyttönä taikka pakkokeinon tai tiedonhankintakeinon perusteena, vaan esimerkiksi tutkintalinjan valitsemiseksi.”

Harkinnanvaraiset yhteistyötä määrittävät säännökset tulisi lisäksi kirjata pakottavaan muotoon. Yhteistyövelvoitteen voidaan katsoa olevan vakiintunut muotoilu ottaen huomioon rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa, tullin rikostorjuntaa sekä puolustusvoimien rikostorjuntaa koskeva lainsäädäntö.

*Käytännön yhteistyöstä*

Puolustusvoimien ja poliisin yhteistyön muodot ovat varsin vakiintuneita ja olivat sitä jo ennen tiedustelulakien säätämistä. Turvallisuusviranomaisten kesken on aloitettu epämuodollinen PPRS-yhteistyö (poliisi-puolustusvoimat-rajavartiolaitos-suojelupoliisi), jonka avulla pyritään matalalla kynnyksellä jakamaan tietoa tunnistetuista uhista.

Yhteistyön eri muotojen kehittäminen on perusteltua, koska esimerkiksi hybridiuhat ovat asiakokonaisuutena hyvin monisyinen, vaikeasti tunnistettava ja vaikeasti torjuttava. Hybriditoimintaan voi liittyä muun muassa monimutkaisia yritysjärjestelyjä, kiinteistöomistuksia, informaatiovaikuttamista, toimintaa verkkoympäristössä ja järjestäytynyttä rikollisuutta.

Myös hybridiuhkien torjuntaan osallistuvien viranomaisten vastuiden määrittäminen on havaittu haastavaksi. Potentiaalisesti uhkaavan toiminnan osalta voi olla syntyä epäselvyyttä, onko kyse ennemminkin turvallisuuden häiriötilasta, rikoksiin liittyvästä- vai kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta. Käytäntö onkin osoittanut, että hybridiuhkiin liittyvät tiedot eivät virtaa yksipuolisesti tiedusteluviranomaisilta poliisille, vaan poliisin oma rooli tällaisen tiedon hankinnassa ja käsittelyssä on merkittävä.

*Koulutusyhteistyö ja tietojärjestelmät*

Erityisesti Keskusrikospoliisin sekä sotilastiedustelun välillä tehdään tiivistä koulutusyhteistyötä. Pääesikunnan ja Keskusrikospoliisin välillä on solmittu yhteistoimintasopimus.

Keskusrikospoliisi on myös erityisesti salaisen tiedonhankinnan ja tiedonhankinnan suojaamisen osalta jakanut parhaita käytänteitään hyödynnettäväksi sotilastiedustelun kehittämisessä. Tiedusteluviranomaisten tarpeet otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon jo poliisin tiedonhankintajärjestelmien kehitystyössä.

## 5 Yhteenvetoa

Poliisin, Suojelupoliisin ja puolustusvoimien operatiivinen yhteistyö on perinteisesti toimivaa. Tiedustelulainsäädännön toimivuutta, tehokkuutta tai vaikuttavuutta ei kuitenkaan poliisin näkökulmasta ole toistaiseksi mahdollista arvioida, koska poliisin tiedusteluviranomaisilta tiedustelumenetelmien kautta saatujen tietojen määrä on ollut hyvin vähäinen. Käytännössä on havaittu, että palomuurisääntely on ainakin toistaiseksi pääosin estänyt tietojen luovuttamisen poliisin rikostorjuntaan.

Palomuurisäännöstä tulisi edellä kuvatusti muuttaa niin, että tiedustelumenetelmillä saatua tietoa voitaisiin käyttää myös poliisitoiminnan suuntaamiseen. Toimiva malli olisi perustuslakivaliokunnan mietinnössäkin mainittu ylimääräisen tietoon liittyvä sääntely poliisi- ja pakkokeinolain salaisten tiedonhankintakeinojen osalta.

Lopuksi alleviivataan, että ennalta estävyys on nostettu tuoreessa sisäisen turvallisuuden selonteossa erityiseen asemaan; poliisin tulisi kyetä olosuhteiden muutosten myötä aiempaa enemmän ennakoimaan ja varautumaan tulevaan. Rikosten ja häiriöiden ennalta esto on myös yksi poliisin viidestä strategisesta päätavoitteesta. Lähitulevaisuudessa poliisin tulee kiinnittää korostetusti huomiota mm. seuraaviin sisäisen turvallisuuden uhkiin; jengiytymiseen, ääriliikkeisiin, terrorismin uhkaan, erilaisiin hybridiuhkiin, järjestäytyneeseen rikollisuuteen, poliittisen väkivallan kasvupotentiaaliin ja kyberrikollisuuteen.

Ennalta ehkäisevä toiminta on huomioitu myös valtiovarainvaliokunnan mietinnössä valtion talousarvioesitykseksi vuodelle 2022. Valiokunta painottaa etenkin poliisin ennaltaehkäisevän toiminnan vahvistamista sisäisen turvallisuuden selonteon linjausten mukaisesti. Voimavarojen uudelleen kohdentamisen helpottamiseksi tulee mm. hallintovaliokunnan näkemyksen (HaVL 29/2021 vp — HE 146/2021 vp) mukaisesti kiirehtiä sellaisten lainsäädäntömuutosten valmistelua, joilla voidaan tehostaa poliisin nykyistä resurssien käyttöä (esim. rikostiedusteluun, poliisin esitutkintavelvoitteeseen ja viranomaisten väliseen tiedonkulkuun liittyvät muutostarpeet).