

Olli Mäenpää

5.6.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi poliisilain 5 a luvun muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi (HE 29/2025 vp)

Rikosepäilystä ilmoittaminen ja rikostiedon luovuttaminen rikostorjuntaan (1. lakiehdotuksen 44 §)

Palomuurisäätely

Esityksen mukaan täydennettäisiin ja täsmennettäisiin siviilitiedustelua koskevan poliisilain 5 a luvun 44 §:n sisältyviä ns. palomuurin määritteleviä säännöksiä. Pykälä määrittelee edellytyksiä suojelupoliisin toimivallalle luovuttaa rikostietoja muille viranomaisille. Ehdotetulla säätelyllä on perustelujen mukaan myös tarkoitus selventää, että tiedustelumenetelmän avulla saadun muun tiedon kuin rikosta koskevan tiedon luovuttamiseen ei sovellettaisi palomuurisäätelyä, vaan muita poliisilain tai henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain säännöksiä myös siinä tapauksessa, että luovutuksensaajana olisi rikostorjuntaviranomainen.

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 35/2018 vp) säädetyin 44 §:n mukaan lähtökohtana on, että tiedusteluvaltuuksilla saatua tietoa ei yleensä saa käyttää muuhun tarkoitukseen kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Valiokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota erityisesti siihen, että tiedustelutoiminnassa on kysymys luonteeltaan erilaisesta toiminnasta kuin poliisilain mukaisessa salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinolain mukaisten salaisten pakkokeinojen käyttämisessä. Tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroava luonne huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan mielestä tulee erityisesti varmistua siitä, ettei säätely avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan säätelyn kiertämiseen. Tämän vuoksi kysymys luovutettavien tietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta korostuu (s. 22).

Selvyyden vuoksi on paikallaan kiinnittää huomiota siihen, että tässä perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitettu käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus kohdistuu vain tiedustelutietojen luovuttamiseen ja käyttöön. Se perustuu erityisesti siihen, että tiedustelutoiminnan luonne poikkeaa rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta, mikä heijastuu myös poliisin toimivaltuuksien perusteisiin ja käyttöön. Tiedustelutietoihin kohdistuva erityinen käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus ei sen sijaan määräydy samoin perustein kuin tietosuojaperusteinen arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdistuva käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus.

Eroista huolimatta voitaneen katsoa, että myös tiedustelutietojen luovuttamiseen kohdistuvasta käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksesta voidaan tehdä täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia (ks. esim. PeVL 40/2021 vp, kapale 15).

Ehdotetut muutokset 44 §:ään laajentaisivat jonkin verran tiedustelutiedon luovuttamisen alaa ja toisaalta nimeäisivät erikseen luovutuksensaajaviranomaiset. Ehdotettu 44 §:n 5 momentti lisäisi niiden rikosnimikkeiden piiriä, joista on mahdollisuus ilmoittaa niin, että ilmoittaminen ei olisi sidottu rangaistusasteikkoon. Suojelupoliisi saisi ehdotuksen mukaan luovuttaa tiedustelumenetelmän avulla saadun rikostiedon, joka koskee kansallista turvallisuutta vaarantavia rikoksia eli maanpetosrikoksia, valtiopetosrikoksia ja terrorismirikoksia, toimivaltaiselle viranomaiselle riippumatta siitä, mikä on kyseisistä rikoksista säädetty ankarin rangaistus. Rikostyyppi pysyisi kuitenkin samankaltaisena.

Ehdotetulle sääntelylle 44 §:ssä on hyväksyttävät perusteet eikä sen voida laajuudeltaan tai muutenkaan arvioida muodostuvan ongelmalliseksi tiedustelutietojen luovuttamiseen kohdistuvan palomuurisääntelyn ja sen perustana olevan käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta. Sääntelyn ei myöskään voitane arvioida avaavan mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen.

Oikeusturvan takeiden kannalta voidaan arvioida, että 44 c §:ään, joka vastaisi voimassa olevan lain 44 §:n 5 ja 6 momenttia, sisältyisivät asianmukaiset säännökset tuomioistuimen päätösvallasta 44 ja 44 a §:n perusteella luovutetun tiedon käyttämisestä tuomioistuimessa. Ehdotetun sääntelyn voidaan näiltä osin katsoa muokautuvan perustuslain 21 §:n vaatimuksiin.

Tiedustelutiedon luovuttaminen ja tiedonhallinta

Ehdotettu sääntely 44 ja 44 a §:ssä määrittelee salassa pidettävän tiedustelutiedon luovuttamista muille viranomaisille useilla eri perusteilla. Tällaisella tiedustelutiedon luovuttamisella voi käytännössä olla varsin suuri merkitys viranomaisen toimivallan käytön, luovutettuun tietoon kohdistettujen lakisääteisten käyttörajoitusten noudattamisen ja viime kädessä palomuurisääntelyn tarkoituksen toteutumisen kannalta. Tiedon luovuttamisen tulee siksi olla dokumentoitavissa ja valvottavissa.

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (2019) määrittelee perusteet näille välttämättömille toiminnoille, eikä esityksellä olisi vaikutusta tiedonhallintaa koskevaan sääntelyyn. Tiedonhallinnan asianmukainen ja tehokas toteuttaminen tiedonhallintalain mukaisesti mahdollistaa käyttötarkoitussidonnaisuuteen perustuvan sääntelyn noudattamiseen kohdistuvan valvonnan. Tiedonhallintavelvoitteiden noudattaminen myös rajoittaa perustuslakivaliokunnan ennen tiedonhallintalain säätämistä antamassa lausunnossa viittaamia mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen.

Tiedon luovuttaminen eräissä tapauksissa (1. lakiehdotuksen 44 a §)

Poliisilain 5 a lukuun lisättäväksi ehdotetun 44 a §:n 1 momentin mukaan suojelupoliisi saisi luovuttaa tietoja 44 §:n 3–5 momenteissa tarkoitetuista rikoksista myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja muuksi luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi säännöksessä viitatuille viranomaisille. Luovuttamiseen kohdistuisi kuitenkin momentissa määriteltyjä hyödyntämiskiellon sisältäviä rajoituksia.

Uusi tietojen luovutusperusteita määrittelevä toimivaltasäännös laajentaisi suojelupoliisin oikeutta luovuttaa tällaisia rikostietoja, kun luovutuksen perusteena on kansallisen turvallisuuden suojaaminen tai luovutuksensaajan toiminnan suuntaaminen. Näistä kahdesta perusteesta kansallisen turvallisuuden suojaaminen on väljäsisältöinen ja moniulotteinen termi, jota perustuslakivaliokunta edellä mainitussa lausunnossaan piti myös laaja-alaisena (s. 4). Sääntelyn hyväksyttävänä tarkoituksena on, että luovutuksensaajana oleva rikostorjuntaviranomainen voi ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin kansallista turvallisuutta koskevien vaaratilanteiden ehkäisemiseksi ja kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjumiseksi. Tässä sääntely-yhteydessä ja myös muut oikeusturvatakeet huomioon ottaen kansallisen turvallisuuden suojaamista voitaneen kuitenkin pitää riittävän täsmällisenä ja luovutusta riittävästi rajaavana käsitteenä.

Toiminnan suuntaamisella tarkoitettaisiin perustelujen mukaan (s. 41) säännösehdoituksessa samaa kuin voimassa olevissa säännöksissä, joissa toiminnan suuntaamisen sisältöä ei kuitenkaan määritellä. Esityksen perustelujen mukaan suuntaamisen kohteena olisi yleensä rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen liittyvä poliisin toiminta (s. 26). Lisäksi poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentin esitöiden mukaan toiminnan suuntaaminen mahdollistaa tiedon käytön muun muassa esitutkinnan suuntaamisessa vähäisenkin rikoksen osalta (HE 16/2013 vp, s. 11).

Säännösehdoituksessa tarkoitettu rikostiedon luovuttaminen toiminnan suuntaamiseen eli käytännössä poliisiin päivittäiseen toimintaan ja vähäistenkin rikosten tutkintaan voisi todennäköisesti muodostua ongelmallisen väljäksi ja laaja-alaiseksi tiedustelutiedon luovuttamiseen kohdistuvan palomuurisääntelyn ja sen perustana olevan käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on myös huomauttanut siitä, että sen käytännön valossa tietoa ei voida vähäisissä rikoksissa luovuttaa esitutkinnan aloittamiskynnyksen selvittämiseen (PeVL 35/2018 vp, s. 22). Vaikka samaan momenttiin sisältyvät hyödyntämiskiellot mahdollisesti vähentäisivät sääntelyn ongelmallisuutta tässä suhteessa, toiminnan suuntaamisen käsitteen sisällöllinen epäselvyys ja tulkinnanvaraisuus muodostuvat ongelmallisiksi myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Muiden kuin henkilötietojen luovuttaminen kansainvälisessä yhteistyössä (1. lakiehdotuksen 57 §)

Suojelupoliisi voisi ehdotuksen mukaan luovuttaa säännöksessä tarkoitettuja muita kuin henkilötietoja myös ulkomaan turvallisuus- ja tiedustelupalvelulle, ulkomaan ja EU:n turvallisuusviranomaiselle, Pohjois-Atlantin liitolle (Nato) ja kansainväliselle rikospoliisijärjestölle (Interpol). Säännöksellä on merkitystä lähinnä Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Lähtökohtana on, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73).

Suojelupoliisiin laajennettu toimivalta luovuttaa säännösehdotuksen mukaisesti tietoja kansainvälisessä yhteistyössä ei muodostu ongelmalliseksi täysivaltaisuuden kannalta, kun myös otetaan huomioon, että säännösehdotuksen mukaan tietojen luovuttaminen on mahdollista vain, jos se on tarpeen suojelupoliisiin tai luovutuksensaajan tehtävän suorittamiseksi eikä tietojen luovuttaminen ole vastoin kansallista etua. Sovellettavaksi tulevat edelleen myös 57 §:n 5 momenttiin sisältyvät rajoitukset ja luovutuskielto tarkemmin määritellyissä tilanteissa.

Henkilötietojen luovuttaminen kansainvälisessä yhteistyössä (2. lakiehdotuksen 51 §)

Poliisin henkilötietolain 51 §:ää koskevan säännösehdotuksen mukaan suojelupoliisi saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilötietoja myös Euroopan unionin virastolle ja toimielimelle sekä Pohjois-Atlantin liitolle (Nato) ja kansainväliselle rikospoliisijärjestölle (Interpol). Luovuttaminen olisi mahdollista, jos se on välttämätöntä suojelupoliisiin tai kyseisten ulkomaisten viranomaisten tehtävien suorittamiseksi.

Kyseinen pykälä on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 51/2018 vp s. 14–15). Ehdotettuun luovutuksensaajia määrittelevän sääntelyn laajentamiseen ei ole henkilötietojen perusoikeussuojan kannalta huomauttamista. Tämän arvion kannalta on merkitystä myös sillä, että perustuslakivaliokunnan lausunnossaan välttämättöminä pitämät luovutusrajoitukset sisältyvät edelleen pykälän 5-6 momenttiin.