Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Hallintovaliokunnan pyyntö 28.11.2022 - VNS 11/2021 vp

Poliisihallituksen asiantuntijalausunto: Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä

1 Asia

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta asiantuntijalausuntoa liittyen valtioneuvoston selontekoon 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) ja liikenne- ja viestintävaliokunnalle 23.2.2022 (POL-2022-21898).

2 Yleistä selonteosta

Aluksi

Poliisihallitus pitää selontekoa hyvänä yleiskuvauksena tiedustelun tavoitteista ja sovellettavan siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön kokonaisuudesta. Sen sijaan konkretia uusien tiedustelulakien soveltamiskokemuksista ja sääntelyn toimivuudesta / tehokkuudesta jää verraten ohueksi.

Selonteon mukaan tiedusteluviranomaisten toiminta on lähtökohtaisesti tehostunut uusien tiedustelulakien myötä. Poliisilla ei ole tähän omaa näkymää, eikä sillä ole mahdollisuutta ottaa kantaa reilu kolme vuotta voimassa olleen sääntelyn toimivuudesta tai tehokkuudesta, koska ns. palomuurisäännökset ovat ainakin toistaiseksi pääosin estäneet tiedustelutiedon luovuttamisen poliisille.

Erikseen korostetaan, että mikäli luovutettu tietomassa sisältää puhtaasti tiedustelumenetelmin hankittua tietoa tai sekä tiedustelumenetelmin hankittua että PolL 5 a luvun ulkopuolisin keinoin hankittua tietoa, tulee tiedustelutieto yksilöidä tietomassasta. Muussa tapauksessa poliisi ei voi tiedon vastaanottajana täyttää sille laissa määritettyjä velvollisuuksia (mm. ilmoitus esitutkinnan aloittamisesta tai ilmoitus tuomioistuimelle tiedustelutiedon käytöstä todisteena). Koska poliisille ei ole juuri lainkaan ilmoitettu luovutettavien tietojen sisältävän tiedustelumenetelmien kautta hankittua tietoa, voi se lähteä käytännössä varmuudella siitä, ettei se ole tällaista tietoa juurikaan saanut.

Poliisihallitus keskittyykin lausunnossaan poliisin ja tiedusteluviranomaisten yhteistyöhön nimenomaisesti uusien tiedustelulakien kautta välitettävän tiedonluovutuksen sekä lainsäädännön jatkokehittämistarpeiden osalta.

Poliisin roolista tiedustelumenetelmien kohteena olevien uhkien torjunnassa

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 mukaisesti myös poliisin tehtävänä kansallisen turvallisuuden suojaaminen. Kansallisen turvallisuuden suojaamisessa keskeistä on selonteon mukaisesti yhteistyö ja yhteistoiminta eri toimijoiden kesken.

Poliisihallitus korostaa tiedusteluviranomaisten toimintaan liittyen, että muun muassa erilaisten hybridiuhkien myötä ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välinen raja on hämärtynyt ja viranomaisten välisiä rajapintoja voidaan pyrkiä valtioiden välisissä vihamielisyyksissä tietoisesti käyttämään hyväksi. Esimerkiksi yhteiskunnan kriittisiin toimialoihin tai huoltovarmuuden kannalta merkittäviin toimijoihin kohdistuvan kyberoperaation torjunnassa ei usein ole aluksi selvää, onko tekijänä vieraan valtion toimija tai sen tukema ja lainsäädännöstä johtuvat tiedonvaihdon rajoitukset voivat vaikeuttaa tekijätahon selvittämistä ja tarpeettomasti viivyttää torjuntatoimia. Siksi toimiva tiedonvaihto turvallisuusviranomaisten kesken on välttämätöntä.

Erilaiset suunnitelmalliset painostus- ja vaikuttamistoimet saattavat jatkua vuosia ennen varsinaista alueellista konfliktia. Tyypillisesti hybriditoimet näyttäytyvät todennäköisesti ensivaiheessa erilaisina rikoksina ja mahdollisina järjestyshäiriöinä, joiden osalta rajaturvallisuustilannetta lukuun ottamatta vasteen antaa ja tapaukset tutkii poliisi. Olipa kyse sitten kriittisen infrastruktuurin sabotaasista, terroriteoista, kyberympäristön iskuista tai provosoiduista väkivaltaista mielenosoituksista tai mellakoinnista.

Uhkan kasvaessa on mahdollista, että rikolliset toimet lisääntyvät entisestään ja kohdistuvat entistä enemmän myös strategisesti tai symbolisesti merkityksellisiin fyysisiin kohteisiin ja jopa fataaleina toimina yksittäisiin luonnollisiin henkilöihin. On myös hyvin mahdollista, että varsinaiset alueloukkaukset alkavat peitellysti sotilaaksi tunnistamattomien henkilöiden toimesta.

Muuttuneen turvallisuustilanteen myötä turvallisuusviranomaisten toiminta on kokonaan uudenlaisten haasteiden edessä. Lisäksi mahdollisella puolustusliitto Natoon liittymisellä on vaikutuksia viranomaisten toimintaan ja se osaltaan tuo viranomaisille uusia velvoitteita. Suomessa poliisilla on keskeinen rooli ja monesti pääasiallinen tai yksinomainen toimivalta operatiivisen vasteen, suunnittelun ja tutkinnan osalta sellaisten epäsymmetristen turvallisuusuhkien suhteen, jotka eivät ole heti selvästi attribuoitavissa sotilaallisiksi ja kolmannen valtion toteuttamiksi. Vaste ei näissä tapauksissa tule sotilasviranomaisilta tai siviilitiedustelusta, mutta näiden tiedustelullinen suorituskyky on välttämätön tukitoimi uhkien tunnistamisessa.

Poliisilla täytyy olla tieto niistä uhista, joita kohtaan se antaa vasteen.

Keskeiset huomiot

Kolmen vuoden kokemus tiedustelulainsäädännön soveltamisesta on osoittanut, ettei poliisi kuitenkaan voi olla tiedon saannin osalta kolmansien varassa. Nykyisessä olosuhteessa poliisi tarvitsee selvän oman toimivaltuuden ja työkalut *rikostiedusteluun* niiden uhkien tunnistamiseksi, joihin se joutuu varautumaan.

Lisäksi nykyisen tiedustelulainsäädännön palomuurisäännöksiä tulee kehittää tiedustelutiedon luovutuksen riittäväksi mahdollistamiseksi.

Poliisihallitus kiinnittääkin selonteossa erityistä huomiota seuraaviin kohtiin:

- 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 Ukrainan sodan myötä 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 tulisi nähdä rakentuvan vain tiedusteluviranomaisten varaan; kyse tulee olla laajemmin viranomaisten yhteistyöstä ja kokonaiskuvasta, sekä siten Suomen kokonaisedun varmistamisesta.

3 Siviilitiedustelu

3.1 Yhteistyöstä poliisin ja Suojelupoliisin välillä

Yleistä

Tiedustelulakien soveltamisen ulkopuolella operatiivinen tiedonvaihto ja yhteistyö poliisin ja Suojelupoliisin kanssa on vakiintunutta ja toimivaa. Tiedustelulakien voimaantulo ei aiheuttanut asiaan erityisiä muutoksia, paremminkin esitutkintatoimivaltuuksien poistuminen Suojelupoliisilta selkeytti tilannetta erityisesti Keskusrikospoliisin ja Suojelupoliisin välillä.

Käytännön operatiivinen yhteistyö Suojelupoliisin kanssa liittyy pääasiallisesti muutoin kuin tiedustelulakien tiedustelumenetelmien kautta saatuun

tietoon, eli niin sanotun palomuurisäännöksen ulkopuolisiin tiedonluovutuksiin. Luovutettavat tiedot on hankittu tällöin muutoin kuin tiedustelumenetelmiä käyttämällä.

Avoimen keskusteluyhteyden puitteissa yhteistoimintaa voidaan edelleen kehittää myös siviilitiedustelulakien soveltamisessa. Keskeistä säännösten soveltamisessa ja tulkinnassa on ehdoton lainmukaisuus.

Tiedustelulaeista

Yleisesti todetaan olevan 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 ehdolliset velvoitteet jättävät harkinnan pääosin yksin tiedusteluviranomaisille.

Operatiivisen toiminnan realismi antanee jo viitteitä siitä, onko valittu lainsäädäntötapa ollut toimiva.

3.2 Palomuurisääntelyn käytännön kokemukset - tiedusteluvalvontavaltuutetun kannanotto

Palomuurisäännös

Palomuurisäännöksellä tarkoitetaan asiallisesti säännöksiä, joiden perusteella siviilitiedustelumenetelmällä saatua tietoa voidaan luovuttaa rikostorjuntaan. Asiasta säännellään poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä.

Suojelupoliisin on poliisilain 5 a luvun 44 §:n mukaan ilman aiheetonta viivytystä *ilmoitettava* Keskusrikospoliisille, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että voidaan olettaa tehdyksi sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta (*ilmoitusvelvollisuus*). Ilmoitusta saadaan Suojelupoliisin päällikön päätöksellä siirtää enintään vuodeksi kerrallaan, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai hengen tai terveyden suojaamiseksi. Ilmoituksen siirtämistä koskevassa arvioinnissa on otettava huomioon rikoksen selvittämisen tai sen estämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta. Päätöksen ilmoittamisen lykkäämisestä tekee Suojelupoliisin päällikkö itsenäisesti ilman tuomioistuinkontrollia tai keskustelua poliisin edustajan kanssa. Lisäksi Suojelupoliisi *saa* palomuurisääntelyn perusteella *ilmoittaa* tehdystä rikoksesta Keskusrikospoliisille, jos ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys sellaisen rikoksen selvittämiselle, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta.

Vastaava *ilmoitusvelvollisuus* toimivaltaiselle viranomaiselle Suojelupoliisilla on, mikäli kyse on hankkeilla olevasta rikoksesta, joka on vielä estettävissä ja josta säädetty ankarin rangaistus on kuusi vuotta vankeutta. Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa *saa luovuttaa* toimivaltaiselle viranomaiselle sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

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.

Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että säännökset liittyen tiedustelumenetelmillä saadun tiedon käyttämiseen esitutkinnassa käytännössä edellyttävät, että tietojen vastaanottajalle kerrotaan, mikäli kyse on osaksikaan palomuurisääntelyn perusteella luovutettavasta tiedosta. Esitutkintaviranomaisen kun on ilmoitettava Suojelupoliisille aikoessaan käynnistää rikoksen estämiseen tähtäävän toimenpiteen tai esitutkinnan tiedustelumenetelmällä saadun tiedon perusteella. Ilmoitusta on mahdoton tehdä, mikäli tiedon vastaanottajalle ei kerrota tiedon alkuperäistä luonnetta.

Lisäksi poliisilain 5 a luvun 47 §:n ja siinä viitatun pakkokeinolain 10 luvun 60 §:n nojalla tiedustelumenetelmien käytöstä tulee lähtökohtaisesti ilmoittaa myös kohteelle, jos asia etenee esitutkintaan. Tiedustelumenetelmällä saadun tiedon käyttäminen on myös kirjattava esitutkintapöytäkirjaan ja tarvittaessa syyttäjän haastehakemukseen. Luovutetun tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä. Myös nämä säännökset edellyttävät, että tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luonne on selvillä kaikilla niillä tahoilla, jotka käsittelevät kyseistä tietoa esitutkinta- ja oikeusprosessin eri vaiheissa.

On tärkeää, että tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttamisen yhteydessä ilmoitetaan nimenomaisesti kyseessä olevan osaksikaan tiedustelumenetelmien kautta saatu tieto, jotta poliisilla on mahdollisuus täyttää kaikki laissa sille säädetyt velvollisuudet tiedon käyttämiseen ja ilmoittamiseen liittyen.

Käyttötarkoitussidonnaisuus

Palomuurisääntelyn ohella tiedonluovutusta koskevaan kokonaisuuteen on liittynyt ns. käyttötarkoitussidonaisuus, joka sisältyi tiedusteluvalvontavaltuutetun vuoden 2019 vuosikertomukseen. Kannanoton mukaan (lihavointi tässä):

> *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]

Eduskunnan oikeusasiamies (EOA) otti omana aloitteenaan selvitettäväksi palomuurin käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevan tulkinta-asian ja antoi asiassa ratkaisunsa 23.11.2021 (EOAK/289/2021). EOA totesi ratkaisussaan, että tiedustelulakien palomuurisäännökset osoittavat, minkälaisin edellytyksin tiedustelumenetelmällä saatua tietoa pitää, saa tai ei saa luovuttaa rikostorjuntaan. Oikeusasiamies katsoikin, että tiedusteluvalvontavaltuutetun kannanottoa ei voida pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä.

Poliisihallitus yhtyy EOA:n kantaan ja piti käyttötarkoitussidonnaisuuteen perustuvaa tulkintaa ongelmallisena jo ennen EOA:n ratkaisua erityisesti henkilötietojen osalta. 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 tiedon luovuttamisessa rikostorjuntaan sovelletaan poliisilain 5 a luvun 44 §:ää.*

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. Poliisihallitus pitää tärkeänä, että EOA:n ratkaisu selkeytti tilanteen tältä osin.

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

Yksinkertaistaen poliisi lähtee ja on koko tiedustelulainsäädännön voimassaoloajan lähtenyt siitä, että jos sille ei ilmoiteta tiedusteluviranomaiselta tulevan tiedon sisältävän tiedustelumenetelmin hankittua tietoa, kyse ei ole tiedustelulaeilla hankitusta tiedosta.

4 Yhteistyöstä poliisin ja sotilastiedusteluviranomaisen välillä

Yleistä

Puolustusvoimien ja poliisin yhteistyömuodot - sotilastiedustelun ulkopuolisilta osin - ovat erittäin toimivia ja varsin vakiintuneita. Tiedustelulakien säätäminen ei ole tuonut tähän muutosta. Ukrainan sodan myötä tilannekuva- ja mm. operatiivisten työvälineiden kehittämiseen liittyvä yhteistyö on tiivistynyt poliisin ja Puolustusvoimien välillä entisestään. Yhteistyön ja tiedonvaihdon eri muotojen jatkuva kehittäminen on välttämätöntä erityisesti hybridiuhkien epäsymmetristen esiintymistapojen vuoksi.

Poliisihallitus nostaa tässä yhteydessä esille – selonteon ulkopuolelta, mutta välillisesti siihen liittyvänä – puolustusministeriössä valmisteilla olevan hallituksen esityksen laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (VN/3229/2019). Luonnos hallituksen esityksestä on ollut lausuntokierroksella. Esityksessä pääesikunnalle ehdotetaan uudeksi tehtäväksi sotilasrikosten ennalta estämistä ja paljastamista. Asiallisesti pääesikunta tavoittelee sotilasrikosten ennalta estämisen tehtävissä laajasti käyttöönsä salaisia pakkokeinoja.

Poliisi on sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen ja rikostorjunnan yleisviranomainen, joten jo perussystematiikan kautta katsotaan, ettei pääesikunnan yleiset toimivaltuudet rikostorjuntatehtävissä voi olla poliisin kanssa symmetriset ja että ilmoitusvelvollisuus poliisille tulee toteutua matalalla kynnyksellä. Poliisihallitus pitää tärkeänä, että poliisilla on jatkossakin oikeus oma-aloitteisesti ottaa laissa tarkoitettu puolustusvoimien rikostorjuntatehtävä suoritettavakseen.

Lisäksi todetaan, että erityisesti peitetoiminta on erityisosaamista vaativa työkalu, jonka käyttöoikeutta ei ole annettu poliisissakaan muulle poliisille kuin Keskusrikospoliisille tai laajemmin lainvalvontaviranomaisille. Poliisihallitus suhtautuu varauksella siihen, että toimijoita tällä sektorilla lisättäisiin.

Erityisesti huomioiden käynnissä oleva lakihanke puolustusvoimien rikostorjuntatoimivaltuuksien laajentamiseksi, Poliisihallitus pitää tärkeänä, että poliisin tiedonhankintaa ja sotilastiedusteluviranomaisten tiedustelumenetelmien käyttöä yhteensovitetaan entistä yksityiskohtaisemmin sotilastiedustelulain 19 §:ssä tarkoittamalla tavalla.

Sotilastiedustelulakia valmisteltaessa poliisi nosti toistuvasti esille turvallisuusviranomaisten päällekkäisen operatiivisen toiminnan riskin, mikä johtuu erityisesti kahdesta seikasta. Toimivallan haasteena 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 sääntelevііn lakeihin.

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

Voimassa olevan sääntelyn mukaan ratkaisut koskien salaisen tiedonhankinnan yhteensovittamista sekä rikoksia koskevan tiedon luovuttamisen lykkäämistä tehdään yksin sotilasviranomaisten toimesta. Sotilastiedustelulain 19 §:n mukainen säännös salaisen tiedonhankinnan yhteensovittamisesta on harkinnanvarainen (yhteensovittamista on toteutettava tarvittaessa).

Palomuurisäännöksestä

Sotilastiedustelulakiin sisältyy vastaavan sisältöinen palomuurisäännös (6 luku 79 ja 80 §:t) kuin on edellä selvitetty siviilitiedustelulakia koskevien huomioiden yhteydessä. Poliisihallitus esittää tältä osin samat huomiot kuin edellä käsitellyn poliisilain 5 a luvun 44 §:n osalta.

5 Lainsäädännön kehittämistarpeita

5.1 Palomuurisäännöksien kehittämistarpeet

Yleistä

Palomuurisäännösten soveltamiseen liittyviä käytännön haasteita on jo käsitelty yllä.

Sääntelyn kautta välitettävien tietojen marginaalinen määrä puoltaa huomion kiinnittämistä siihen, ovatko palomuurisäännöksen muotoilut yhteensopivia turvallisuus- ja rikostiedustelun ominaispiirteiden kanssa, joissa tekoja pyritään estämään ennalta ja puuttumaan jo hiljaisiin signaaleihin toiminnan suuntaamiseksi.

Palomuurin irrottaminen tunnusmerkistösidonnaisuudesta ja toiminnan suuntaamiseksi tapahtuvan tiedonluovutuksen mahdollistaminen

Palomuurisäännöksessä on omaksuttu tiukasti rikostunnusmerkistöjen rangaistusseuraamuksiin sidottu tietojen luovuttaminen. Tämä sopii huonosti viranomaistoimintaan, jonka keskeisin tavoite on turvallisuutta uhkaavien tekojen ennalta estäminen. Käytännössä, jos teko ei ole realisoitunut tai juridisesti alkanut, sen tunnusmerkistönmukaisuutta ja mahdollista rangaistusmaksimia on ongelmallista arvioida. Esimerkkinä, onko teräaseen kanssa torille mahdollisesti suuntaava syyllistymässä laittomaan uhkaukseen (rang. max 2 v vankeutta), vai toisessa ääripäässä terroristisessa tarkoituksessa

tehtyyn murhaan (rang. max elinkautinen). Ensimmäisessä tapauksessa palomuuri vain liukuvasti tulkiten mahdollistaa ilmoittamisen, jos oletetaan että teko ei jää yritykseksi, jälkimmäisessä palomuuri edellyttää ilmoittamista. Etukäteen voi olla hankala tietää, kumpi lopputulos mahdollisesti realisoituu.

Poliisin toiminnan kannalta olisi keskeistä, että sekä siviili- että sotilastiedustelun palomuurisäännöksiä muutettaisiin siten, että ne sallisivat tietojen luovuttamisen aina myös poliisitoiminnan suuntaamiseksi ja säännöstä muutettaisiin tunnusmerkistösidonnaisuuden sijaan uhkaperusteisuuden suuntaa ainakin vielä estettävissä olevissa teoissa.

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.”

Tiedustelumenetelmillä saadun tiedon välittämistä rikostorjuntaan voitaisiin myös tehostaa, mikäli tietojen luovuttaminen poliisitoiminnan suuntaamiseksi kirjattaisiin laintasoisesti sitovaksi käyttörajoitukseksi. Tämän tyyppinen käyttörajoitus mahdollistaisi todennäköisesti nykyistä paremmin tiedusteluviranomaisten kansainvälisiltä kumppaneiltaan saaman tiedon käyttöä myös muussa poliisitoiminnassa. Toki esitetty uudistus antaisi aihetta myös ns. *esitutkintapakon* tarkasteluun.

Lakitasoinen yhteistyövelvoite

Poliisi ehdotti tiedustelulakihankkeiden valiokuntakäsittelyssä, että mikäli palomuurisääntelyissä päädytään rakenteeseen, jossa päätöksen ilmoituksen lykkäämisestä tekee suojelupoliisin päällikkö tai pääesikunnan tiedustelupäällikkö itsenäisesti, tulee käytännössä esimerkiksi yhteistyövelvoitteen kautta varmistaa, että hänellä on riittävät tiedot intressipunninnan suorittamiseksi. Olisi tärkeää, että tiedusteluviranomaisella on käytettävissä riittävät tiedot päättäessään palomuurisäännöksen nojalla olla luovuttamatta tietoa rikostorjuntaan. Lisäksi rikostorjunnan tulokset ja mahdollisuudet vaarantuvat merkittävästi tai voivat jopa poistua, jos vakavista teoista tiedonsaanti viivästyy.

Koordinaatiosäännökset

PolL 56 §:n ja sotilastiedustelulain 19 §:n mukaista koordinaatiota olisi perusteltua muotoilla työturvallisuuden varmistamiseksi ehdottoman sanamuodon suuntaan; on välttämätöntä, että viranomaiset tietävät kentällä ketkä toiminnan kohteena olevat henkilöt ovat mahdollisesti toisen organisaation virkamiehiä.

Nykyisin 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.

Erikseen huomautetaan, että salaisen tiedonhankinnan yhteensovittamisen järjestämisestä ei ole myöskään annettu tarkempia säännöksiä, vaikka PolL 56 §:n 2 mom. ja sotilastiedustelulain 19 § sen nimenomaisesti mahdollistaisivat valtioneuvoston asetuksella.

5.2 Poliisin esitutkintapakko

Poliisin kategorista esitutkintapakkoa olisi perusteltua tarkastella laajemmin ja lisätä hallinnollisten seuraamusten käyttöä sekä nopeuttaa rikosprosessin läpivirtausta. Tiedusteluviranomaisten toimialaan liittyvissä kansalliseen turvallisuuteen kytkeytyvissä rikostapauksissa esitutkintapakkoa olisi lisäksi syytä arvioida, jos 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 – lievennetty tai tarkkaan rajatuissa tapauksissa poistettu – 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.

6 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 pääosin estäneet tietojen luovuttamisen poliisin rikostorjuntaan. Tiedustelulainsäädännön pääfokus on lisäksi muualla kuin rikostiedustelussa. Samaan aikaan poliisin toimintaympäristössä ilmenee yhä enemmän uusia monimuotoisempia uhkia. Poliisin vakavien rikosten ja muiden sisäisen turvallisuuden vakavimpien häiriöiden ennakoimis- ja tiedustelukyky ei voi rakentua toisten varaan.

Kokonaisuutena 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 liittyvän 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 nykyisen 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. Sisäministeriössä on parhaillaan asia koskeva esiselvitys käynnissä; selvityksen on määrä valmistua kuluvan hallituskauden aikana.

Erikseen korostetaan, ettei rikostiedustelulla tavoitella ainoastaan yksittäisten rikosten estämistä tai paljastamista, vaan myös kattavaa ymmärrystä rikostorjunnan toimintaympäristöstä strategisen ja operatiivisen päätöksenteon pohjaksi sekä voimavarojen tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi[2].

Rikostiedustelun puitteissa mahdollistettaisiin myös tiedon tehokas vaihtaminen eri viranomaisten kesken esimerkiksi yhteiskunnan kriittisiin toimialoihin kohdistuvien tekojen torjumiseksi.

7 Laki henkilötietojen käsittelytä poliisitoimessa

Laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019) 5-7 §:ssä säädetään poliisin oikeudesta käyttää henkilötietoja tutkinta ja valvontatehtävissä mm. rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen. Henkilötietojen ensisijaisena käsittelyperusteena ei kuitenkaan mainita kansallisen turvallisuuden suojaamista, vaikka tämä on säädetty poliisilain 1 luvun 1 §:ssä myös poliisin tehtäväksi. Laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 13 §:ssä säädetään, että poliisi voi käyttää toiminnassaan saatuja henkilötietoja toissijaisesti myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Lakia olisi muutettava siten, että kansallisen turvallisuuden suojaaminen poliisin tehtävänä mahdollistaisi henkilötietojen käsittelyn myös ensisijaisena perusteena, jolla mahdollistettaisiin poliisille laissa säädettyjen tehtävien hoitaminen.

[2] Ks myös puolustusvaliokunnan lausunto PuVL 8/2021 vp - VNS 4/2021 vp

8 Lopuksi

Lopuksi alleviivataan, että 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 ja lisääntyvään vakavaan väkivaltaan, 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).

Poliisiylitarkastaja Mikko Eränen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 07.12.2022 klo 11:06. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Hallintovaliokunta

Tiedoksi Poliisiylijohtaja
Poliisihallituksen yksikön päälliköt ja rikostorjunnan vastuualueen esimies
Keskusrikospoliisi