

Lausunto

08.08.2024

Asia: VN/31244/2023

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi poliisilain 5 a luvun, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 7 luvun sekä sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Johdanto

Kuten hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, olen nostanut vuosikertomuksissani esiin erinäisiä nykyisen tiedustelumenetelmiä käyttämällä saatujen tietojen rikostorjuntaan luovuttamista koskevan palomuurisääntelyn tulkinnanvaraisuuksia. Kuten hallituksen esitysluonnoksessa edelleen todetaan, minulla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on ollut myös joitakin näkemuseroja nykyisen palomuurisääntelyn tulkinnan suhteen. Kyse on erityisesti tiedustelumenetelmiä käyttämällä saatujen tietojen käyttötarkoitussidonnaisuuteen liittyvästä mahdollisuudesta erottaa kansallista turvallisuutta uhkaavat rikokset ja muut rikokset toisistaan nykyistä palomuurisääntelyä sovellettaessa. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely perusteluineen vaikuttaisi poistavan ainakin keskeisimmät nykyisen palomuurisääntelyn tulkinnanvaraisuudet. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettuun viranomaisten toiminnan suuntaamista koskevaan erityissääntelyyn näyttää kuitenkin liittyvän jäljempänä käsiteltäviä omia haasteitaan. Haasteet aiheutuvat ehdotetun erityissääntelyn moniaineksisuudesta ja osin tulkinnanvaraisesta suhteesta muuhun sääntelyyn.

Sääntelyn kohde

Tiedusteluviranomaisen tietojen toiselle viranomaiselle luovuttaminen muodostaa monimutkaisen sääntelykohteen, kun kyse voi olla tiedustelumenetelmiä tai muita tiedonsaantitapoja käyttämällä hankituista tiedoista, henkilötiedoista tai muista tiedoista, rikoksia koskevista tai muista tiedoista, tietojen luovuttamisesta rikostorjuntaviranomaiselle tai muulle viranomaiselle, tietojen luovuttamisesta kotimaiselle viranomaiselle taikka ulkomaiselle viranomaiselle tai kansainväliselle järjestölle, rikostorjuntatoiminnassa tai muussa toiminnassa käytettäväksi luovutettavista tiedoista,

kansallista turvallisuutta suojaavaan toiminnassa tai muussa toiminnassa käytettäväksi luovutettavista tiedoista sekä toiminnan suuntaamisessa tai varsinaisen päätöksenteon perusteena käytettäväksi luovutettavista tiedoista.

Nykyinen sääntely

Nykyinen palomuurisääntely koskee tehdyistä tai hankkeilla olevista rikoksista rikostorjuntaan ilmoittamista (poliisilaki 5 a luku 44 § sekä laki sotilastiedustelusta 79 ja 80 §).

Tiedusteluviranomaisten henkilötietojen toisille viranomaisille luovuttamiseen sovelletaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä (laki henkilötietojen käsittelyssä poliisitoimessa 50 § sekä laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa 29 ja 30 §). Tiedusteluviranomaisten muiden kuin henkilötietojen toisille viranomaisille luovuttamiseen sovelletaan puolestaan tiedusteluviranomaisten ja muiden viranomaisten välistä yhteistyötä koskevaa sääntelyä (poliisilaki 5 a luku 55 § 2 momentti ja laki sotilastiedustelusta 18 § 1 momentti).

Tiedusteluviranomaisten henkilötietojen ulkomaisille viranomaisille ja kansainvälisille järjestöille luovuttamiseen sovelletaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä (laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 51 § ja laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa 32 §). Tiedusteluviranomaisten muiden kuin henkilötietojen ulkomaisille viranomaisille ja kansainvälisille järjestöille luovuttamiseen sovelletaan puolestaan kansainvälistä yhteistyötä koskevaa sääntelyä (poliisilaki 5 a luku 57 § 4 ja 5 momentti sekä laki sotilastiedustelusta 20 § 1 momentti 1 kohta ja 5 ja 6 momentti).

Tietojen käyttötarkoitussidonnaisuus

Tiedonsaantitapojen käytön edellytysten määrittämiseen voi vaikuttaa se, puututaanko ja missä määrin tiedonsaantitapaa käytettäessä kohdehenkilön kotirauhaan, luottamuksellisen viestin salaisuuteen tai muuhun yksityiselämän suojaan, sekä se, kuinka tarkasti tiedonsaantitavan käyttö kyetään kohdistamaan halutunlaisiin tietoihin. Tiedonsaantitapaa käyttämällä saatujen tietojen käytön edellytysten määrittämiseen voi puolestaan vaikuttaa se, puututaanko ja missä määrin tietoja käytettäessä kohdehenkilön tietosuojaan. Kyse on tällöin tietojen lähtökohtaisesta käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja mahdollisesta siitä poikkeamisesta.

Sekä nykyistä että ehdotettua palomuurisääntelyä onkin perusteltua arvioida tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen ja mahdollisen siitä poikkeamisen näkökulmasta. Tiedustelumenetelmien käytön tarkoituksena on hankkia ylimmän valtiojohton päätöksentekoa sekä tiedusteluviranomaisten ja muiden viranomaisten kansallista turvallisuutta

suojaavaa toimintaa tukevia tietoja. Kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten ennaltaehkäisemisen, estämisen ja selvittämisen voidaan katsoa sisältyvän kansallisen turvallisuuden suojaamiseen tai vähintäänkin olevan sen kanssa yhteensopiva tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen käyttötarkoitus.

Muiden rikosten estämistä ja selvittämistä koskevassa tiedustelumenetelmiä käyttämällä saatujen tietojen käytön sääntelyssä on puolestaan kyse tietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden ja noihin rikoksiin liittyvien rikostorjunnallisten intressien välisestä punninnasta. Mahdollisuus poiketa tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta voi tehostaa rikosvastuun toteutumista. Rikostorjunnallisiin intresseihin voi vaikuttaa se, onko kyse rikoksen estämisestä vai selvittämisestä. Rikostorjunnalliset intressit voivat näyttäytyä myös erilaisina riippuen siitä, tarkastellaanko niitä rikoksesta epäillyn tai rikoksen asianomistajan etujen taikka rikosvastuun toteutumiseen liittyvän yleisen edun näkökulmasta.

Rikoksia koskevat tiedot voivat olla konkreettisia tehtyjä tai hankkeilla olevia rikoksia koskevia tietoja, muita yksittäisiin henkilöihin liittyviä tietoja tai yksittäisiin henkilöihin liittymättömiä tietoja. Muut yksittäisiin henkilöihin liittyvät tiedot voivat olla esimerkiksi konkreettisia rikoksia koskevia tietoja yleisluontoisempia tietoja yksittäisten henkilöiden rikolliseen toimintaan kytkeytymisestä. Yksittäisiin henkilöihin liittymättömissä tiedoissa voi olla kyse esimerkiksi rikosilmiöitä koskevista tiedoista ja niihin perustuvasta ilmiötason tilannekuvasta.

E erityisen palomuurisääntelyn tarve liittyy edellä tarkoitetun rikostorjunnallisten intressien punninnan vuoksi lähinnä tiedustelumenetelmiä käyttämällä saatujen konkreettisia rikoksia koskevien tietojen rikostorjuntaviranomaisten rikostorjuntatoiminnassa käytettäväksi luovuttamiseen. Rikostorjunta kattaa konkreettisia rikoksia koskevan rikosten estämisen ja sitä tukevien tietojen hankkimisen salaisia tiedonhankintakeinoja käyttämällä, rikosten paljastamisen ja sitä tukevien tietojen hankkimisen salaisia tiedonhankintakeinoja käyttämällä sekä rikosten selvittämisen ja sitä tukevien tietojen hankkimisen salaisia pakkokeinoja ja muita pakkokeinoja käyttämällä. Rikostorjunnasta eroaa konkreettisiin rikoksiin liittymätön rikoksia ennaltaehkäisevä rikosentorjunta.

Epäselvempää on, onko tiedustelumenetelmiä käyttämällä saatujen tietojen muun kuin konkreettisia rikoksia koskevien tietojen rikostorjuntaviranomaisten rikostorjuntatoiminnassa käytettäväksi luovuttamisen osalta sen sijaan tarpeen tai perusteltua poiketa tiedusteluviranomaisten henkilötietojen tai muiden tietojen toisille viranomaisille luovuttamiseen sovellettavasta yleisestä sääntelystä.

Hallituksen esitysluonnoksessa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 50 §:n 2 momenttiin ehdotetulla muutoksella täsmennettäisiin säännösehdotuksen perustelujen mukaan sitä, että palomuurisääntelyn tarkoituksena olisi rajoittaa ainoastaan tiedustelumenetelmän käytön avulla saadun rikostiedon ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen luovuttamista ja että muilta osin

henkilötietojen luovuttamisesta säädettäisiin edelleen kyseisessä pykälässä. Kuten edellä on todettu, erityisen palomuurisääntelyn tarve liittyy lähinnä konkreettisia rikoksia koskeviin tietoihin, ei niinkään muihin yksittäisiin henkilöihin liittyviin rikoksia koskeviin tietoihin. Oma kysymyksensä on se, onko henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 50 §:n 2 momenttiin sisällytetyllä viittauksella palomuurisääntelyyn haluttu alun perin ainoastaan täsmentää, että palomuurisääntelyä sovelletaan sen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa myös henkilötietojen luovuttamiseen, vai todeta, että palomuurisääntelyssä säädetään tyhjentävästi tiedustelumenetelmiä käyttämällä saatujen henkilötietojen rikostorjuntaan luovuttamisesta.

Ehdotettu peruspalomuurisääntely

Ehdotettua peruspalomuurisääntelyä (poliisilaki 5 a luku 44 § 1 ja 2 momentti sekä laki sotilastiedustelusta 79 § 1-4 momentti) sovellettaisiin tiedustelumenetelmiä käyttämällä saatujen konkreettisia muita kuin kansallista turvallisuutta uhkaavia rikoksia koskevien tietojen rikostorjuntaviranomaisen rikostorjuntatoiminnassa käytettäväksi luovuttamiseen. Tietoja voitaisiin luovuttaa sekä rikostorjuntaviranomaisen toiminnan suuntaamisessa että rikostorjuntaviranomaisen varsinaisen päätöksenteon perusteena käytettäväksi.

Ehdotetussa peruspalomuurisääntelyssä olisi velvollisuudet tai oikeudet ilmoittaa tehdyistä tai hankkeilla olevista rikoksista rikostorjuntaan kytketty samoihin rangaistusasteikkovaatimuksiin kuin nykyisessäkin palomuurisääntelyssä. Toisin kuin nykyisessä sääntelyssä, ehdotetussa sääntelyssä mainittaisiin rikoksesta ilmoittamisen lisäksi nimenomaisesti myös rikosta koskevien tietojen (ehdotetun poliisilain 5 a luvun 44 §:n otsikossa rikostietojen) luovuttaminen. Säännösehdotusten perustelujen mukaan rikosta koskevien tietojen luovuttamisen sääntely kattaisi ilmoitettavaan rikokseen liittyvien tietojen lisäksi myös tietojen vastaanottajan tiedossa jo olevaan rikokseen liittyvät tiedot. Perustelujen mukaan kyse voisi olla sekä tietojen oma-aloitteista että niiden pyynnöstä tapahtuvasta luovuttamisesta.

Oma kysymyksensä on päätöksenteko rikoksesta ilmoittamisesta ja rikosta koskevien tietojen luovuttamisesta sekä luovutettavista tiedoista. Kyse on muun muassa rikoksesta ilmoittamiseen ja rikosta koskevien tietojen luovuttamiseen liittyvistä rikoksen tapahtumisen todennäköisyyskynnyksistä sekä luovutettavien tietojen merkityksellisyydestä ja laajuudesta. Sääntely voi olla rikoksesta ilmoittamiseen ja rikosta koskevien tietojen luovuttamiseen oikeuttavaa tai velvoittavaa. Asetelma voi näyttäytyä erilaisena riippuen siitä, tarkastellaanko sitä tietojen luovuttajan vai tietojen vastaanottajan näkökulmasta. Tietojen vastaanottajan kannalta on merkitystä luovutettavien tietojen täydellisyydellä. Tietoja luovuttavan tiedusteluviranomaisen kannalta korostuu puolestaan jäljempänä käsiteltävien tiedustelutoiminnan paljastumisen ehkäisemisen ja muun tiedustelutoiminnan toimintaedellytysten turvaamisen merkitys.

Ehdotetun siviilitiedustelua koskevan peruspalomuurisääntelyn ja ehdotetun sotilastiedustelua koskevan peruspalomuurisääntelyn välillä on joitakin eroavuuksia.

Sekä nykyisten siviilitiedustelua ja sotilastiedustelua koskevien säännösten sekä ehdotettujen siviilitiedustelua koskevien säännösten mukaan tiedusteluviranomainen ilmoittaisi tehdystä rikoksesta Keskusrikospoliisille. Ehdotettujen sotilastiedustelua koskevien säännösten mukaan tiedusteluviranomainen ilmoittaisi tehdystä rikoksesta sen sijaan toimivaltaiselle viranomaiselle. Säännösehdotusten perusteluissa viitataan tältä osin mahdollisuuteen tehdä ilmoitus Keskusrikospoliisiin sijasta esimerkiksi Puolustusvoimille, Tullille tai Rajavartiolaitokselle. Nykyisten säännösten perusteluissa viitataan puolestaan siihen, että Keskusrikospoliisi ohjaa sille tehdyn ilmoituksen tarvittaessa edelleen muulle toimivaltaiselle viranomaiselle.

Ehdotetuissa siviilitiedusteluun sovellettavissa rikoksista ilmoittamisvelvollisuutta koskevilla säännöksissä ei mainittaisi nimenomaisesti rikosta koskevien tietojen luovuttamista, mutta säännösehdotusten perusteluissa todetaan Suojelupoliisin oikeuden luovuttaa rikosta koskevia tietoja koskevan myös tilanteita, joissa Suojelupoliisilla on velvollisuus ilmoittaa rikoksesta. Ehdotetuissa sotilastiedusteluun sovellettavissa rikoksista ilmoittamisvelvollisuutta koskevilla säännöksissä rikosta koskevien tietojen luovuttaminen mainittaisiin sen sijaan nimenomaisesti. Rikosta koskevien tietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä ei olisi muotoiltu kummaltakaan osin velvoittavaksi, vaan tietojen luovuttamiseen oikeuttavaksi.

Nykyisiä siviilitiedustelua ja sotilastiedustelua koskevia säännöksiä (nykyinen poliisilaki 5 a luku 44 § 6 momentti sekä nykyinen laki sotilastiedustelusta 79 § 5 ja 80 § 5 momentti) sekä ehdotettuja sotilastiedustelua koskevia säännöksiä (ehdotettu laki sotilastiedustelusta 81 § 2 momentti) tiedon näyttönä käyttämisestä päättämisestä sekä tiedon käyttämisen esitutkintapöytäkirjaan kirjaamisesta ja haastehakemuksessa ilmoittamisesta sovellettaisiin myös syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä vaaran tai vahingon estämiseksi luovutettuun tietoon (nykyinen poliisilaki 5 a luku 44 § 4 momentti ja ehdotettu poliisilaki 5 a luku 44 b § sekä nykyinen laki sotilastiedustelusta 79 § 4 momentti ja 80 § 4 momentti ja ehdotettu laki sotilastiedustelusta 80 § 2 momentti). Ehdotettua siviilitiedustelua koskevaa säännöstä tiedon näyttönä käyttämisestä päättämisestä sekä tiedon käyttämisen esitutkintapöytäkirjaan kirjaamisesta ja haastehakemuksessa ilmoittamisesta (ehdotettu poliisilaki 5 a luku 44 a § 2 momentti) ei sen sijaan sovellettaisi säännökseen sisällytetyn viittauksen mukaan syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi eikä vaaran tai vahingon estämiseksi luovutettuun tietoon (ehdotettu poliisilaki 5 a luku 44 b §). Kyse lienee siviilitiedustelua koskevan sääntelyn pykälärakenteen ehdotettuun muuttamiseen liittyvästä virheestä.

Ehdotettu kansallista turvallisuutta uhkaavia rikoksia koskeva erityissääntely

Ehdotetun kansallista turvallisuutta uhkaavia rikoksia koskevan erityissääntelyn (poliisilaki 5 a luku 44 § 4 momentti ja laki sotilastiedustelusta 79 § 5 momentti) mukaan tiedusteluviranomainen saisi peruspalomuurisääntelyn estämättä aina ilmoittaa tiedustelumenetelmän käytön avulla havaitusta jo tehdystä tai vielä estettävissä olevasta maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksesta sekä luovuttaa tietoa sellaisesta rikoksesta toimivaltaiselle viranomaiselle.

Ehdotettua kansallista turvallisuutta uhkaavia rikoksia koskevaa erityissääntelyä sovellettaisiin tiedustelumenetelmiä käyttämällä saatujen konkreettisia kansallista turvallisuutta uhkaavia rikoksia koskevien tietojen rikostorjuntaviranomaisen rikostorjuntatoiminnassa käytettäväksi luovuttamiseen. Tietoja voitaisiin luovuttaa sekä rikostorjuntaviranomaisen toiminnan suuntaamisessa että rikostorjuntaviranomaisen varsinaisen päätöksenteon perusteena käytettäväksi.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu kansallista turvallisuutta uhkaavia rikoksia koskeva erityissääntely koskisi maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksia. Kansallista turvallisuutta voivat sinällään uhata muutkin rikokset, mutta kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten määrittelyn ehdotetun kaltainen tiettyihin rikosnimikkeisiin kytkeminen lienee riittävän täsmällisen ja tarkkarajaisen sääntelyn vaatimuksen näkökulmasta perusteltua.

Peruspalomuurisääntelyn mukainen velvollisuus ilmoittaa vakavimmista rikoksista rikostorjuntaan koskisi myös erityissääntelyn soveltamisalaan kuuluvia maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksia. Tämä seuraa välillisesti ehdotetun erityissääntelyn sanamuodoista (saa peruspalomuurisääntelyn estämättä aina ilmoittaa) ja on todettu nimenomaisesti sen perusteluissa. Erityissääntely olisi muilta osin tietojen luovuttamiseen oikeuttavaa.

Ehdotettu viranomaisten toiminnan suuntaamista koskeva erityissääntely

Ehdotetun viranomaisten toiminnan suuntaamista koskevan erityissääntelyn (poliisilaki 5 a luku 44 § 5 momentti ja laki sotilastiedustelusta 80 § 1 momentti) mukaan tiedusteluviranomainen saisi aina luovuttaa tiedustelumenetelmän käytön avulla saatua rikosta koskevaa tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi (sotilastiedustelun osalta nimenomaisesti myös maanpuolustuksen suojaamiseksi) sekä muuksi toimivaltaisen viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi. Sääntely oikeuttaisi, mutta ei velvoittaisi tietojen luovuttamiseen.

Ehdotetussa viranomaisten toiminnan suuntaamista koskevassa erityissääntelyssä käytetty ilmaisu kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja muuksi toimivaltaisen viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi jättää epäselväksi, sovellettaisiinko ehdotettua sääntelyä pelkästään tietojen luovuttamiseen toimivaltaisen viranomaisen kansallista turvallisuutta suojaavan toiminnan suuntaamisessa käytettäväksi ja toimivaltaisen viranomaisen muun toiminnan suuntaamisessa käytettäväksi vai myös tietojen luovuttamiseen toimivaltaisen viranomaisen kansallista turvallisuutta suojaavaan toimintaan liittyvän varsinaisen päätöksenteon perusteena käytettäväksi. Ensimmäinen tulkintavaihtoehto vaikuttaa sinällään ehdotettujen säännösten sanamuotojen mukaiselta. Tällöin hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely ei tosin vastaisi kysymykseen tietojen viranomaisten varsinaisen päätöksenteon perusteena käytettäväksi luovuttamiseen sovellettavasta sääntelystä muissa kuin ehdotetun peruspalomuurisääntelyn tai ehdotetun kansallista turvallisuutta uhkaavia rikoksia koskevan erityissääntelyn soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa. Kuten edellä on

todettu, ehdotettua peruspalomuurisääntelyä sovellettaisiin muiden kuin kansallista turvallisuutta uhkaavien rangaistusasteikkovaatimukset ylittävien rikosten osalta ja ehdotettua kansallista turvallisuutta uhkaavia rikoksia koskevaa erityissääntelyä kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten osalta tietojen luovuttamiseen sekä tietojen tiedusteluviranomaisten rikostorjuntatoiminnan suuntaamisessa käytettäväksi että rikostorjuntaviranomaisten rikostorjuntatoimintaan liittyvän varsinaisen päätöksenteon perusteena käytettäväksi.

Toisin kuin nykyinen palomuurisääntely, ehdotettu viranomaisten toiminnan suuntaamista koskeva erityissääntely tulisi sovellettavaksi rikostorjuntaviranomaisten rikostorjuntatoiminnan lisäksi rikostorjuntaviranomaisten ja muiden viranomaisten muun toiminnan yhteydessä. Kuten edellä on todettu, rikostorjunta kattaa konkreettisia rikoksia koskevan rikosten estämisen, paljastamisen ja selvittämisen. Rikostorjuntaviranomaisten ja muiden viranomaisten muu toiminta voi olla muun muassa konkreettisiin rikoksiin liittymätöntä rikoksia ennaltaehkäisevää rikosentorjuntaa. Rikostorjuntaviranomaiset ja muut viranomaiset voivat harjoittaa rikosentorjuntaa esimerkiksi erilaisia lupa-asioita käsitellessään. Sekä rikostorjuntatoiminta että muu toiminta voi olla kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa tai muussa tarkoituksessa tapahtuvaa.

Ehdotettu viranomaisten toiminnan suuntaamista koskeva erityissääntely olisi moniaineksista, kun sitä sovellettaessa voisi olla kyse kansallista turvallisuutta uhkaavia rikoksia tai muita rikoksia koskevien tietojen rikostorjuntaviranomaisille tai muille viranomaisille luovuttamisesta. Kuten edellä on todettu, rikoksia koskevat tiedot voivat olla konkreettisia tehtyjä tai hankkeilla olevia rikoksia koskevia tietoja, muita yksittäisiin henkilöihin liittyviä tietoja tai yksittäisiin henkilöihin liittymättömiä tietoja. Viranomaisten toiminnan suuntaaminen voi olla yleistä tai yksittäistapauskohtaista. Viranomaisten toiminnan yleistä suuntaamista voivat tukea edellä tarkoitetut yksittäisiin henkilöihin liittymättömät tiedot. Viranomaisten toiminnan yksittäistapauskohtaista suuntaamista voivat puolestaan tukea edellä tarkoitetut konkreettisia rikoksia koskevat tiedot tai muut yksittäisiin henkilöihin liittyvät tiedot. Konkreettisia rikoksia koskevat tiedot tukevat rikosten estämistä ja selvittämistä. Muut yksittäisiin henkilöihin liittyvät tiedot ja yksittäisiin henkilöihin liittymättömät tiedot voivat tukea muun muassa rikosten ennaltaehkäisemistä.

Varsinkin ehdotettua tiedustelumenetelmiä käyttämällä saatujen tietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista tarkoittavaa sääntelyä tietojen toisen viranomaisen muuhun kuin kansallista turvallisuutta suojaavaan toimintaan käytettäväksi luovuttamisesta on syytä tarkastella sitä henkilötietojen käsittelyä koskevaan yleiseen sääntelyyn (laki henkilötietojen käsittelyssä poliisitoimessa 50 § sekä laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa 29 ja 30 §) verraten. Kyse on tällöin muun muassa riittävän täsmällisen ja tarkkarajaisen sääntelyn vaatimuksesta. Sääntelyn riittävän täsmällisen ja tarkkarajaisen sääntelyn vaatimuksen näkökulmasta kansallisen turvallisuuden suojaaminen olisi puolestaan perusteltua kytkeä myös tietojenvaihtoa koskevassa sääntelyssä senkaltaiseen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan, jota tarkoitetaan siviili- ja sotilastiedustelun kohteet määrittelevässä sääntelyssä (poliisilaki 5 a luku 3 §, laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa 3 § ja laki sotilastiedustelusta 4 §).

Ehdotetun viranomaisten toiminnan suuntaamista koskevan erityissääntelyn suhde muuhun palomuurisääntelyyn vaikuttaa osin tulkinnanvaraiselta. Ehdotetun viranomaisten toiminnan suuntaamista koskevan erityissääntelyn on ilmeisesti tarkoitettu olevan osaltaan ehdotettua muuta palomuurisääntelyä osin täydentävää ja osaltaan täysin itsenäisesti sovellettavaa. Ehdotettu viranomaisten toiminnan suuntaamista koskeva erityissääntely vaikuttaisi olevan ehdotettua peruspalomuurisääntelyä ja ehdotettua kansallista turvallisuutta uhkaavia rikoksia koskevaa erityissääntelyä osin täydentävää rikostorjuntaviranomaisten rikostorjuntatoiminnan suuntaamisessa käytettäväksi luovutettavien tietojen käytön rajoitusten ja ehtojen osalta. Ehdotettu viranomaisten toiminnan suuntaamista koskeva erityissääntely vaikuttaisi olevan puolestaan täysin itsenäisesti sovellettavaa sen soveltamisalaan kuuluvan rikostorjuntaviranomaisten peruspalomuurisääntelyssä tarkoitettua lievempiä muita kuin kansallista turvallisuutta uhkaavia rikoksia koskevan rikostorjuntatoiminnan sekä rikostorjuntaviranomaisten ja muiden viranomaisten muun kuin rikostorjuntatoiminnan osalta.

Ehdotetussa viranomaisten toiminnan suuntaamista koskevassa erityissääntelyssä tarkoitettujen tietojen käytön rajoitukset ja ehdot

Tietojen käytölle säädetyt rajoitukset

Jos tietoa luovutettaisiin toimivaltaisen viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi, tietoa ei saisi ehdotetun sääntelyn mukaan käyttää salaista tiedonhankintakeinoa, salaista pakkokeinoa tai muuta pakkokeinoa koskevan vaatimuksen tai päätöksen perusteena eikä näyttönä rikosasiassa (poliisilaki 5 a luku 44 § 5 momentti ja laki sotilastiedustelusta 80 § 1 momentti).

Kuten edellä on todettu, mahdollisuus poiketa tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta voi muun muassa tehostaa rikosvastuun toteutumista. Tietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisen vaikutuksia voidaan puolestaan lieventää tietojen käytölle asetettavilla rajoituksilla. Asetettavat rajoitukset voivat esimerkiksi hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun tapaan sallia tietojen käyttämisen viranomaisten toiminnan suuntaamisessa, mutta kieltää niiden käyttämisen viranomaisen varsinaisen päätöksenteon perusteena.

Ehdotetulla viranomaisten toiminnan suuntaamista koskevalla erityissääntelyllä tiedustelumenetelmiä käyttämällä saatujen tietojen käytölle asetetut rajoitukset kieltäisivät viranomaisen toiminnan suuntaamisessa käytettäväksi luovutettujen tietojen käyttämisen rikostorjuntaviranomaisten rikostorjuntatoimintaan liittyvän varsinaisen päätöksenteon perusteena. Viranomaisen toiminnan suuntaamisessa käytettäväksi luovutettujen tietojen käyttämiselle rikostorjuntaviranomaisen tai muun viranomaisen muuhun kuin rikostorjuntatoimintaan liittyvän varsinaisen päätöksenteon perusteena ei olisi sen sijaan asetettu nimenomaista kieltä.

Rikostorjuntatoimintaan liittyvä varsinainen päätöksenteko voi olla rikosasian lopputulosta koskevaa tuomioistuimen, syyttäjän tai esitutkintaviranomaisen päätöksentekoa, johon liittyvät säännöshdotuksissa tarkoitetut rikosasiassa näyttönä käytettävät tiedot. Rikostorjuntatoimintaan liittyvästä päätöksenteosta on kyse myös säännöshdotuksissa tarkoitetussa salaisen tiedonhankintakeinon taikka salaisen pakkokeinon tai muun pakkokeinon käyttämisestä koskevassa päätöksenteossa. Rikostorjuntatoimintaan voi säännöshdotuksissa mainitun päätöksenteon lisäksi liittyä myös päätöksenteko poliisilain 2 luvun mukaisten rikosten estämisessä sovellettavissa olevien toimivaltuuksien käyttämisestä. Merkittävimmät oikeusvaikutukset on rikosasian lopputulosta koskevalla päätöksenteolla. Säännöshdotuksissa tarkoitettuihin tämän päätöksenteon yhteydessä näyttönä käytettäviin tietoihin liittyvä vaatimus oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta.

Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus edellyttää sitä, että rikosasian kaikilla osapuolilla on käytettävissään kaikki asiaan mahdollisesti vaikuttavat tiedot, tai vähintäänkin sitä, että rikosasian kullakin osapuolella on käytettävissään samat tiedot (equality of arms -periaate). Käytettävissä olevien tietojen täydellisyyteen vaikuttaa välittömästi se, onko tiedusteluviranomaisella oikeus tai jopa velvollisuus luovuttaa tietoja esitutkintaviranomaiselle rikosasiassa näyttönä käytettäväksi, ja voi vaikuttaa välillisesti se, onko tiedusteluviranomaisella oikeus tai jopa velvollisuus luovuttaa tietoja esitutkintaviranomaiselle rikoksen selvittämisen suuntaamisessa käytettäväksi. Rikosasian eri osapuolten käytettävissä olevien tietojen täydellisyyteen liittyvät edut voivat olla myös osin toisistaan poikkeavia. Todettakoon, että sekä nykyisen sääntelyn (nykyinen poliisilaki 5 a luku 44 § 4 momentti sekä nykyinen laki sotilastiedustelusta 79 § 4 momentti ja 80 § 4 momentti) että ehdotetun sääntelyn (ehdotettu poliisilaki 5 a luku 44 b § ja ehdotettu laki sotilastiedustelusta 80 § 2 momentti) mukaan tietoa saisi aina luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi. Equality of arms -periaatteen toteutumista tukevat tiedusteluviranomaisten ja esitutkintaviranomaisten väliset tietojen luovuttamista rajoittavat palomuurit. Periaatteen toteutumista voi puolestaan tosiasiallisesti heikentää tiedusteluviranomaisen oikeus tai velvollisuus luovuttaa esitutkintaviranomaiselle pelkästään rikoksen selvittämisen suuntaamiseen käytettävissä olevia tietoja.

Oma kysymyksensä on se, millä perusteilla, missä vaiheessa ja kenen (tietojen luovuttajan vai tietojen vastaanottajan) toimesta määritetään, ovatko tiedot luonteeltaan ja merkitykseltään pelkästään rikoksen selvittämisen suuntaamisessa käytettävissä olevia vai myös rikosasiassa näyttönä käytettävissä olevia. Siviilitiedustelua koskevan säännöshdotuksen perusteluissa todetaan, että esitutkintaviranomainen ei voisi tietoa koskevien käyttörajoitusten takia suorittaa saamansa tiedon pohjalta esitutkintaa tai kirjata asiasta rikosilmoitusta.

Tiedusteluviranomaisten tietojen käytölle asettamat ehdot

Jos tietoa luovutettaisiin toimivaltaisen viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi, tiedusteluviranomaisella olisi ehdotetun sääntelyn mukaan oikeus asettaa laissa säädettyjen rajoitusten lisäksi muita luovutettujen tietojen salassapitoa, vaitiolovelvollisuutta, käyttöä, edelleen

luovutusta tai luovutetun aineiston palauttamista koskevia ehtoja (poliisilaki 5 a luku laki sotilastiedustelusta 80 § 3 momentti).

Kuten tiedustelumenetelmiä käyttämällä saatujen tietojen käytölle laissa säädetyillä rajoituksilla, myös tietojen käytölle asetettavilla ehdoilla voidaan lieventää tietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisen vaikutuksia. Tietojen käytölle asetettavilla ehdoilla voidaan lisäksi ehkäistä tiedustelutoiminnan paljastumista ja turvata muuten tiedustelutoiminnan toimintaedellytyksiä laissa säädetyillä rajoituksilla tehokkaammin. Tiedustelutoiminnan paljastumisen ehkäisemiseen liittyy myös tiedustelun suojaamista ja tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamisesta poikkeamista koskeva sääntely. Muu tiedustelutoiminnan tulevien toimintaedellytysten turvaaminen voi liittyä muun muassa tiedot luovuttaneiden tiedusteluviranomaisten kansainvälisten yhteistyökumppanien tietojen käytölle asettamien ehtojen noudattamiseen ja tiedusteluviranomaisille tietoja antavien tietolähteiden luottamuksen ylläpitämiseen. Kansainvälisen yhteistyökumppanin tietojen käytölle asettamat ehdot voivat liittyä sen tiedustelumenetelmiä käyttämällä saamiin tietoihin.

Ehdotetussa sääntelyssä käytetty ilmaisu tietojen käytölle laissa säädettyjen rajoitusten lisäksi asetettavista muista ehdoista jättää epäselväksi, voisivatko tietojen käytölle asetettavat ehdot koskea tietojen käytölle säädettyjen rajoitusten tapaan pelkästään rikostorjuntaviranomaisten rikostorjuntatoimintaa vai myös rikostorjuntaviranomaisten ja muiden viranomaisten muuta kuin rikostorjuntatoimintaa. Jälkimmäisessä tapauksessa ehdot voisivat rajoittaa myös viranomaisen toiminnan suuntaamisessa käytettäväksi luovutettujen tietojen käyttämistä rikostorjuntaviranomaisten tai muun viranomaisen muuhun kuin rikostorjuntatoimintaan liittyvän varsinaisen päätöksenteon perusteena.

Rikostorjuntaviranomaisten ja muiden viranomaisten hallintoasioita koskevaan päätöksentekoon voi liittyä osin samankaltaisia elementtejä kuin rikosasian lopputulosta koskevaan päätöksentekoon ja siihen vaikuttavaan vaatimukseen oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta. Kyse on myös tässä päätöksenteon perusteena olevien tietojen täydellisyydestä (ks. hallintoasian selvittämistä ja hallintopäätöksen perustelemista koskeva sääntely) sekä eräänlaisesta equality of arms -periaatteesta (ks. asianosaisjulkisuutta ja sen rajoituksia koskeva sääntely).

Ehdot tietojen käytölle asettaisi tiedusteluviranomainen. Asetettavien ehtojen tarkoituksenmukaisuus voi riippua siitä, tarkastellaanko ehtoja tiedot luovuttavan tiedusteluviranomaisen vai tiedot vastaanottavan viranomaisen näkökulmasta. Tiedot vastaanottavan viranomaisen kannalta on tässäkin merkitystä luovutettavien tietojen täydellisyydellä. Tiedusteluviranomaisen kannalta korostuu puolestaan tässäkin tiedustelutoiminnan paljastumisen ehkäisemisen ja muun tiedustelutoiminnan toimintaedellytysten turvaamisen merkitys. Todettakoon vertailun vuoksi, että siviilitiedustelun osalta poliisilain 5 a luvun 47 §:n 6 momenttiin tehdyn 1.10.2023 voimaan tulleen nimenomaisen täsmennyksen mukaan vaatimuksen tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan ilmoituksen lykkäämisestä tai tekemättä jättämisestä tekee esitutkintaan siirtyneen asian yhteydessä tuomioistuimelle Suojelupoliisin edustaja, ei esitutkintaviranomaisen edustaja. Asiasta ei ole säädetty nimenomaisesti sotilastiedustelun osalta.

Tiedustelumenetelmiä käyttämällä saatujen tietojen tiedusteluviranomaisten omassa rikoksia estävässä ja paljastavassa toiminnassa käyttäminen

Tiedusteluviranomaisten lakisääteisiin tehtäviin kuuluu tiedustelutoiminnan lisäksi kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estäminen ja paljastaminen. Eduskunnan oikeusasiamiehen esittämän näkemyksen mukaan nykyistä palomuurisääntelyä tulee sen tietojen luovuttamiseen viittaavista sanamuodoista huolimatta soveltaa myös tietojen tiedusteluviranomaisen omassa kansallista turvallisuutta uhkaavia rikoksia estävässä ja paljastavassa toiminnassa käyttämiseen. Hallituksen esitysluonnoksessa ei käsitellä tätä kysymystä ehdotettavan sääntelyn osalta nimenomaisesti. Kun hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun mukaan tiedustelumenetelmiä käyttämällä saatujen maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksia koskevien tietojen rikostorjuntaan luovuttamisellekaan ei asetettaisi rajoituksia, lienee tämänkin vuoksi selvää, että myöskään tietojen tiedusteluviranomaisten omassa maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksia estävässä ja paljastavassa toiminnassa käyttämistä ei olisi rajoitettu. Oma yleisempi kysymyksensä on viranomaisten sisäisten tehtäväaluekohtaisten palomuurien tarpeellisuus.

Hakonen Kimmo
tiedusteluvalvontavaltuutettu