

23.11.2021

EOAK/289/2021

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää**

## **TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNNÖN NS. PALOMUURISÄÄNTELYN SOVELTAMINEN**

### **1 OMA ALOITE**

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta pyysi eduskunnan oikeusasiamiehen kuultavaksi ja kirjallisen asiantuntijalausunnon tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksesta vuodelta 2019. Olen valiokunnalle antamassani lausunnossa 24.9.2020 (EOAK/6084/2020) kiinnittänyt huomiota kertomuksen sivuilla 24–25 ns. palomuurisääntelystä lausuttuun (korostukset lausunnossani):

*”Jos asiassa on aloitettu tiedusteluviranomaisen tekemän ilmoituksen perusteella esitutkinta, ja asia on saatettu esitutkinnan jälkeen syyttäjän harkittavaksi, tulee sovellettavaksi tavanomaista laajempi ilmoittamisvelvollisuus. Tiedonhankinnan kohteena olleelle ei-valtiolliselle toimijalle on tällöin lähtökohtaisesti ilmoitettava myös suunnitelmallisesta tarkkailusta, peittelystä tiedonhankinnasta, peitetoiminnasta, valeostosta, tietolähteen ohjatusta käytöstä, paikkatiedustelusta, muuhun kuin viestiin kohdistuvasta jäljentämisestä ja muuhun kuin viestiin kohdistuvasta lähetyksen jäljentämisestä. Tiedon käyttäminen rikoksen selvittämisessä on kirjattava esitutkintapöytäkirjaan ja tieto, jota syyttäjän on tarkoitus käyttää näyttönä, on ilmoitettava haastehakemuksessa. Tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuimien pääasian käsittelyn yhteydessä. Näiden menettelyjen tarkoituksena on **turvata oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus.***

**Palomuurisäännökset rajoittavat tiedustelutiedon luovuttamista toiselle viranomaiselle muuhun kuin tietojen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.** Tiedonhankinta vieraan valtion Suomeen kohdistuvasta vihamielisestä toiminnasta (operatiivinen siviilivastatiedustelu) tai ei-valtiollisen toimijan Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta (operatiivinen siviilitiedustelu) sekä toisaalta Suojelupoliisin rikosten estämis- ja paljastamistehtävä (valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta uhkaavien rikosten estäminen ja paljastaminen) sijoittuvat samaan vaiheittain tarkentuvien tehtävien jatkumoon.

Vastaavasti tiedonhankinta vieraan valtion Suomen kokonaisuusmaapuolustukseen kohdistuvasta vihamielisestä toiminnasta (operatiivinen sotilasvastatiedustelu) sekä toisaalta Puolustusvoimien rikosten estämis- ja paljastamistehtävä (sotilaallisen maapuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maapuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estäminen ja paljastaminen) sijoittuvat samaan tehtävien jatkumoon. Myös edellä tarkoitettujen rikosten selvittämistehtävä sijoittuu samoihin jatkumoihin, mutta se on oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden turvaamiseksi eriytetty organisatorisesti tiedusteluviranomaisten tehtävistä. Suojelupoliisi ei ole enää esitutkintaviranomainen ja Puolustusvoimien rikosten estämis- ja paljastamistehtävän piiriin kuuluvien rikosten selvittämisestä huolehtii Keskusrikospoliisi.

**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 tarkoitettusta vähäisemmästä tehtäväpiiriinsä kuuluvasta jo tehdystä rikoksesta Keskusrikospoliisille.**

Totesin lausunnossani, että kertomuksessa esitetty tulkinta palomuurisäännöksestä on minulle uusi. Asian alustavassa arvioinnissa tulkinta näytti kuitenkin ongelmalliselta etenkin siltä osin kuin kysymys on tiedustelutietojen luovuttamisesta esitutkintaviranomaiselle ”tiedusteluviranomaisen tehtäväpiiriin kuuluvien” rikosten selvittämiseksi palomuurisääntelyn sitä rajoittamatta. Tällainen mahdollisuus ei käy ilmi tietojen luovuttamista rikostorjuntaan koskevasta poliisilain 5a luvun 44 §:stä.

Totesin edelleen, että tulkinnan ongelmallisuutta korostaa myös se, että kertomuksessa viitatut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaavat menettelyt on laissa kytketty tiedusteluviranomaisen palomuurisäännöksen perusteella tekemään ilmoitukseen, jolloin säännöksestä välittämättä tehdyn ilmoituksen tilanteessa niiden menettelyjen noudattaminen jäisi sen varaan – kuten kertomuksessa on todettu – että ”niitä on perusteltua noudattaa”.

Lausunnossani pidin tulkinnan ja sen perusteiden tarkempaa selvittämistä hyvin tärkeänä. Tiedusteluvalvontavaliokunta ei käsitellyt tätä asiaa mietinnössään (TiVM 1/2020 vp – K 14/2020).

Näistä syistä otin asian omana aloitteena selvitettäväksi.

## 2 SELVITYS

### 2.1 Selvityspyyntö

Pyysin edellä esitetyn johdosta selvitystä tiedusteluvalvontavaltuutetulta. Selvityspyynnössäni pyysin tiedusteluvalvontavaltuutetulta vastauksia ainakin seuraaviin kysymyksiin:

1. Mihin toimintakertomuksessa esitetty käsityksenne perustuu? Pyydän yksilöimään asianomaisten lain säännösten, hallitusten esitysten, eduskunta-asiakirjojen tai muiden oikeuslähteiden kohdat.
2. Miten näkemyksenne suhtautuu edellä selostettuihin käsitykseni mukaan yksiselitteisiin lain säännöksiin?
3. Saako tiedusteluviranomainen käsityksenne mukaan luovuttaa tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa toimivaltaiselle viranomaiselle palomuurisäännösten estämättä myös hankkeilla olevan rikoksen estämiseksi, vaikka säädetty ankarin rangaistus olisi alle kaksi vuotta vankeutta? Tällaisia rikoksia ovat mainitsemistanne rikoksista ainakin puolueettomuusmääräysten rikkominen ja terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen.
4. Onko tiedossanne, että tiedusteluviranomainen olisi luovuttanut keskusrikospoliisille tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle tiedustelumenetelmillä saatua tietoa rikostorjuntaan muutoin kuin palomuurisäännösten osoittamissa rajoissa? Jos on, pyydän saada näistä luovutuksista yksilöidyt tiedot menettelyn mahdolliseksi selvittämiseksi.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu antoi selvityksensä 2.3.2021.

## 2.2 Tiedusteluvalvontavaltuutetun selvitys

Tiedusteluvalvontavaltuutettu esitti selvityksessään seuraavan:

### **Lähtökohta**

Näkemykseni mukaan tiedustelumenetelmän käytön edellytykset ja tiedustelumenetelmää käyttämällä saadun tiedustelutiedon käytön edellytykset on erotettava toisistaan.

### **Tiedustelumenetelmän käytön edellytykset**

Tiedustelumenetelmän käytön edellytykset määräytyvät tiedustelun tarkoituksen ja kohteiden (tietojen keräämistarkoitus), tiedustelun periaatteiden, tiedustelumenetelmien käytön yleisten edellytysten ja kyseisen tiedustelumenetelmän käytön erityisten edellytysten perusteella.

Kun siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmien käytön edellytykset ovat rikostiedustelun salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käytön edellytyksiä väljemmin määritellyt ja kun siviili- ja sotilastiedustelussa on käytettävissä eräitä tiedonhankintatoimivaltuuksia, jotka eivät ole käytettävissä rikostiedustelussa, siviili- ja sotilastiedustelua ei saada käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen (ks. HaVM 36/2018 vp s. 78, PeVL 35/2018 vp s. 22 ja LaVL 32/2018 vp s. 17 sekä PeVL 36/2018 vp s. 26 ja LaVL 31/2018 vp s. 18). Tämä koskee sekä tietojen hankkimista Suojelupoliisin tai sotilastiedusteluviranomaisen omassa toiminnassa käytettäväksi että tietojen hankkimista toimivaltaiselle viranomaiselle luovutettavaksi. Esimerkiksi siviili- ja sotilastiedustelun paikkatiedustelua ei saada käyttää "salaisena paikkaan kohdistuvana etsintänä" tietojen hankkimiseksi rikoksen estämistä, paljastamista tai selvittämistä varten.

### **Tiedustelutiedon käytön edellytykset**

Tiedustelumenetelmää käyttämällä saadun tiedustelutiedon käytön (henkilötietojen osalta henkilötietojen käsittelyn) edellytykset määräytyvät näkemykseni mukaan henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa (rikosasioiden tietosuojalaki) tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyä koskevien periaatteiden perusteella.

### *Lainmukaisuusvaatimus*

Rikosasioiden tietosuojalain 4 §:n 1 momentin mukaan henkilötietoja saa käsitellä vain, jos se on tarpeen toimivaltaiselle viranomaiselle säädetyn tehtävän suorittamiseksi.

Suojelupoliisin tehtävänä on hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta (laki poliisin hallinnosta 10 § 1 momentti). Suojelupoliisi saa käsitellä henkilötietoja, jotka ovat tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtion turvallisuutta uhkaavien toimintojen ja hankkeiden estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtion turvallisuutta uhkaavien rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi (laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 48 § 1 momentti).

Puolustusvoimien Suomen sotilaallisen puolustamisen tehtäväkokonaisuuden (ks. laki puolustusvoimista 2 § 1 momentti 1 kohta) osatehtäviin kuuluvat Puolustusvoimien rikostorjunta ja sotilastiedustelu (ks. laki puolustusvoimista 8 ja 8 a §). Puolustusvoimien rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa huolehditaan sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estämisestä ja paljastamisesta (laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 86 § 1 momentti). Sotilastiedustelun tarkoituksena on hankkia ja käsitellä tietoa Suomeen kohdistuvasta tai Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta taikka vieraan valtion toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja Puolustusvoimien tehtävien suorittamiseksi (laki sotilastiedustelusta 3 §).

### *Käyttötarkoitussidonnaisuus*

Rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n 1 momentin mukaan rekisterinpitäjä saa kerätä henkilötietoja vain tiettyjä nimenomaisia ja oikeutettuja tarkoituksia varten, eikä se saa käsitellä niitä kyseisten tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla.

Rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa määritetyt tietojen käsittelytarkoituskokonaisuudet ovat Puolustusvoimien suorittama henkilötietojen käsittely, kun tietoja käsitellään Puolustusvoimien tehtävien hoitamiseksi, ja poliisin suorittama henkilötietojen käsittely, kun tietoja käsitellään sellaisessa poliisin tehtävässä, joka liittyy kansallisen turvallisuuden suojaamiseen.

Siviilitiedustelussa on kyse Suojelupoliisin suorittamasta tiedonhankinnasta ja tiedon hyödyntämisestä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten (poliisilaki 5 a luku 1 §).

Kuten edellä on todettu, sotilastiedustelun tarkoituksena on hankkia ja käsitellä tietoa Suomeen kohdistuvasta tai Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta taikka vieraan valtion toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja Puolustusvoimien tehtävien suorittamiseksi (laki sotilastiedustelusta 3 §).

Rikostiedustelun tarkoituksena on hankkia tietoja rikoksen estämistä, paljastamista tai selvittämistä varten.

Kun siviilitiedustelu sekä kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estäminen, paljastaminen ja selvittäminen ovat kansallisen turvallisuuden suojaamisen tehtäväkokonaisuuteen liittyviä osatehtäviä, siviilitiedustelumenetelmää käyttämällä saadun tiedustelutiedon käyttämistä kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen voidaan näkemykseni mukaan pitää tiedon keräämistarkoituksen eli alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivana tiedon käyttötarkoituksena.

Vastaavasti kun sotilastiedustelu sekä sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estäminen, paljastaminen ja selvittäminen ovat Suomen sotilaallisen puolustamisen tehtäväkokonaisuuteen liittyviä osatehtäviä, sotilastiedustelumenetelmää käyttämällä saadun tiedustelutiedon käyttämistä sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen voidaan näkemykseni mukaan pitää tiedon keräämistarkoituksen kanssa yhteensopivana tiedon käyttötarkoituksena.

#### *Käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen*

Rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n 2 momentin perusteella henkilötietoja saa käsitellä muuhun kuin niiden keräämistarkoituksen kanssa yhteensopivaan tarkoitukseen vain, jos käsittelystä säädetään laissa.

Niin kutsutuissa palomuurisäännöksissä säädetään tiedustelumenetelmän käytön aikana paljastuneesta hankkeilla olevaa tai jo tehtyä rikosta koskevasta rikosepäilystä toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoittamisesta.

Näkemykseni mukaan palomuurisäännöksissä on säädetty tiedustelumenetelmää käyttämällä saadun tiedustelutiedon käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisesta luovuttamalla tieto siviilitiedustelun osalta muiden kuin kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämistä, paljastamista tai selvittämistä varten ja sotilastiedustelun osalta muiden kuin sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämistä, paljastamista tai selvittämistä varten.

Palomuurisäännökset eivät näkemykseni mukaan sen sijaan rajoita Suojelupoliisin tai sotilastiedusteluviranomaisen oikeutta luovuttaa tiedustelumenetelmää käyttämällä saatu tiedustelutieto toimivaltaiselle viranomaiselle kansallista turvallisuutta uhkaavien tai sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämistä, paljastamista tai selvittämistä varten.

Palomuurisäännöksissä ei säädetä Suojelupoliisin tai sotilastiedusteluviranomaisen oikeudesta käyttää tiedustelumenetelmää käyttämällä saamaansa tiedustelutietoa omassa rikoksia estävässä tai paljastavassa toiminnassaan. Jos palomuurisäännösten tulkitaan edellä tarkoitetulla tavalla koskevan vain Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäväpiiriin kuulumattomia rikoksia, tällainen sääntely ei olisi palomuurisäännösten yhteydessä tarpeellistakaan.

Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäviin kuuluu kansallista turvallisuutta uhkaavien ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten paljastaminen eli toimenpiteet, joiden tavoitteena on selvittää, onko esitutinnan aloittamiselle esitutkintalaissa tarkoitettua perustetta. Kun Suojelupoliisi tai sotilastiedusteluviranomaiset eivät ole itse esitutkintaviranomaisia, jo tehtyä rikosta koskevasta rikosepäilystä toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoittaminen on ainoa Suojelupoliisin tai sotilastiedusteluviranomaisen käytettävissä oleva keino reagoida paljastamiinsa kansallista turvallisuutta uhkaaviin tai sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyviin rikoksiin.

### *Tarpeellisuusvaatimus*

Rikosasioiden tietosuojalain 6 §:n 1 ja 2 momentin mukaan käsiteltävien henkilötietojen on oltava käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia. Tarpeettomat henkilötiedot on poistettava ilman aiheetonta viivytystä. Henkilötiedot saa säilyttää vain niin kauan kuin on tarpeen henkilötietojen käsittelyn kannalta.

Siviilitiedustelun tiedustelumenetelmällä saatu tieto on hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tieto voidaan kuitenkin säilyttää ja tallettaa rekisteriin, jos se on tarpeen palomuurisäännöksissä tarkoitetuissa tapauksissa (poliisilaki 5 a luku 45 § 1 ja 2 momentti). Sotilastiedustelun tiedustelumenetelmällä saatu tieto on hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita tai tietoa ei saa käyttää sotilastiedustelun tehtävien hoitamiseksi taikka tietoa ei tarvita maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tieto voidaan kuitenkin säilyttää ja tallettaa, jos tieto on tarpeen palomuurisäännöksissä tarkoitetuissa tapauksissa (laki sotilastiedustelusta 84 § 1 ja 4 momentti). Kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja maanpuolustuksen kannalta tarvittavat tiedot kattavat tässäkin näkemykseni mukaan myös tiedot, joita tarvitaan kansallista turvallisuutta uhkaavien tai sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi.

### Lopuksi

Vuosikertomuksessani esittämäni palomuurisäännöksiä koskeva laintulkinta ei liittynyt konkreettisiin valvontahavaintoihini, vaan pyrkimykseen kuvata tiedustelulainsäädännön lähtökohtia yleisellä tasolla.

## 3 RATKAISU

### 3.1 Oikeusohjeita

**Perustuslain** 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

**Poliisilain** 5 a luvun 44 §:ssä on **siviilitiedustelua** koskeva ns. **palomuurisäännös**:

**44 §. Siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan.** Suojelupoliisin on 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. Ilmoitusta saadaan suojelupoliisin päällikön päätöksellä siirtää enintään vuodeksi kerrallaan, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai hengen tai terveyden suojaamiseksi.



Suojelupoliisi saa ilmoittaa tehdystä rikoksesta keskusrikospoliisille, jos ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta.

Suojelupoliisin on viipymättä ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että hankkeilla on sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta, ja rikos on vielä estettävissä. Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Kun harkitaan 1 momentissa tarkoitettua ilmoituksen siirtämistä tai 1 tai 2 momentissa tarkoitettua ilmoituksen tekemistä tehdystä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta, tai sellaisen rikoksen estämisestä, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, arvioinnissa on otettava huomioon kansallisen turvallisuuden suojaamisen lisäksi rikoksen selvittämisen tai sen estämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta.

Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa aina luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

Jos esitutkintaviranomainen käynnistää esitutkinnan tai ryhtyy esitutkintatoimenpiteen käyttämiseen taikka toimivaltainen viranomainen käynnistää rikoksen estämiseen tähtäävän toimenpiteen tässä pykälässä tarkoitettua ilmoituksen perusteella, on esitutkintaviranomaisen tai toimivaltaisen viranomaisen ennen esitutkinnan käynnistämistä tai esitutkintatoimenpiteen käyttämistä taikka rikoksen estämiseen tähtäävän toimenpiteen käynnistämistä ilmoitettava siitä suojelupoliisille.

Tämän pykälän perusteella luovutettavan tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä. Tiedon käyttämisen kirjaamisesta esitutkintapöytäkirjaan säädetään esitutkintalain 9 luvun 6 §:n 2 momentissa ja ilmoittamisesta haastehakemuksessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa.

**Tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 17 §:n** mukaan tietoliikennetiedustelulla saadun tiedon rikostorjuntaan luovuttamiseen sovelletaan poliisilain 5 a luvun 44 §:ää, eli edellä mainittua palomuurisäännöstä.

**Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 50 §:n 2 momentti:**

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.**

**Sotilastiedustelusta annetun lain 79 ja 80 §:ssä on sotilastiedustelun palomuurisääntely:**

**79 §. Rikosepäilystä ilmoittaminen.**

Sotilastiedusteluviranomaisen on 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. Ilmoitusta saadaan pääesikunnan tiedustelupäällikön päätöksellä siirtää enintään vuodeksi kerrallaan, jos se on välttämätöntä maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi.

Sotilastiedusteluviranomainen saa ilmoittaa tehdystä rikoksesta keskusrikospoliisille, jos ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta.

Kun harkitaan 1 momentissa tarkoitettua ilmoituksen siirtämistä tai 2 momentissa tarkoitettua ilmoituksen tekemistä, arvioinnissa on otettava huomioon sen merkitys maanpuolustuksen kannalta ja kansallisen turvallisuuden suojaamisen lisäksi rikoksen selvittämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta.

Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa aina ilmaista syyttömyyttä tukeväksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

Tämän pykälän perusteella luovutettavan tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä. Tiedon käyttämisen kirjaamisesta esitutkintapöytäkirjaan säädetään esitutkintalain (805/2011) 9 luvun 6 §:n 2 momentissa ja ilmoittamisesta haastehakemuksessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 5 luvun 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa.

Pääesikunnan tiedustelupäällikkö päättää tässä pykälässä tarkoitetun ilmoituksen tekemisestä.

Ilmoituksen tekemistä koskevasta menettelystä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

**80 §. Ilmoittaminen ja tiedon luovuttaminen eräissä tapauksissa.**

Sotilastiedusteluviranomaisen on viipymättä ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että hankkeilla on sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta, ja rikos on vielä estettävissä.

Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Kun harkitaan 1 momentissa tarkoitettua ilmoituksen tekemistä, arvioinnissa on otettava huomioon sen merkitys maanpuolustuksen kannalta ja kansallisen turvallisuuden suojaamisen lisäksi rikoksen estämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta.

Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa aina ilmaista syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

Tämän pykälän perusteella luovutettavan tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä. Tiedon käyttämisen kirjaamisesta esitutkintapöytäkirjaan säädetään esitutkintalain 9 luvun 6 §:n 2 momentissa ja ilmoittamisesta haastehakemuksessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa.

Pääesikunnan tiedustelupäällikkö päättää tässä pykälässä tarkoitetun ilmoituksen tekemisestä ja tiedon luovuttamisesta.

Ilmoituksen tekemistä koskevasta menettelystä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

**Laissa henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa** ei ole henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 50 §:n 2 momenttia vastaavaa viittausta sotilastiedustelulain palomuurisäännöksiin.

**Henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain** (rikosasioiden tietosuojalaki) 5 §:ssä säädetään käyttötarkoitussidonnaisuudesta.

Rekisterinpitäjä saa kerätä henkilötietoja vain tiettyjä nimenomaisia ja oikeutettuja tarkoituksia varten, eikä se saa käsitellä niitä kyseisten tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla.

Edellä 1 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyä tarkoitusta varten kerättyjä henkilötietoja saa käsitellä muuhun kuin kyseisessä momentissa säädettyyn tarkoitukseen vain, jos käsittelystä säädetään laissa.

Henkilötietoja saa käsitellä 1 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyyn tarkoitukseen myös yleisen edun mukaista arkistointia taikka tieteellistä, tilastollista tai historiallista tarkoitusta varten edellyttäen, että rekisteröidyn oikeuksia koskevat asianmukaiset suojoimenpiteet on toteutettu.

Rikosasioiden tietosuojalain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan käsittelyllä tarkoitetaan tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista sekä muuta toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin.

Rikosasioiden tietosuojalain 2 §:n 1 momentin mukaan, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta.

### 3.2. Palomuurisääntelyn esitöistä

Ns. palomuurisääntelystä todettiin tiedustelulainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä muun muassa seuraavaa.

#### 3.2.1 Siviilitiedustelu

Hallituksen esitys (HE 202/2017 vp) siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi:

Tiedustelumenetelmillä saatua tietoa voitaisiin tietyin edellytyksin luovuttaa esitutkinta- tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden johdosta luovuttamisen edellytykset määriteltäisiin tiukoiksi. (s. 1)

- - -

Luvun 44 §:ssä säädettäisiin niin sanotusta **palomuurista**. Kyse olisi **poikkeuksesta tiedustelumenetelmillä saadun tiedon käyttötarkoitussidonnaisuudesta**. Asiaa koskeva sääntely on laadittu siten, että siinä tasapainoisella tavalla tulisi huomioida yhtäältä **tiedustelun rikostorjunnasta poikkeava käyttötarkoitus** sekä toisaalta vakavien rikosten selvittämiseen ja etenkin sellaisten rikosten estämiseen liittyvä huomattava yhteiskunnallinen intressi. Tiedustelussa ilmitulleiden lievien rikosten ilmoittaminen rikostorjuntaan **ei** saisi olla sillä tavalla automaattista, että **tiedustelu tosiasiaassa muodostuu tällaisten rikosten estämisen ja selvittämisen keinoksi**. Toisaalta verrattain lieviäkin rikoksia on voitava ilmoittaa rikostorjuntaviranomaisille, jos tämä tapauskohtaisesti on välttämätöntä tiedustelun tarkoituksena olevan kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Kaikkein vakavimpien rikosten selvittäminen ja erityisesti ennalta estäminen puolestaan on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista, mistä johtuen niiden ilmoittaminen rikostorjuntaan on syytä laajasti sallia. Ilmoittamista perustelee myös oikeudenmukaisuus ja vakavan rikoksen uhrin näkökulman huomioonottaminen.

Tietyin 44 §:ssä säädetyin edellytyksin tiedustelumenetelmällä saatua tietoa voisi luovuttaa esitutkintaviranomaiselle tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saisi aina luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi. (s.119–120)

- - -

Pykälässä säädettäisiin niin sanotusta palomuurista. Tiedustelutoimivaltuuksilla saatuja tietoja ei lähtökohtaisesti saisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Palomuurissa säädettäisiin eräistä poikkeuksista käyttötarkoitussidonnaisuuteen. (s. 214)

Lakivaliokunta totesi lausunnossaan (LaVL 32/2018 vp) mm. seuraavaa:

Ehdotettua sääntelyä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että tiedustelutoiminnassa kysymys on luonteeltaan erilaisesta toiminnasta kuin poliisilain mukaisessa salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinolain mukaisten salaisten pakkokeinojen käyttämisessä. Tämä tarkoittaa, että kysymys käyttötarkoitussidonnaisuudesta korostuu, kun arvioidaan mahdollista ylimääräistä tietoa tai sitä muistuttavaa tietoa koskevaa sääntelyä. Asiassa on merkityksellistä myös se, että suojelupoliisi ei jatkossa ole esitutkintaviranomainen.

Ehdotettua tiedon luovuttamista koskevien sääntelyratkaisujen osalta on lakivaliokunnan mielestä tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että tiedustelumenetelmien käytölle ei ole asetettu eikä voida asettaa perusterikosten rangaistusasteikkoa eli samalla mainittujen rikosten vakavuutta koskevaa vaatimusta, koska tiedustelumenetelmiä ei käytetä rikostutkinnassa. Tämän vuoksi tiedon luovuttamista rikostorjuntaan tai -tutkintaan koskeva sääntely on rakennettava käyttötarkoitussidonnaisuus huomioiden siten, että tietojen luovuttamista rajataan riittävästi rikosten vakavuusasteen mukaan.

Lakivaliokunta toteaa, että kysymys ehdotetun sääntelyn arvioinnista on moniulotteisempi kuin ylimääräisen tiedon kohdalla. Tarkkaan ottaen tiedustelumenetelmän käytöllä saadun rikosepäilyä koskevan tiedon luovuttamisessa rikostorjuntaan kysymys ei ole ylimääräisen tiedon käyttämisestä koskevasta sääntelystä vaan niin sanotusta palomuurisääntelystä, jonka suhteen käyttötarkoitussidonnaisuus on ylimääräistä tietoa korostuneemmassa asemassa. (s. 14)

Mietinnössään hallintovaliokunta (HaVM 36/2018 vp, s. 77) viittasi lakivaliokunnan lausuntoon poliisilain 5 a luvun 44 §:n 1 momenttia koskevassa ehdotuksessaan, joka sittemmin vahvistettiin laiksi.

### *Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa*

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 50 §:n 2 momentin mukaan ”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.”

Hallituksen esityksessä HE 242/2018 vp todettiin sanotusta 50 §:n 2 momentista seuraavaa:

Näin tämän momentin nojalla suojelupoliisi voisi luovuttaa muille poliisiyksiköille henkilötietoja silloin, kun se on tarpeen 13 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin. Tältä osin suojelupoliisin tulee noudattaa myös sitä, mitä toimivaltuuksien osalta säädetään. Kun siviilitiedustelusta säädetäessä tietojen luovuttamista rikostorjuntaan olisi rajoitettu, niin näitä säännöksiä olisi noudatettava. Kyseisen käyttörajoitussäätelyn osalta tarkoitetaan siviilitiedustelulainsäädännön niin sanottua palomuurisäännöstä eli poliisilain 5 a luvun 44 §:ää. Silloin, kun henkilötiedot ja niihin liittyvät rikostiedot olisi saatu tiedustelumenetelmällä, olisi tietojen luovutuksessa rikostorjuntaa varten noudatettava kyseistä säätelyä. Siten suojelupoliisi voisi luovuttaa henkilötietoja muille poliisiyksiköille tai viranomaisille niiden tehtävän suorittamiseksi, jos tietojen luovuttamista ei ole muun säätelyn perusteella rajoitettu tai kielletty. (s.108–109)

Tältä osin hallintovaliokunta totesi mietinnössään (HaVM 39/2018 vp):

Hallituksen esityksessä ehdotetun 50 §:n 2 momentin mukaan suojelupoliisi voisi luovuttaa henkilötietoja myös muiden viranomaisten tehtävien suorittamiseksi samalla tavoin kuin muukin poliisi. Tältä osin momentissa on viittaus lain 4 lukuun ja muun poliisin vastaavaan säätelyyn. Momentissa tarkoitetaan siten tiedonluovutusta sellaisissa tilanteissa, joissa tiedonluovutus ei ole tarpeen suojelupoliisin oman tehtävän vuoksi vaan toiselle viranomaiselle tai poliisiyksikölle säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Näin tämän momentin nojalla suojelupoliisi voi luovuttaa muille poliisiyksiköille henkilötietoja silloin, kun se on tarpeen 13 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin. Tältä osin suojelupoliisin tulee noudattaa myös sitä, mitä toimivaltuuksien osalta säädetään. Kun siviilitiedustelusta säädetäessä tietojen luovuttamista rikostorjuntaan on rajoitettu, niin näitä säännöksiä on noudatettava. Kyseisen käyttörajoitussäätelyn osalta tarkoitetaan siviilitiedustelulainsäädännön niin sanottua palomuurisäännöstä eli poliisilain 5 a luvun 44 §:ää. Silloin, kun henkilötiedot ja niihin liittyvät rikostiedot on saatu tiedustelumenetelmällä, on tietojen luovutuksessa rikostorjuntaa varten noudatettava kyseistä säätelyä. Siten suojelupoliisi voi luovuttaa henkilötietoja muille poliisiyksiköille tai viranomaisille niiden tehtävän suorittamiseksi, jos tietojen luovuttamista ei ole muun säätelyn perusteella rajoitettu tai kielletty.

Suojelupoliisilla on käytössään muitakin tiedonhankintamenetelmiä kuin tiedustelumenetelmät, minkä lisäksi suojelupoliisi saa tietoa muun muassa muilta viranomaisilta, kansainvälisessä yhteistyössä sekä avoimista lähteistä. Tiedustelumenetelmiä koskeva ns. palomuri koskee ainoastaan siviilitiedustelumenetelmillä saadun tiedon eteenpäin luovuttamista.

- - -

Suojelupoliisin moninaisten tehtävien osalta ei ehdoteta mitään muutosta voimassa olevaan verrattuna. Siviilitiedustelulainsäädäntö ei poista tai muuta suojelupoliisin tekemää viranomaisyhteistyötä siten, että suojelupoliisia pitäisi estää tukemasta muiden viranomaisten toimintaa nykytilaa vastaavasti. Siviilitiedustelulainsäädännön myötä ei myöskään ehdoteta poistettavaksi suojelupoliisin keskeisimpiä muiden lakien nojalla säädettyjä tehtäviä. Suojelupoliisin on pystyttävä edelleen suorittamaan tehtävänsä myös siten, että toisille viranomaisille luovutetaan henkilötietoja.

Hallintovaliokunta katsoo, että **selvyyden vuoksi** 50 §:n 2 momenttia on aiheellista täydentää viittauksella poliisilain 5 a luvun 44 §:ään, jolloin **on täysin selvää, että palomuurisäännös rajoittaa myös henkilötietojen luovuttamista silloin, kun kyse on tiedustelumenetelmillä saaduista henkilötiedoista.** (s. 17–18)

### 3.2.2 Sotilastiedustelu

Hallituksen esitys (HE 203/2017 vp) eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi:

Luvussa 6 säädettäisiin sotilastiedustelutietojen ilmoittamisesta eräissä tapauksissa. Kyseessä voisi olla tietyissä tapauksissa ilmoitusvelvollisuus esitutkintaviranomaiselle tai rikostorjuntaviranomaiselle. Kyseessä olisi **poikkeus tiedustelumenetelmillä saadun tiedon käyttötarkoitussidonnaisuudesta.** Tietyin 76 tai 77 §:ssä tarkoitettu edellytyksin tiedustelumenetelmällä saatua tietoa voitaisiin ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle tai rikostorjuntaviranomaiselle.

Asiaa koskeva sääntely on laadittu siten, että siinä tasapainoisella tavalla tulisi huomioida **tiedustelun rikostorjunnasta poikkeava käyttötarkoitus** sekä vakavien rikosten selvittämiseen ja etenkin sellaisten rikosten estämiseen liittyvä huomattava yhteiskunnallinen intressi. (s. 147)

- - -

Sotilastiedustelutehtävän suorittamisen aikana saatettaisiin joutua tilanteisiin, joissa itse tiedustelutehtävään liittymättömästi tiedustelutehtävää suorittava havaitsee tai hänen tietoon tulee tapahtunut, tapahtumassa oleva tai suunniteltu rikos, josta esimerkiksi jokaisella Suomen lainkäyttöpiirissä saattaa olla ilmoitusvelvollisuus. Koska sotilastiedustelun lainmukaisena tehtävänä olisi hankkia [tietoja] ainoastaan tietyssä lain tarkkaan rajaamassa sotilaallisessa tarkoituksessa, tietojen ilmoittaminen muuhun käyttöön olisi oltava tarkoin rajattua ja vain tietyn kynnyksen ylittävissä tilanteissa. Tietyissä tilanteissa sotilastiedusteluviranomaiselle säädettäisiinkin velvollisuus ilmoittaa havaitsemansa tarpeelliset tiedot toimivaltaiselle esitutkintaviranomaiselle.

Luvun rikosta kokevien tietojen luovuttamissäännösten tarkoituksena olisi turvata tiedustelumenetelmillä saadun tiedon käyttötarkoitussidonnaisuus. **Tiedustelumenetelmillä saatuja tietoja ei lähtökohtaisesti saisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin tiedustelutehtävän suorittamiseen.** (s. 303)

Perustuslakivaliokunta (PeVL 36/2018 vp) lausui asiasta mm. seuraavaa:

Sääntelyä arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kiinnitettävä kuitenkin huomiota ensinnäkin siihen, että **tiedustelutoiminnassa kysymys on luonteeltaan erilaisesta toiminnasta kuin poliisilain mukaisessa salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinolain mukaisten salaisten pakkokeinojen käyttämisessä.** Tämä tarkoittaa, että **kysymys käyttötarkoitussidonnaisuudesta korostuu**, kun arvioidaan mahdollista ylimääräistä tietoa tai sitä muistuttavaa tietoa koskevaa sääntelyä. Tältä osin tilanne on jossain määrin verrattavissa todistajansuojeluohjelmaa koskevan esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä toteutettuun arviointiin, jolloin perustuslakivaliokunta korosti ylimääräisen tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden merkitystä tällaisen tiedon mahdollisessa hyödyntämisessä (PeVL 33/2014 vp, s. 4/l; ks. myös LaVL 15/2014 vp, s. 3/l ja HaVM 38/2014 vp, s. 4—5). (s.25–26)

Puolustusvaliokunta totesi mietinnössään (PuVM 9/2018 vp):

**79 (76) §. Rikosepäilystä ilmoittaminen.**

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 76 ja 77 §:ssä säädetään tiedustelussa saadun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan. Lähtökohtana on, että tiedusteluvaltuuksilla saatua tietoa ei saa käyttää muuhun tarkoitukseen kuin tiedustelutehtävän suorittamiseen. Sääntely koskee sen perustelujen mukaan eräitä **poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuteen.** Kyseessä on eräänlainen **palomuurisääntely.**

Ehdotettu sääntely muistuttaa ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyssä ja sen perusteluissa jää epäselväksi, miksi sääntelyä ei ole rakennettu pakkokeinolain 10 luvun 55 ja 56 §:n ja poliisilain 5 luvun 53 ja 54 §:n ylimääräistä tietoa koskevan sääntelyn mukaisesti. Poliisilain ja pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva sääntely rakentuu mallille, jonka mukaan ylimääräistä tietoa saa käyttää rikoksen selvittämisessä, jos tieto koskee sellaista rikosta, jonka tutkinnassa olisi saatu käyttää sitä pakkokeinoa, jolla tieto on saatu (poliisilain 5 luvun 54 §:n 1 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 1 momentti). Ylimääräistä tietoa saa kuitenkin käyttää myös, jos ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta tai kyse on jostakin säännöksissä nimenomaisesti mainitusta rikoksesta (poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentti). Ylimääräistä tietoa saa lisäksi käyttää aina rikoksen estämiseksi, esitutkintaviranomaisen toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä (poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 momentti)



Perustuslakivaliokunta toteaa, että sotilastiedustelulakiehdotuksen 76 ja 77 §:n sääntelyä voidaan tässä suhteessa pitää ongelmallisena, koska siitä ei selkeästi käy ilmi, miten ehdotettu sääntely suhtautuu ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaan sääntelyyn, minkä lisäksi ehdotettu sääntely on varsin vaikeasti hahmotettavaa. Sääntelyä arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kiinnitettävä kuitenkin huomiota ensinnäkin siihen, että tiedustelutoiminnassa kysymys on luonteeltaan erilaisesta toiminnasta kuin poliisilain mukaisessa salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinolain mukaisten salaisten pakkokeinojen käyttämisessä. Tämä tarkoittaa, että kysymys käyttötarkoitussidonnaisuudesta korostuu, kun arvioidaan mahdollista ylimääräistä tietoa tai sitä muistuttavaa tietoa koskevaa sääntelyä. **Tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroava luonne huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan mielestä tulee erityisesti varmistua siitä, ettei sääntely avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen.**

Lakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että ehdotettua tiedon luovuttamista koskevien sääntelyratkaisujen osalta on tärkeä kiinnittää huomiota siihen, että tiedustelumenetelmien käytölle ei ole asetettu eikä voida asettaa perusterikosten rangaistusasteikkoa eli samalla mainittujen rikosten vakavuutta koskevaa vaatimusta, koska tiedustelumenetelmiä ei käytetä rikostutkinnassa. Tämän vuoksi tiedon luovuttamista rikostorjuntaan tai -tutkintaan koskeva sääntely on rakennettava käyttötarkoitussidonnaisuus huomioiden siten, että tietojen luovuttamista rajataan riittävästi rikosten vakavuusasteen mukaan.

Lakivaliokunnan mielestä kysymys ehdotetun sääntelyn arvioinnista on moniulotteisempi kuin ylimääräisen tiedon kohdalla. Tarkkaan ottaen tiedustelumenetelmän käytöllä saadun rikosepäilyä koskevan tiedon luovuttamisessa rikostorjuntaan kysymys ei ole ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevasta sääntelystä vaan niin sanotusta palomuurisääntelystä, jonka suhteen käyttötarkoitussidonnaisuus on ylimääräistä tietoa korostuneemmassa asemassa. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan ehdotettua palomuurisääntelyä on siten syytä arvioida itsenäisenä ylimääräisen tiedon käyttämisestä erillisenä kysymyksenä. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotettavan palomuurisääntelyn perusteella tiedon luovuttamisen edellytykset ovat myös monella tapaa tiukemmat kuin ylimääräisen tiedon osalta.

Kuten perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan lausunnoissa todetaan, tiedustelutoiminnassa on puolustusvaliokunnan mielestä kysymys luonteeltaan erilaisesta toiminnasta kuin poliisilain mukaisessa salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinolain mukaisten salaisten pakkokeinojen käyttämisessä.

Sotilastiedusteluviranomainen ei käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate huomioon ottaen voi edes säilyttää tiedustelumenetelmällä hankittua tietoa, joka ei liity tiedustelutehtävään. Lisäksi lakiehdotuksen 81 § velvoittaa sotilastiedusteluviranomaista hävittämään tiedot viipymättä, kun on käynyt ilmi, että tietoa ei tarvita tai tietoa ei saa käyttää sotilastiedustelutehtävien hoitamiseksi tai maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate rinnastuu tässä esityksessä tarkoitettuun tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen.

Toisaalta tilannetta, jossa suomalaisen viranomaisen ei tarvitsisi missään tapauksessa ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle 76 ja 77 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa, voidaan puolustusvaliokunnan mielestä pitää oikeusjärjestyksen kannalta kestävämmänä. Tämän vuoksi lakiehdotuksen 81 §:n 4 momentti oikeuttaa poikkeuksellisesti säilyttämään ja tallentamaan tiedustelumenetelmällä saadun, mutta varsinaisesti siihen tehtävään liittymättömän tiedon. Näissä tapauksissa kyse ei ole siis ylimääräisen tiedon luovuttamisesta. Säännöksissä tarkoitettu tieto tulee tiedusteluviranomaisen tietoon sattumalta, eikä se välttämättä liity tiedustelutehtävään: rikosten estäminen ja selvittäminen ei ole sotilastiedusteluviranomaisen tehtävä. (s. 52–54)

### *Laki henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa*

Henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa annetun lain 29 §:n 1 momentin 1 b, 2 b ja 3 b kohtien mukaan puolustusvoimat saa luovuttaa henkilötietoja Rajavartiolaitokselle, poliisille ja tullille rikosten ennalta estämistä, paljastamista, selvittämistä ja syyteharkintaan saattamista varten.

Laissa ei ole henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 50 §:n 2 momenttia vastaavaa viittausta sotilastiedustelulain palomuurisäännöksiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että palomuurisäännöksiä ei sovellettaisi tiedustelumenetelmillä saatujen henkilötietojen luovuttamiseen. Kuten edellä on todettu, hallintovaliokunta lisäsi sanotun viittauksen poliisin henkilötietolakiin vain ”selvyyden vuoksi”. Myös oikeuskirjallisuudessa on todettu seuraavasti:

Toisin kuin PvHetiL 29.1 §:n 1 b, 2 b, 3 b -kohtaa voidaan virheellisesti tulkita, sotilastiedusteluviranomainen ei saa luovuttaa Rajavartiolaitokselle, poliisille tai Tullille tiedustelumenetelmällä saatuja henkilötietoja rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen näiden lainkohtien nojalla, vaan noudattaen mitä SotTiedL 79 ja 80 §:ssä säädetään. Viimeksi mainittuun niin sanottuun ulkoiseen palomuurisääntelyyn olisi ollut asianmukaista tehdä informatiivinen viittaus PvHetiL 29 §:stä siten kuin PolHetiL 50.2 §:ssä on tehty. (Lohse-Meriniemi-Viitanen: Tiedustelumenetelmät, 2019, s. 258)

### 3.3 Arviointi

#### 3.3.1 Palomuurisäännösten soveltamisala

Tiedusteluvalvontavaltuutetun näkemyksen mukaan palomuurisäännöksissä on säädetty tiedustelumenetelmää käyttämällä saadun tiedustelutiedon käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisesta luovuttamalla tieto siviilitiedustelun osalta **muiden kuin** kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämistä, paljastamista tai selvittämistä varten ja sotilastiedustelun osalta **muiden kuin** sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämistä, paljastamista tai selvittämistä varten.

Palomuurisäännökset **eivät** valtuutetun näkemyksen mukaan sen sijaan **rajoita** Suojelupoliisin tai sotilastiedusteluviranomaisen oikeutta luovuttaa tiedustelumenetelmää käyttämällä saatu tiedustelutieto toimivaltaiselle viranomaiselle kansallista turvallisuutta uhkaavien tai sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämistä, paljastamista tai selvittämistä varten.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu siis katsoo, että **palomuurisäännökset eivät rajoita tiedustelutiedon luovuttamista rikostorjuntaan tiedusteluviranomaisten omaan tehtäväpiiriin kuuluvien rikosten osalta.**

Totean, että tiedusteluvalvontavaltuutetun esittämä tulkinta ei ilmene laista, tiedustelulakeja koskevien hallituksen esitysten perusteluista eikä eduskunnan valiokuntien lausumista.

Palomuurisäännöksissä asetetut ehdot tiedustelutiedon luovuttamiselle rikostorjuntaan on rakennettu epäillyn rikoksen vakavuutta ilmentävän **rangaistusasteikon** mukaan; sen mukaan, **voidaanko rikos vielä estää**; sisältääkö tiedustelutieto **syyttömyyttä tukevaa selvitystä** tai voidaanko tiedustelutietoa käyttää tietynlaisen **vaaran tai vahingon estämiseen**. Säännöksissä tai muissa edellä mainituissa oikeuslähteissä mikään ei viittaa siihen, että tiedusteluviranomaisten tehtäväpiiriin kuuluvat rikokset eivät kuuluisi palomuurisäännösten soveltamisalaan.

Päinvastoin, poliisilain 5 a luvun 44 §:n 3 momentissa ja sotilastiedustelulain 79 §:n 3 momentissa ja 80 §:n 3 momentissa on nimenomaisesti todettu, että **harkittaessa** säännöksissä tarkoitetun **ilmoituksen tekemistä, arvioinnissa on otettava huomioon** sen merkitys **kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen suojaamisen kannalta**. Jos palomuurisäännökset eivät koskisi tiedusteluviranomaisten tehtäväpiiriin kuuluvia rikoksia, tiedustelutiedon luovuttamisen arviointikriteereiksi ei olisi voitu asettaa kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen intressejä.

Totean myös, että palomuurisäännöksiä ei voida tulkita siten, että ne **koskisivat** tiedusteluviranomaisten tehtäväpiiriin kuuluvia rikoksia vain niissä tapauksissa, joissa tiedusteluviranomaisen **on ilmoitettava** tai ne **saavat ilmoittaa** tiedustelutietoja rikostorjuntaan, mutta säännökset **eivät koskisi** niitä tilanteita, joissa tietoja **ei saa** luovuttaa rikostorjuntaan. Toisin sanoen en pidä oikeudellisesti mahdollisena niin epäjohdonmukaista tulkintaa, että palomuurisäännökset koskisivat tiedusteluviranomaisten tehtäväpiiriin kuuluvia rikoksia **muutoin paitsi** säännöksiin sisältyvien **rajoitusten osalta**.

Palomuurisäännökset ja niihin sisältyvät rajoitukset tiedustelumenetelmillä saatujen tietojen luovuttamisesta rikostorjuntaan koskevat siis myös tiedusteluviranomaisten omaan tehtäväpiiriin kuuluvia rikoksia.

Päinvastainen tulkinta voisi johtaa salaisia tiedonhankinta- ja pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen, mikä eduskunnan lausumissa on nimenomaisesti haluttu torjua. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on palomuurisääntelyn yhteydessä painottanut tarvetta erityisesti varmistua siitä, ettei sääntely avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen. Jo siviilitiedustelulakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että tiedustelussa ilmitulleiden lievien rikosten ilmoittaminen rikostorjuntaan ei saisi olla sillä tavalla automaattista, että tiedustelu tosiasiallisesti muodostuu tällaisten rikosten estämisen ja selvittämisen keinoksi.

Vastaavasti, jos tiedusteluviranomaiset voisivat rajoituksetta luovuttaa tai käyttää tiedustelutietoa tehtäväpiiriinsä kuuluvia rikoksia koskevaan rikostorjuntaan, tiedustelu voisi tosiasiallisesti muodostua tällaisten rikosten estämisen ja selvittämisen keinoksi.

Tiedustelulainsäädännöllä tiedusteluviranomaisille on annettu toimivalta käyttää perusoikeuksiin puuttuvia tiedustelumenetelmiä hyvin väljin edellytyksin verrattuna vastaavien keinojen käyttöedellytyksiin rikosperusteisessa tiedonhankinnassa. Lisäksi tiedusteluviranomaisilla on käytettävissä tiedustelumenetelmiä, joita ei voida lainkaan käyttää rikosperusteisessa tiedonhankinnassa. Tiedustelumenetelmiä ei ole tarkoitettu rikostorjuntaan. Tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan merkitsee siten poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Muun muassa näistä syistä eduskunta on painottanut, että tiedustelumenetelmiä ei saa käyttää salaisia tiedonhankinta- ja pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen, ja tämän estämiseksi on säädetty palomuurisäännökset.

Käsitykseni mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkinta olisi vastoin lainsäätäjän tarkoitusta, joka on tuotu selvästi esiin laissa ja eduskunnan lausumissa.

### 3.3.2 Tiedustelutiedon käyttäminen tiedusteluviranomaisen omassa rikostorjunnassa

Tiedusteluvalvontavaltuutetun mielestä palomuurisäännöksissä ei säädetä Suojelupoliisin tai sotilastiedusteluviranomaisen oikeudesta käyttää tiedustelumenetelmää käyttämällä saamaansa tiedustelutietoa **omassa** rikoksia estävässä tai paljastavassa toiminnassaan.

Rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n mukaan rekisterinpitäjä saa kerätä henkilötietoja vain tiettyjä nimenomaisia ja oikeutettuja tarkoituksia varten, eikä **se** saa käsitellä niitä kyseisten tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Säännöksestä ilmenee, että käyttötarkoitussidonnaisuus koskee myös viranomaisen itse hankkimien tietojen käyttöä.

Totean, että poliisilain 5 a luvun 5 § sisältää säännöksen tiedonhankinnan jatkamisesta eräiden rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi. Tämä ns. **Suojelupoliisin sisäinen palomuurisäännös** kuuluu seuraavasti:

Jos siviilitiedustelua tehtäessä tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän 5 luvun 3 §:ssä mainittuun rikokseen, valtiopetokseen, törkeään valtiopetokseen tai laittomaan sotilaalliseen toimintaan taikka voidaan olettaa, että sellainen rikos on tehty eikä tiedustelumenetelmän käytöllä enää voida olettaa saatavan tietoja luvan tai päätöksen perusteena olevasta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, suojelupoliisi **saa jatkaa tiedustelumenetelmän käyttöä salaisena tiedonhankintana** rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi tämän luvun nojalla annetun luvan voimassaolon ajan, enintään kuitenkin kuukauden ajan. Asia on tällöin saatettava mainitun ajan kuluessa sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on toimivaltainen päättämään kysymyksessä olevan tiedonhankintakeinon käyttämisestä.

Hallituksen esityksessä HE 202/2017 todettiin tästä säännöksestä seuraavaa:

Luvun 5 §:ssä säädettäisiin tiedonhankinnan jatkamisesta eräiden rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi 5 a luvun nojalla annetun luvan tai päätöksen voimassaoloajan. Kyse olisi niin sanotusta suojelupoliisin sisäisestä palomuurista. Suojelupoliisin tehtävänä esitettäisiin olevan jatkossakin poliisilain 5 luvun 3 §:ssä tarkoitettujen rikosten estäminen ja paljastaminen. **Näin ollen 44 §:ssä säädettäväksi ehdotetun palomuurisääntelyn perusteella suojelupoliisi tekisi 5 luvun 3 §:ssä olevien rikosten kohdalla ilmoituksen itselleen**, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että hankkeilla on pykälässä tarkoitettu maanpetos-, vakoilu- tai terroristisessa tarkoituksessa tehtävä rikos ja se olisi vielä estettävissä. (s. 116)

Hallituksen esityksestä siis ilmenee, että **poliisilain 5 a luvun 44 §:n palomuurisäännöstä sovelletaan myös Suojelupoliisin omaan tehtäväpiiriin kuuluviin rikoksiin**, ja silloinkin, kun se käyttää tiedustelumenetelmällä saamaansa tietoa **omassa** rikoksia estävässä tai paljastavassa toiminnassaan (jolloin se tekee ilmoituksen itselleen).

Käsitykseni mukaan sama koskee myös sotilastiedustelun palomuurisäännösten soveltamista sotilastiedusteluviranomaisten omaan rikoksia estävään tai paljastavaan toimintaan. **Tiedustelun ja rikostorjunnan eriyttämisen tarvetta** on myös korostettu sotilastiedustelua koskevassa hallituksen esityksessä HE 203/2017 vp:

Koska rikostorjunnan toimivaltuudet ovat osittain samankaltaiset tässä esityksessä ehdotettavien toimivaltuuksien kanssa, mutta niitä käytetään eri tarkoituksessa, olisi erityistä huomioita kiinnitettävä siihen, **ettei sotilastiedustelun toimivaltuuksia ja rikostorjunnan toimivaltuuksia käyttäisi samat henkilöt.**

Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös SKRTL:a [laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa], jolla pyritään eriyttämään tiedustelutoimivaltuuksia käyttävien ja rikostorjuntatoimivaltuuksia käyttävien henkilöiden. Lisäksi muutettaisiin SKRTL:n mukaisten rikosten esitutkintaa suorittava viranomaisen suojelupoliisin luopuessa esitutkintatoimivaltuuksistaan. (s. 178)

Todettakoon, että sotilastiedustelulaissa ei ole poliisilain 5 a luvun 5 §:ää vastaavaa sääntelyä tiedonhankinnan jatkamisesta eräiden rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi.

### 3.3.3 Tiedusteluviranomaisen keinot puuttua jo tehtyihin rikoksiin

Tiedusteluvalvontavaltuutettu on todennut, että Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäviin kuuluu kansallista turvallisuutta uhkaavien ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien **rikosten paljastaminen** eli toimenpiteet, joiden tavoitteena on selvittää, onko esitutkinnan aloittamiselle esitutkintalaissa tarkoitettua perustetta. Kun Suojelupoliisi tai sotilastiedusteluviranomaiset eivät ole itse esitutkintaviranomaisia, **jo tehtyä rikosta** koskevasta rikosepäilystä **ilmoittaminen toimivaltaiselle viranomaiselle** on tiedusteluvalvontavaltuutetun mukaan **ainoa tiedusteluviranomaisen käytettävissä oleva keino** reagoida paljastamiinsa kansallista turvallisuutta uhkaaviin tai sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyviin rikoksiin.

Totean, että tämä pitää paikkansa, mutta keinoa voidaan käyttää vain palomuurisäännöksen osoittamissa rajoissa. Tämä on lainsäätäjän linjaus. Palomuurisäännös juuri osoittaa, missä tilanteissa käyttöedellytyksiltään väljillä ja käyttötarkoitukseltaan erilaisilla tiedustelumenetelmillä saatua tietoa saadaan käyttää rikostorjuntaan eli rikosten estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen.

### 3.3.4 Tiedustelumenetelmillä saatujen tietojen käyttötarkoitus

Käyttötarkoitussidonnaisuutta on kuvattu kirjallisuudessa esimerkiksi näin:

Käyttötarkoitussidonnaisuus rajoittaa sitä, mihin tarkoituksiin rekisterinpitäjä voi käyttää ihmisistä keräämäänsä tietoa. Käyttötarkoitussidonnaisuuteen kuuluu kaksi tärkeää asiaa: henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten (purpose specification), eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla (compatible use). Käyttötarkoitussidonnaisuus ei kiellä käsittelemästä yhtä tarkoitusta varten kerättyjä tietoja myös toista käyttötarkoitusta varten, kunhan se ei ole alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopimaton. Periaatteen tarkoituksena on yhtäältä suojata rekisteröityjen perusteltuja odotuksia heitä koskevien henkilötietojen käsittelyn suhteen, sekä mahdollistaa henkilötietojen jatkokäyttö tietyissä rajoissa. (Korpisaari – Pitkänen – Warma -Lehtinen: Uusi tietosuojalainsäädäntö, 2018, s. 92)

Edellä selostetuista poliisilain ja sotilastiedustelulain ns. palomuurisääntelyä koskevista hallituksen esityksen lausumista käy selkeästi ilmi, että **tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan merkitsee poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta.**

Sotilastiedustelun osalta tätä osoittaa muun ohessa hallituksen esityksessä HE 203/2017 sivulla 147 todettu ”Luvussa 6 säädettäisiin sotilastiedustelutietojen ilmoittamisesta eräissä tapauksissa. Kyseessä voisi olla tietyissä tapauksissa ilmoitusvelvollisuus esitutkintaviranomaiselle tai rikostorjuntaviranomaiselle. Kyseessä olisi poikkeus tiedustelumenetelmillä saadun tiedon käyttötarkoitussidonnaisuudesta.” ja sivulla 303: ”Koska sotilastiedustelun lainmukaisena tehtävänä olisi hankkia [tietoja] ainoastaan tietyssä lain tarkkaan rajaamassa sotilaallisessa tarkoituksessa, tietojen ilmoittaminen muuhun käyttöön olisi oltava tarkoin rajattua ja vain tietyn kynnyksen ylittävissä tilanteissa.”

Siviilitiedustelun osalta hallituksen esityksessä HE 202/2017 sivulla 119 todetaan ”Kyse olisi poikkeuksesta tiedustelumenetelmillä saadun tiedon käyttötarkoitussidonnaisuudesta” ja sivulla 214: ”Pykälässä säädettäisiin niin sanotusta palomuurista. Tiedustelutoimivaltuuksilla saatuja tietoja ei lähtökohtaisesti saisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Palomuurissa säädettäisiin eräistä poikkeuksista käyttötarkoitussidonnaisuuteen.”

Mikäli lainsäätäjä olisi katsonut, että tiedustelumenetelmillä saadun tiedon käyttäminen rikostorjuntaan olisi alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopiva, ei erityistä sääntelyä tältä osin olisi tarvittu. Koska on katsottu, että tiedustelumenetelmin saadun tiedon käyttäminen rikostorjuntaan on tiedon alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopimaton, on lailla säädetty niistä poikkeuksista, joilla tietoa voidaan luovuttaa muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.

Totean palomuurisäännösten rakenteesta ja sisällöstä käyttötarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta vielä seuraavan.

Säännöksissä on säädetty ensinnäkin siitä, millä edellytyksillä tiedustelumenetelmillä saatua tietoa tehdystä tai hankkeilla olevasta rikoksesta (1) **pitää ilmoittaa** ("ilmoitettava") rikostorjuntaan toimivaltaiselle viranomaiselle, ja toiseksi siitä, millä edellytyksillä tiedustelutietoa tehdystä tai hankkeilla olevasta rikoksesta (2) **saa ilmoittaa** sanotulle viranomaiselle. Lisäksi säännöksissä on säädetty siitä, että tiedustelutietoa (3) **saa aina** luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi ja tietynlaisen vaaran ja vahingon estämiseksi.

Toisaalta säännöksistä ilmenee epäsuorasti myös se, että muissa kuin edellä tarkoitetuissa tilanteissa tiedustelumenetelmällä saatua tietoa (4) **ei saa** luovuttaa rikostorjuntaan. Tämä koskee tiedustelutietoa jo tehdystä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on alle 3 vuotta vankeutta ja tietoa hankkeilla olevasta rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on alle 2 vuotta vankeutta. Tiedustelulakeja koskevien hallitusten esitysten perusteluissa käytetään näissä yhteyksissä ilmaisua "**luovutuskielto**" tai "**ilmoituskielto**" (esim. HE 202/2017 vp s. 217 ja HE 203/2017 vp s. 305).

Kohdat (1) – (3) merkitsevät **poikkeusta** tiedustelutiedon alkuperäisestä käyttötarkoituksesta, kun taas kohta (4) on **käyttötarkoitussidonnaisuuden mukainen**.

Totean, että palomuurisäännökset ovat **erityissäännöksiä** siitä, minkälaisin edellytyksin tiedustelumenetelmillä hankittua tietoa saadaan käyttää tiedusteluviranomaisen omassa rikostorjunnassa tai luovuttaa muulle viranomaiselle rikostorjuntaan. Palomuurisäännöksiä on noudatettava riippumatta siitä, miten rikosasioiden tietosuojalain taikka poliisin tai puolustusvoimien henkilötietolakien **yleisten säännösten** mukaan tietojen tarpeellisuutta tai käyttötarkoitussidonnaisuutta ja siitä poikkeamista olisi arvioitava.

### 3.3.5 Viranomaisen tehtäväpiiri ja toimivalta

Totean, että silloin, kun viranomainen puuttuu henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan aina perustua nimenomaiseen säännökseen. Tämä koskee myös henkilötietojen luovuttamista, jossa on kysymys puuttumisesta perusoikeuksina turvattuihin yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan.



Se, että Suojelupoliisin tehtävänä on poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaan ”sisäministeriön ohjauksen mukaisesti hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta” ei sellaisenaan vielä luo mitään toimivaltuutta.

Esimerkiksi poliisilain 1 luvun 1 §:n tehtävämäärittelystä on todettu, että ”tehtävämäärittely ei ole toimivaltasäännös eli se ei sinänsä perusta poliisille yleistä toimivaltaa ryhtyä tarpeellisiin poliisitoimenpiteisiin niiden tehtävien toteuttamiseksi. Silloin kun toimenpiteellä joudutaan puuttumaan yksityisen tai yhteisön oikeuspiiriin, toimivallan tulee perustua nimenomaiseen säännökseen” (Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola: Poliisilaki, 2012, s. 62).

Samoin on muiden viranomaisten kohdalla. Se, että puolustusvoimien tehtäväkokonaisuuteen kuuluu muun muassa rikostorjunta ja sotilastiedustelu, joissa huolehditaan ”sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estämisestä ja paljastamisesta” (Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 86 § 1 mom.) tai hankitaan ja käsitellään ”tietoa Suomeen kohdistuvasta tai Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta taikka 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua toiminnasta ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi” sekä laissa tarkemmin määriteltyjen Puolustusvoimien tehtävien suorittamiseksi (Laki sotilastiedustelusta 3 §) eivät sellaisenaan vielä luo toimivaltuuksia toimenpiteisiin.

Siten Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten **tehtävämäärittelyillä sinänsä ei voida oikeuttaa tai perustella henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista**. Siihen vaaditaan nimenomaista lakitasoista sääntelyä. Kun kysymys on tiedustelumenetelmillä hankitun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan, tuo sääntely on annettu tiedustelulainsäädännön palomuurisäännöksissä.

### 3.3.6 Oikeusturvatakeet käytettäessä tiedustelutietoa rikosprosessissa

Poliisilain 5 a luvun 44 §:n 6 momentin mukaan tämän pykälän perusteella luovutettavan **tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistu**in pääasian käsittelyn yhteydessä. **Tiedon käyttämisen kirjaamisesta esitutkintapöytäkirjaan** säädetään esitutkintalain 9 luvun 6 §:n 2 momentissa ja **ilmoittamisesta haastehakemuksessa** oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa. Vastaava säännös on sotilastiedustelulain 80 §:n 5 momentissa.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu totesi tältä osin kertomuksessaan seuraavan:

Jos asiassa on aloitettu tiedusteluviranomaisen tekemän ilmoituksen perusteella esitutkinta, ja asia on saatettu esitutkinnan jälkeen syyttäjän harkittavaksi, tulee sovellettavaksi tavanomaista laajempi ilmoittamisvelvollisuus. Tiedonhankinnan kohteena olleelle ei-valtiolliselle toimijalle on tällöin lähtökohtaisesti ilmoitettava myös suunnitelmallisesta tarkkailusta, peitellystä tiedonhankinnasta, peitetoiminnasta, valeostosta, tietolähteen ohjatusa käytöstä, paikkatiedustelusta, muuhun kuin viestiin kohdistuvasta jäljentämisestä ja muuhun kuin viestiin kohdistuvasta lähetyksen jäljentämisestä. Tiedon käyttäminen rikoksen selvittämisessä on kirjattava esitutkintapöytäkirjaan ja tieto, jota syyttäjän on tarkoitus käyttää näyttönä, on ilmoitettava haastehakemuksessa. Tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä. Näiden menettelyjen tarkoituksena on **turvata oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus**.

- - -

Vaikka edellä kuvatut oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden turvaavat menettelyt on kytketty sääntelyrakenteellisesti tiedusteluviranomaisen palomuurisäännösten perusteella tekemään ilmoitukseen, niitä on perusteltua noudattaa myös tiedusteluviranomaisen ilmoittaessa edellä tarkoitettua vähäisemmästä tehtäväpiiriinsä kuuluvasta jo tehdystä rikoksesta Keskusrikospoliisille.

Kuten jo tiedusteluvalvontavaliokunnalle kertomuksesta antamassani lausunnossa totesin, tämä korostaa tiedusteluvalvontavaltuutetun palomuurisäännöksestä esittämän tulkinnan ongelmallisuutta. Kun edellä selostetut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaavat menettelyt on laissa kytketty tiedusteluviranomaisen palomuurisäännöksen perusteella tekemään ilmoitukseen, säännöksestä välittämättä tehdyn ilmoituksen tilanteessa noiden menettelyjen noudattaminen jäisi sen varaan – kuten tiedusteluvalvontavaltuutettu on todennut – että ”niitä on perusteltua noudattaa”.

Mielestäni näin ei voi olla. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla. Kun lainsäätäjä on perustuslain velvoittamana lailla nimenomaisesti säätänyt tietyt oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet niihin tilanteisiin, joissa tiedustelutieto johtaa rikosprosessiin, noiden takeiden noudattaminen ei voi jäädä tulkinnan varaan. Koska lainsäätäjä on sitonut oikeusturvatakeet palomuurisäännösten perusteella tehtyyn ilmoitukseen, ei palomuurisääntelyn ”ulkopuolelta” voida siirtää tiedustelutietoa rikostorjunnan tarpeisiin.

Se, että **oikeusturvatakeet on kytketty palomuurisääntelyn soveltamiseen**, osoittaa osaltaan lainsäätäjän tarkoitusta, että palomuurisäännöstä sovelletaan kaikissa tilanteissa, joissa tiedustelumenetelmillä saatua tietoa luovutetaan rikostorjuntaan.

### 3.3.7 Tiedustelumenetelmällä saadun tiedon säilyttäminen

Poliisilain 5 a luvun 45 §:n ja sotilastiedustelulain 84 §:n mukaan tiedustelumenetelmällä saatu tieto on **hävitettävä** viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, että tietoa ei tarvita tiedustelutarkoituksiin. Tieto voidaan kuitenkin **säilyttää ja tallettaa**, jos se on tarpeen tiedustelulakien **palomuurisäännöksissä tarkoitetuissa tapauksissa**.

Mielestäni olisi epäjohdonmukaista oikeuttaa tietojen säilyttäminen palomuurisäännöksillä, jos tietoja luovutettaisiin rikostorjuntaan palomuurisääntelyn ”ulkopuolelta” eli muutoin kuin palomuurisääntelyn mukaisesti.

Tietojen säilyttämistäkin koskeva sääntely tukee sitä, että palomuurisäännöksiä sovelletaan kaikissa tilanteissa, kun tiedustelutietoja luovutetaan rikostorjuntaan.

## 3.4 Yhteenveto ja johtopäätös

Tiedustelulakien ns. palomuurisäännöksissä on säädetty siitä, millä edellytyksillä tiedustelumenetelmillä saatua tietoa saadaan luovuttaa rikostorjuntaan eli rikosten estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen. Tässä asiassa on kysymys siitä, sovelletaanko palomuurisäännöksiä ja niihin sisältyviä rajoituksia tiedustelutietojen luovuttamiseen tiedusteluviranomaisten omaan tehtäväpiiriin kuuluvista rikoksista.

Viranomaisen toimivaltuuksien ja niiden käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Yksityiselämä ja henkilötietojen suoja on turvattu perustuslaissa. Perusoikeuksia tulkittaessa ei voida tehdä perus- ja ihmisoikeuksia heikentäviä tulkintoja. Jos perusoikeuksiin puuttumiseen mahdollistavia säännöksiä tulkitaan laajentavasti, perusoikeussuojan tarkoitus vesittyy. Siten henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuuteen ei voida tehdä laajentavia tai perusoikeuksia heikentäviä tulkintoja.

Tiedustelulainsäädännöllä tiedusteluviranomaisille on annettu toimivalta käyttää perusoikeuksiin puuttuvia tiedustelumenetelmiä hyvin väljin edellytyksin verrattuna vastaavien keinojen käyttöedellytyksiin rikosperusteisessa tiedonhankinnassa. Lisäksi tiedusteluviran-omaisilla on käytettävissä tiedustelumenetelmiä, joita ei voida lainkaan käyttää rikosperusteisessa tiedonhankinnassa.

Tiedustelumenetelmiä ei ole tarkoitettu rikostorjuntaan. Tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan merkitsee siten poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Muun muassa näistä syistä eduskunta on painottanut, että tiedustelumenetelmiä ei saa käyttää salaisia tiedonhankinta- ja pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen, ja tämän estämiseksi on säädetty palomuurisäännökset.

Suojelupoliisin tiedustelumenetelmillä saaman tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan on säädetty tyhjentävästi poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 17 §:ssä sekä tietyissä erityistilanteissa poliisilain 5 a luvun 5 §:ssä.

Sotilastiedustelulain mukaisesti tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan on puolestaan säädetty tyhjentävästi sotilastiedustelulain 79 ja 80 §:ssä.

Tiedustelulakien palomuurisäännökset eivät mahdollista Suojelupoliisille eikä sotilastiedusteluviranomaisille tiedustelumenetelmillä saadun tiedon käyttämistä tai luovuttamista rikostorjuntaan sellaisesta jo tehdystä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on **vähemmän kuin kolme vuotta vankeutta**, tai sellaisesta hankkeilla olevasta rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on **vähemmän kuin kaksi vuotta vankeutta**. Tämä sääntely koskee kaikkia rikoksia.

Olen edellä kohdissa 3.3.1 – 3.3.7 arvioinut asiaa useista eri näkökulmista, jotka kaikki osoittavat samaan suuntaan:

1. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkinta, jonka mukaan palomuurisäännökset **eivät rajoita** tiedustelutiedon luovuttamista rikostorjuntaan tiedusteluviranomaisten **omaan tehtäväpiiriin kuuluvista rikoksista**, ei ilmene laista, tiedustelulakeja koskevien hallituksen esitysten perusteluista eikä eduskunnan valiokuntien lausumista. Käsitykseni mukaan tulkinta olisi vastoin lainsäätäjän tarkoitusta, joka on tuotu selvästi esiin laissa ja eduskunnan lausumissa.
2. Siviili- ja sotilastiedustelun palomuurisäännöksiä sovelletaan myös tiedustelutiedon käyttämiseen tiedusteluviranomaisten **omassa** rikoksia estävässä tai paljastavassa toiminnassa. Käyttötarkoitussidonnaisuus koskee myös viranomaisen itse hankkimien tietojen käyttöä.
3. Palomuurisäännökset osoittavat, **millä edellytyksillä** tiedustelumenetelmillä saatua tietoa saadaan luovuttaa rikostorjuntaan. Tiedusteluviranomaiset voivat reagoida tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmeneviin rikoksiin vain palomuurisäännösten osoittamissa rajoissa.

4. Tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan merkitsee **poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta**. Nämä poikkeukset on nimenomaisesti säädetty tiedustelulakien palomuurisäännöksissä, jotka ovat **erityissäännöksiä** rikosasioiden tietosuojalain taikka poliisin tai puolustusvoimien henkilötietolakien yleisiin säännöksiin nähden. Palomuurisäännökset osoittavat, minkälaisin edellytyksin tiedustelumenetelmillä saatuja tietoja jo tehdystä tai hankkeilla olevasta rikoksesta **pitää, saa** tai **ei saa** luovuttaa rikostorjuntaan. Lisäksi tietoja **saa aina** luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi ja tietynlaisen vaaran ja vahingon estämiseksi.
5. Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten **tehtävämäärittelyillä** ei voida oikeuttaa tai perustella henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Siihen vaaditaan nimenomaista lakitasoista sääntelyä. Kun kysymys on tiedustelumenetelmillä hankitun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan, tuo sääntely on annettu tiedustelulakien palomuurisäännöksissä.
6. Se, että **oikeusturvatakeet** tiedustelutiedon johtaessa rikosprosessiin on kytketty palomuurisääntelyn soveltamiseen, osoittaa osaltaan lainsäätäjän tarkoitusta, että palomuurisäännöksiä sovelletaan kaikissa tilanteissa, joissa tiedustelumenetelmillä saatua tietoa luovutetaan rikostorjuntaan.
7. Myös se, että tiedustelumenetelmin saadun **tiedon säilyttäminen ja tallettaminen muuhun kuin tiedustelutarkoituksiin** on laissa sidottu palomuurisäännösten tarkoitamiin tapauksiin, osoittaa lainsäätäjän tarkoituksen, että tiedustelutiedon luovuttaminen rikostorjunnan tarpeisiin on säännelty tyhjentävästi palomuurisäännöksissä.

Edellä esitetyillä perusteilla tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintakertomuksessaan vuodelta 2019 ja tässä asiassa antamassaan selvityksessä esittämä tulkinta, jonka mukaan palomuurisäännökset eivät rajoita tiedustelutiedon luovuttamista rikostorjuntaan tiedusteluviranomaisten omaan tehtäväpiiriin kuuluvien rikosten osalta, ei mielestäni ole oikeudellisesti hyväksyttävä.

#### 4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.3 ja 3.4 esittämäni käsitykset palomuurisäännösten tulkinnasta tiedusteluvalvontavaltuutetun tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän tämän päätökseni hänelle.

Kun tiedusteluvalvontavaltuutetun selvityksen mukaan hänellä ei ole konkreettisia valvontahavaintoja, että tiedusteluviranomaiset olisivat luovuttaneet tiedustelutietoa rikostorjuntaan muutoin kuin palomuurisäännösten osoittamissa rajoissa, asia ei edellytä muita toimenpiteitäni.

Lähetän päätökseni tiedoksi tiedusteluvalvontavaliokunnalle, Suojelupoliisille, pääesikunnalle, sisäministeriölle ja puolustusministeriölle.