

19.3.2021

Sisäministeriö

Lausuntopyyntö (kirjallinen kuuleminen) tiedustelulainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston selonteon valmistelun varten

Sisäministeriö on pyytänyt tiedustelulainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston selonteon valmistelua varten näkemyksiä tiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonasta ja oikeusturvan toteutumisesta sekä muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevanteista seikoista.

Keskusrikospoliisi toteaa, että se on lausunut siviilitiedustelulainsäädännöstä edellisen kerran Poliisihallitukselle 31.7.2020 toimittamassaan lausunnossaan, joka liittyi Sisäministeriön siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevaan eduskunnalle antamaan selvitykseen (POL-202036841). Sotilastiedustelulainsäädännöstä Keskusrikospoliisi on puolestaan laatinut Poliisihallitukselle lausunnon 29.9.2020 (POL-2020-52507). Lausuntopyyntö liittyi Puolustusministeriön puolustusvaliokunnalle antamaan selvitykseen sotilastiedustelun toimivuudesta. Mainituissa lausunnoissa esitetyt näkökulmat ovat lähtökohdaisesti edelleen merkityksellisiä. Tässä lausunnossa esitetyillä huomioilla täydennetään aiemmin laadittuja lausuntoja.

1. Siviilitiedustelulainsäädännön toimivuus, tehokkuus ja tuloksellisuus**1.1 Yleistä yhteistyöstä Keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin välillä**

Keskusrikospoliisilla on tiivistä ja toimivaa operatiivisen tason yhteistyötä suojelupoliisin kanssa. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että esitutkintavaltuuksien siirto suojelupoliisilta on omalta osaltaan selkeyttänyt tilannetta virastojen yhteistoimintaan liittyen.

Poliisihallituksessa valmistellaan parhaillaan ohjetta liittyen terrorismin torjunnassa toteutettavaan yhteistyöhön, mitä on pidettävä niin ikään erinomaisena yhteistoimintaa selkeyttävänä seikkana.

1.2 Käytännön tiedonvaihtoon liittyvästä yhteistyöstä

Käytännön operatiivinen yhteistyö suojelupoliisin ja Keskusrikospoliisin välillä liittyy muutoin kuin ns. palomuurisäännöksen perusteella tehtäviin tiedon luovutuksiin. Luovutettavat tiedot on hankittu tällöin muutoin kuin tiedustelu-

menetelmiä käyttämällä. Suojelupoliisin tiedonluovutukset ovat olleet pääasiassa suojelupoliisin oma-aloitteisia tiedonluovutuksia. Lisäksi osa tiedonluovutuksista liittyy Keskusrikospoliisin tekemiin tiedonsaantipyyntöihin. Ns. palomuurisäännöksen perusteella tehtäviä tiedonluovutuksia avataan erikseen jäljempänä.

Tiedonvaihtoon liittyvän yhteistyön selkeyttämiseksi olisi tärkeää, että suojelupoliisin raporteissa eriteltäisiin jatkossa tarkemmin se, millä perusteella tietoa luovutetaan sekä mistä lähteistä yksittäiset tiedot ovat peräisin.

1.3 Palomuurisäännöksen perusteella tehdyt tiedonluovutukset

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

Suojelupoliisin on ilman aiheutonta viivytystä *ilmoitettava* ko. palomuurisäännöksen perusteella 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 selvittämiseksi, 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.

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

Lisäksi poliisilain 5 a luvun 47 §:n ja siinä viitatus 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 ko. tietoa esitutkinta- ja oikeusprosessin eri vaiheissa.

Siten on tärkeää, että tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttamisesta ilmoitetaan nimenomaisesti, jotta kaikki laissa säädetyt velvollisuudet tiedon käyttämiseen ja ilmoittamiseen voidaan täyttää.

Keskusrikospoliisille ei ole ilmoitettu, että sille olisi siirretty tietoa edellä kuvatun palomuurisäännöksen perusteella sen voimassaoloaikana.

1.4 Tiedusteluvalvontavaltuutetun kannanotto käyttötarkoitussidonnaisuudesta

Tarkasteltaessa suojelupoliisilta Keskusrikospoliisille tehtyjä tiedonluovutuksia ja niitä koskevia säännöksiä tulee edellä selvitetyn lisäksi huomioda tiedusteluvalvontavaltuutetun kannanotto liittyen käyttötarkoitussidonnaisuuteen.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu katsoi vuoden 2019 vuosikertomuksessaan:

*”(k)ansallista 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, laitton sotilaallinen toiminta, matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen. Vaikka edellä kuvatut oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden turvaavat menettelyt on kytkeyty sääntelyrakenteellisesti tiedusteluviranomaisen palomuurisäännösten perusteella tekemään ilmoitukseen, **niitä on perusteltua noudattaa myös tiedusteluviranomaisen ilmoitessa edellä tarkoitetusta vähäisemmästä tehtäväpiiriinsä kuuluvasta jo tehdystä rikoksesta Keskusrikospoliisille.**”*

Tällaisia palomuurisäännöksen luovutuskynnysten alle jääviä, mutta käyttötarkoitukseltaan yhteensopivia rikoksia ovat tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen, puolueettomuusmääräysten rikkominen, maanpetoksellinen yhteydenpito, laitton sotilaallinen toiminta, matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen.

Keskusrikospoliisi ymmärtää tiedusteluvalvontavaltuutetun kannanoton siten, että käyttötarkoitussidonnaisuuteen nojaten tietoja voitaisiin luovuttaa *vain Keskusrikospoliisille ja vain jo tapahtuneista rikoksista*. Siten käyttötar-

koitussidonnaisuuden perusteella ei olisi mahdollista luovuttaa tietoa estettävissä olevien rikosten osalta. Tietoa ei voitaisi myöskään luovuttaa muulle poliisille kuin Keskusrikospoliisille.

Käyttötarkoitussidonnaisuuteen perustuvan tulkinnan osalta on huomioitavaa myös se, että tiedusteluvalvontavaltuutetun näkemyksen mukaan tällöin on kuitenkin noudatettava oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaavia menettelysäännöksiä. Keskusrikospoliisi ymmärtää kannanoton tältä osin siten, että suojelupoliisin on nimenomaisesti ilmoitettava Keskusrikospoliisille, mikäli se luovuttaa siviilitiedustelumenetelmillä hankittua tietoa käyttötarkoitussidonnaisuustulkintaan nojaten. Ainoastaan näin pystytään turvaamaan edellä palomuurisääntelyn yhteydessä kuvattujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi asetettujen menettelysäännösten noudattaminen (*ilmoitus kohteelle, kirjaukset esitutkintapöytäkirjaan sekä syyttäjän haastehakemukseen*).

Käyttötarkoitussidonnaisuuteen nojautuvan tulkinnan osalta on syytä nostaa esille vielä se, että henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 50 §:n 2 momentti täydentää palomuurisääntelyä. Siinä todetaan yksiselitteisesti, että tiedustelumenetelmän avulla saadun henkilötiedon luovuttamisessa rikostorjuntaan sovelletaan poliisilain 5a luvun 44 §:ää. Lainsäädännön perusteella vaikuttaa siltä, ettei *henkilötietoja* voitaisi luovuttaa muutoin kuin palomuurisäännökseen nojautuen.

Keskusrikospoliisilla ei ole tiedossa, että olisi sille luovutettu tietoa käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteeseen nojaavan tulkinnan perusteella siviilitiedustelulain voimassaoloaikana.

2. Siviilitiedustelulainsäädännön kehittämistarpeet

2.1 Palomuurisääntely

Keskusrikospoliisi ehdotti siviilitiedustelulakihankkeen valiokuntakäsittelyssä, että mikäli palomuurisääntelyssä päädytään rakenteeseen, jossa päätöksen ilmoituksen lykkäämisestä tekee suojelupoliisin päällikkö itsenäisesti, tulee käytännössä esimerkiksi yhteistyövelvoitteen kautta varmistaa, että hänellä on riittävät tiedot intressipunninnan suorittamiseksi. Tällainen velvoite yhteistyöhön poliisin kanssa ei ole lain tasolla uusi asia, vaan viranomaisten väliseen yhteistyöhön velvoittava säännös löytyy jo nykyisin laista rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa (7 §), laista rikostorjunnasta Tullissa (2 luku 2 §) ja laista sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (40 §).

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan on tärkeää, että suojelupoliisilla on käytettävissä riittävät tiedot päättäessään palomuurisäännöksen nojalla olla luovuttamatta tietoa rikostorjuntaan.

Siviilitiedustelumenetelmillä saadun tiedon välittämistä rikostorjuntaan voitaisiin tehostaa myös, mikäli tietoa voitaisiin käyttää poliisitoimintaa suuntaavasti nykyistä matalammalla kynnyksellä. Mikäli tietojen luovuttaminen toiminnan suuntaamiseksi kirjattaisiin laintasoisesti sitovaksi käyttörajoi-

tukseksi, edesauttaisi se myös suojelupoliisin kansainvälisiltä kumppaneilta saaman tiedon käyttöä muussa poliisitoiminnassa. Tällainen käyttörajoitus ei ole aivan uusi ilmiö perinteisessä poliisitoiminnassakaan, vaikka toki esitetty uudistus antaisi aiheutta myös ns. *esitutkintapakon* tarkasteluun.

2.2 Rikostiedustelulainsäädäntö

Kokonaisuuden kannalta on tärkeää tuoda esille myös se, ettei Suomessa ole tällä hetkellä olemassa erillistä *rikostiedustelulakia*, vaikka poliisin tehtävänä on vastata erilaisten uhkien torjunnasta yleistä järjestystä ja turvallisuutta turvaavana viranomaisena. Poliisilaissa säännellään ainoastaan yksittäisten rikosten taikka rikoskokonaisuuksien ennalta estämiseen ja paljastamiseen liittyvistä salaisen tiedonhankinnan keinoista.

Rikostiedustelu liittyy jo kuitenkin käsitteenäkin yksittäisiä tekoja laajempaan kokonaisuuteen, jossa on tavoitteena rikollisuuden uhkakuvien ja ilmiöiden tunnistaminen sekä laajemman tilannekuvan ylläpitäminen. Tällä hetkellä poliisilla ei ole kuitenkaan toimivaltuutta tehdä minkäänlaista tiedonhankintaa, mikäli käsillä ei voida todeta olevan konkreettisen rikoksen ennalta estäminen, paljastaminen taikka vaaran torjuminen. Voimassa oleva lainsäädäntö ei vaikuta tältä osin enää vastaavan poliisin operatiivisen rikostiedustelun vaatimuksia voimakkaasti muuttuneessa turvallisuusympäristössä.

Keskusrikospoliisi haluaakin tuoda tässä yhteydessä, että poliisin rikostiedustelusta tulisi säätää samalla tavoin kuin esitutkinnasta säädetään esitutkintalaissa. Rikostiedustelua koskevassa sääntelyssä tulisi määritellä huolellisesti, mitä rikostiedustelulla tarkoitetaan ja lisäksi muun muassa se, mitä tarkoitetaan paljastavalla toiminnalla ja ennalta estävällä toiminnalla. Lisäksi samalla tulisi arvioida sitä, missä määrin poliisille tulisi säätää mahdollisuudesta hankkia tietoa myös puhtaasti rikostiedustelullisiin tarpeisiin.

3. Huomioita sotilastiedustelulainsäädännön tehokkuudesta, tuloksellisuudesta ja toimivuudesta

3.1 Yleistä yhteistyöstä

Keskusrikospoliisin ja puolustusvoimien käytännön operatiivinen yhteistyö on vakiintunutta ja toimivaa. Tiedustelulakien säätäminen ei ole vaikuttanut yhteistyöhön. Suhteessa puolustusvoimiin Keskusrikospoliisissa ei ole havaittu erityisiä tietojenvaihtoon liittyviä juridisia ongelmia.

3.2 Käytännön tiedonvaihtoon liittyvästä yhteistyöstä

Keskusrikospoliisin ja Puolustusvoimien pääesikunnan välillä on solmittu yhteistoimintasopimus, jossa on sovittu tarkemmin yhteistoiminnasta muun muassa tilannetietoisuuteen ja tiedonvaihtoon sekä koulutus-, kehitys- ja hankintayhteistyöhön liittyvissä asioissa.

Sotilastiedustelulain 19 §:n mukaan tiedustelumenetelmien käyttöä on tarvittaessa yhteensovittava viranomaisten työturvallisuuden varmistamiseksi

sekä salaisessa tiedonhankinnassa käytettävien taktisten ja teknisten menetelmien ja suunnitelmien paljastumisen estämiseksi. Keskusrikospoliisin tiedossa ei ole, että poliisin tiedonhankintaa ja sotilastiedusteluviranomaisten suorittamaa tiedustelumenetelmien käyttöä olisi yhteensovitettu sotilastiedustelulain 19 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Salaisen tiedonhankinnan yhteensovittamisen järjestämisestä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Tällaisia tarkempia säännöksiä ei ole kuitenkaan lain voimassaoloaikana annettu.

Sotilastiedustelulakiin sisältyy vastaavan sisältöinen palomuurisäännös (6 luku 79 §) kuin on edellä selvitetty siviilitiedustelulakia koskevien huomioiden yhteydessä. Keskusrikospoliisille ei ole ilmoitettu, että sille olisi siirretty tietoa ko. palomuurisäännöksen perusteella sen voimassaoloaikana.

3.3 Kehittämistarpeet

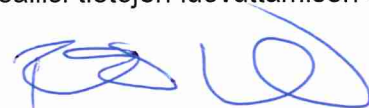
Keskusrikospoliisi toi sotilastiedustelulakia (590/2019) valmisteltaessa esille sen, että turvallisuusviranomaisten päällekkäiset operatiiviset toiminnot voivat aiheuttaa riskin operatiiviselle toiminnalle. Keskusrikospoliisi esittikin, että harkinnanvaraiset yhteistyötä määrittävät säännökset olisi tullut kirjoittaa velvoittavaan muotoon vastaavalla tavalla kuin laissa rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa (7 §), laissa rikostorjunnasta Tullissa (2 luku 2 §) ja laissa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (40 §).

Esitetystä huolimatta sääntelyä ei muutettu. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan ratkaisut salaisen tiedonhankinnan yhteensovittamisesta ja rikoksia koskevan tiedon luovuttamisesta lykkäämisestä tehdään yksipuolisesti sotilasviranomaisen toimesta ilman edeltävää yhteydenottoa poliisiin.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan on tärkeää, että pääesikunnan tiedustelupäälliköllä on käytettävissä riittävät tiedot päättäessään palomuurisäännöksen nojalla olla luovuttamatta tietoa rikostorjuntaan.

Lisäksi tehokkaan yhteistyön edistämiseksi ja päällekkäisen viranomaistoiminnan estämiseksi myös sotilastiedustelua koskevaa palomuurisäännöstä tulisi kehittää siihen suuntaan, että se sallisi tietojen luovuttamisen aina poliisitoiminnan suuntaamiseksi.

Keskusrikospoliisin päällikkö
Poliisineuvos



Robin Lardot

Rikostarkastaja



Heidi Björk