

Prof. Sakari Melander
5.6.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 29/2025 vp** eduskunnalle laiksi poliisilain 5 a luvun muuttamisesta ja eräksi muiksi laeiksi

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia (872/2011), henkilötietojen käsittelystä poliisi-toimessa annettua lakia (616/2019), tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettua lakia (582/2019) ja lakia sotilastiedustelusta (590/2019). Keskeisimmin esityksessä ehdotetaan, että poliisilain siviilitiedustelua koskevan 5 a luvun sisältämää niin sanottua palomuurisääntelyä eli siviilitiedustelumenetelmän käytön aikana saadun rikosta koskevan tiedon luovuttamista rikos-torjuntaan koskevaa sääntelyä muutetaan ja selkeytetään. Vastaavia muutoksia ehdotetaan myös sotilastiedustelusta annettuun lakiin.

Keskityn lausunnossani ennen muuta ehdotettuun palomuurisääntelyyn.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

1. Siviili- ja sotilastiedustelua koskeva lainsäädäntö (HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp) on Suomessa säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp). Tuolloin valiokunta totesi, että tiedustelua ja tiedustelutoimivaltuuksia koskevaa lainsäädäntöä on arvioitava ennen kaikkea tuolloin juuri hyväksytyn perustuslain (731/1999) 10 §:n 4 momentin kannalta (PeVL 35/2018 vp, s. 4 ja PeVL 36/2018 vp, s. 4). Yleisenä lähtökoh-tana on huomattava, että tiedustelutoimivaltuudet merkitsevät syvälle käyvää puuttumista

perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 8 artiklassa sekä YK:n KP-sopimuksen 17 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan sekä siihen sisältyvään henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan (PeVL 35/2018 vp, s. 3 ja PeVL 36/2018 vp, s. 3).

2. Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Perustuslakivaliokunnan mukaan tiedon hankkimista kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta koskevassa rajoituslausekkeessa on kysymys poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa on irtauduttu rikosperusteisesta toiminnasta ja joka tulee siten sovellettavaksi tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa tai muutoinkaan voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä (PeVL 35/2018 vp, s. 4 ja PeVL 36/2018 vp, s. 4).

3. Perustuslakivaliokunta arvioi tuolloin myös ehdotettua poliisilain 5 a luvun 44 §:n ja sotilastiedustelusta annetun lain 79 ja 80 §:n sääntelyä tiedustelutietojen luovuttamisesta rikostorjuntaan. Valiokunta ensinnäkin katsoi, että kysymys käyttötarkoitussidonnaisuudesta tällaisissa tilanteissa korostuu, kun arvioidaan mahdollista tiedustelumenetelmällä saatua ylimääräistä tietoa tai sitä muistuttavaa tietoa koskevaa sääntelyä, koska tiedustelutoiminnassa on kysymys luonteeltaan erilaisesta toiminnasta kuin poliisilain mukaisessa salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinolain mukaisten salaisten pakkokeinojen käyttämisestä (PeVL 35/2018 vp, s. 22 ja PeVL 36/2018 vp, s. 25).

4. Toiseksi valiokunta katsoi tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä, että rikostutkinnasta eriytyvää tiedustelutoimintaa ei pidä säännellä siten, että se avaisi tosiasiallisen mahdollisuuden kiertää tai väljentää poliisilaissa ja pakkokeinolaissa tietyille salaisille pakkokeinoille asetettuja edellytyksiä (PeVL 35/2018 vp, s. 22). Kolmanneksi valiokunta kiinnitti huomiota aiemman ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaan käytäntöön, jonka mukaan se on suhtautunut torjuvasti lainsäädäntöön, jonka perusteella ylimääräisen tiedon käyttö sallittaisiin muiden vakavuusasteeltaan vähäisempien rikosten kuin kunkin telepakkokeinon perusterikoksen selvittämiseen. Valiokunta on tällöin katsonut, että kysymys on eräänlaisesta välillisestä telepakkokeinon käytön rajoittamisen väljentämisestä (PeVL 32/2013 vp, s. 6/II, PeVL 33/2014 vp, s. 4/I, PeVL 35/2018 vp, s. 22 ja PeVL 36/2018 vp, s. 26).

5. Ylipäänsä perustuslakivaliokunta katsoi, että tietojen luovuttamista rikostorjuntaan koskevaa sääntelyä tiedustelutoiminnassa voidaan arvioida lähtökohtaisesti samoin kuin ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaa sääntelyä (PeVL 35/2018 vp, s. 22 ja PeVL 36/2018 vp, s. 26).

6. Ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva sääntely poliisilaissa ja pakkokeinolaissa on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 66/2010 vp, s. 10, PeVL 67/2010 vp, s. 4–5, PeVL 32/2013 vp, s. 5–7 ja PeVL 33/2013 vp, s. 5–7). Valiokunta on tarkastellut tällaista sääntelyä perustuslain 10 §:ssä turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta (esim. PeVL 98/2022 vp, 17 kohta). Käytännössään valiokunta on asettanut ylimääräisen tiedon käytölle rajoituksia ja korostanut, että ylimääräistä tietoa voidaan käyttää vain niiden rikosten estämiseksi tai paljastamiseksi, joihin kyseisen tiedon tuottaneen keinon käyttämisestä olisi voinut vaatia, taikka niiden rikosten tutkintaan, joiden tutkintaan kyseisen pakkokeinon käytöstä olisi voitu päättää (PeVL 66/2010 vp, s. 10 ja PeVL 67/2010 vp, s. 4–5). Sittemmin valiokunta on tarkistanut ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa näkemystään ja katsonut, että ylimääräisen tiedon käyttäminen voi

tietyin edellytyksin olla sallittua laajemmin tietyn vakavuustason ylittävien rikosten selvittämisessä (PeVL 32/2013 vp, s. 6–7 ja PeVL 33/2013 vp, s. 5–7). Lähtökohtana kuitenkin on, että kaikki sinänsä laillisella pakkokeinolla tai salaisella tiedonhankintakeinolla saatu ylimääräinen tieto ei voi olla rajoituksetta käytettävissä minkä tahansa rikoksen selvittämiseen (PeVL 32/2013 vp, s. 6/II; ks. myös PeVL 35/2018 vp, s. 21 ja PeVL 36/2018 vp, s. 25).

7. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on sinänsä katsottu, että estettä ei ole ollut sille, että ylimääräisen tiedon käyttöä koskevan säännöksen piiriin otetaan joitakin sellaisiakin yksittäisiä rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta mutta jotka kuitenkin vakavuusasteeltaan rinnastuvat muihin ylimääräisen tiedon käyttämisen edellytyksenä oleviin rikoksiin ja jotka täyttävät perustuslain 10 §:ssä luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamiselle asetetut vaatimukset (PeVL 32/2013 vp, s. 7/I ja PeVL 33/2013 vp, s. 7/I). Valiokunta on kuitenkin korostanut suhtautuvansa pidättyvästi ylimääräisen tiedon käytön sallimiseen sellaisten rikosten selvittämisessä, joista säädetty ankarin rangaistus on vähemmän kuin kolme vuotta vankeutta. Valiokunnan lausuntokäytännön valossa lievemmin rangaistavien rikosten ottaminen pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n tai poliisilain 5 luvun 54 §:n sääntelyn piiriin on siten poikkeuksellista (PeVL 98/2022 vp, 19 kohta ja PeVL 99/2022 vp, 14 kohta).

8. Huomionarvoista käsiteltävänä olevan esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtien kannalta myös on, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on tiedustelulainsäädäntöä arvioidessaan korostanut tiedustelulainsäädännön eroa salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevaan sääntelyyn ja katsonut, että viimeksi mainittuja koskeva käytäntö ei selälaisenaan ja varauksitta ole sovellettavissa tiedustelumenetelmiä koskevaa lainsäädäntöä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa vaan tiedustelumenetelmiä koskevaa sääntelyä on arvioitava tiedustelutoiminnan erityinen luonne asianmukaisesti huomioon ottaen (PeVL 35/2018 vp, s. 3–4 ja PeVL 36/2018 vp, s. 3–4). Poliisilain ja pakkokeinolain toimivaltuussääntelyä arvioidessaan valiokunta on puolestaan todennut, että tiedustelutoiminnan irtaantuminen konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä sekä tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroava luonne merkitsevät, että tiedustelulainsäädännössä omaksuttua sääntelymallia ei voida käyttää perusteluna salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevalle sääntelylle (PeVL 98/2022 vp, 12 kohta ja PeVL 99/2022 vp, 7 kohta).

Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevat perustelut

9. Käsiteltävänä oleva esitys (s. 38–43) sisältää suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevat perustelut, joissa käsitellään ehdotettua lainsäädäntöä Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, EU:n perusoikeuskirjasta sekä perustuslaista johtuvien velvoitteiden ja rajoitteiden kannalta. Perusteluissa esityksessä ehdotettua sääntelyä käsitellään myös siihen liittyvän eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kannalta.

10. On kuitenkin huomattava, että merkittävä osa tiedustelutoimivaltuuksista merkitsee puuttumista perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvattuun luottamuksellisen viestin suojaan. Lainvalmisteluasiakirjoissa on katsottu, että luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvia poliisilain 5 §:ssä tarkoitettuja salaisia tiedonhankintakeinoja olisivat telekuuntelu (poliisilain 5 luvun 5 §), tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta (poliisilain 5 luvun 6 §), televalvonta (poliisilain 5 luvun 8 §), televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella (poliisilain 5 luvun 9 §), tukiasematietojen hankkiminen (poliisilain 5 luvun 11 §), tekninen kuuntelu (poliisilain

5 luvun 17 §) ja telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen (poliisilain 5 luvun 25 §) (HE 198/2017 vp, s. 8–9). Myös vastaavat tiedustelutoimivaltuudet merkitsevät puuttumista luottamuksellisen viestin suojaan ja sääntelyä on tältä osin arvioitava perustuslain 10 §:n 4 momentin kvalifioidun lakivarauksen kannalta. Niiltä osin kuin kysymys on esimerkiksi perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuun yksityiselämän suojaan puuttuvista toimivaltuuksista, sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

11. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, että perustuslain 10 §:n sääntely rajoittaa viestin sisällön käyttöä myös sen jälkeen, kun esimerkiksi telekuuntelulla on saatu siitä tieto (PeVL 98/2022 vp, 17 kohta). Tämä merkitsee sitä, että perustuslain 10 §:stä seuraa vaatimuksia myös ylimääräisen tiedon käyttöä tai sitä muistuttavalle sääntelylle.

12. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei juuri tehdä selkoa siitä, miten ehdotettua palomuurisääntelyä olisi arvioitava perustuslain 10 §:n kannalta. Siltä osin kuin kysymys on luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvilla toimivaltuuksilla saadun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan ja rikostutkintaan, esityksessä ehdotettua sääntelyä ei säätämisyjärjestysperusteluissa arvioida perustuslain 10 §:n 4 momentin lakivarauksen ja sen rajoituslausekkeiden asetettujen edellytysten kannalta. Siltä osin kuin kysymys on yksityiselämän suojaan puuttuvilla toimivaltuuksilla saadun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan ja rikostutkintaan, esityksessä ehdotettua sääntelyä ei arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Tätä voidaan pitää esityksen säätämisyjärjestystä koskevien perusteluiden merkittävänä puutteena.

13. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevista perusteluista ei muutenkaan välity erityisen selkeää kuvaa esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista. Esityksessä (s. 40) esimerkiksi vain lyhyesti todetaan, että rikoslain (39/1889) 12, 13 ja 34 a luvun rikosten voidaan katsoa uhkaavan kansallista turvallisuutta lukujen säännöksiä tarkemmin yksilöimättä ja arvioimatta. Epäselväksi tällöin jää, onko kaikissa sanotuissa rikoslain luvuissa tarkoitettujen tekojen katsottava olevan esimerkiksi perustuslain 10 §:n 4 momentin rikostutkintaa koskevassa rajoituslausekkeessa tarkoitettuja yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia.

Rikosepäilyistä ilmoittaminen ja rikostiedon luovuttaminen rikostorjuntaan

14. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilain 5 a luvun 44 §:ää. Säännöksen 1–4 momenttiin ehdotetuissa muutoksissa on ennen muuta kysymys sääntelyn selventämisestä. Vastaavia muutoksia ehdotetaan 4. lakiehdotuksen 79 §:n 1–4 momenttiin.

15. 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:n 5 momentti olisi sen sijaan uusi. Sen mukaan suojelupoliisi saisi 1–4 momentin estämättä aina ilmoittaa tiedustelumenetelmän käytön avulla havaitusta jo tehdystä tai vielä estettävissä olevasta rikoslain 12, 13 ja 34 a luvussa säädetystä rikoksesta sekä luovuttaa tietoa sellaisesta rikoksesta 1 ja 2 momentissa tarkoitettulle toimivaltaiselle viranomaiselle. 4. lakiehdotuksen 79 §:n 5 momentti sisältää vastaavan säännöksen.

16. Ehdotetun sääntelyä voidaan pitää sääntelytavaltaan ongelmallisena, koska siinä viitataan yleisesti rikoslain 12, 13 ja 34 a luvussa säädettyihin rikoksiin luvuissa tarkoitettuja rangaistavaksi säädettyjä tekoja tarkemmin yksilöimättä. Ehdotettua sääntelyä on edellä esitetyn mukaisesti arvioitava perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta, tiedustelutiedon siirtämistä rikostorjuntaan

koskevan eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön sekä soveltuvin osin eduskunnan perustuslakivaliokunnan ylimääräisen tiedon käyttöä koskevan lausuntokäytännön kannalta.

17. Esityksessä katsotaan, että rikoslain 12, 13 ja 34 a luvussa rangaistavaksi säädetyissä teoissa on kysymys siviilitiedustelun kohdeuhkien rikosoikeudellisesti relevanteista ilmenemismuodoista (HE, s. 23) tai sotilastiedustelun kanssa samaan uhkajatkumoon liittyvää toimintaa koskevasta tiedosta (HE, s. 33). Esityksessä (s. 24 ja 33) tämän vuoksi katsotaan, että tietojen luovuttaminen rikoslain 12, 13 ja 34 a luvussa tarkoitettujen rikosten estämiseen ja selvittämiseen ei muuttaisi tiedustelumenetelmällä hankittujen tietojen alkuperäistä käyttötarkoitusta. Edellä todettuun tukeutuen esityksessä (s. 24 ja 33) katsotaan, että tiedustelumenetelmän avulla saatujen tietojen luovuttamista toimivaltaiselle rikostorjuntaviranomaiselle ei ole syytä rajoittaa vastaavalla tavalla kuin 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:n ja 4. lakiehdotuksen 79 §:n muissa momenteissa.

18. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut, että kysymys käyttötarkoitussidonnaisuudesta tällaisen sääntelyn yhteydessä korostuu, kun arvioidaan mahdollista tiedustelumenetelmällä saatua ylimääräistä tietoa tai sitä muistuttavaa tietoa koskevaa sääntelyä, koska tiedustelutoiminnassa on kysymys luonteeltaan erilaisesta toiminnasta kuin poliisilain mukaisessa salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinolain mukaisten salaisten pakkokeinojen käyttämisestä (PeVL 35/2018 vp, s. 22 ja PeVL 36/2018 vp, s. 25).

19. Lisäksi perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut arkaluonteisten tietojen käsitteilyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta (PeVL 40/2021 vp, 15 kohta). Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei ole myöskään saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. esim. PeVL 37/2024 vp, 14 kohta, PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5–6).

20. Esityksessä omaksuttu näkemystä siitä, että rikoslain 12, 13 ja 34 a luvussa tarkoitettut rikokset niiden vakavuuteen katsomatta kuuluvat samaan ”uhkajatkumoon” tiedustelutoiminnan kanssa ja että rikosten estäminen ja selvittäminen tämän vuoksi olisi käyttötarkoituksena yhteensopiva tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa (HE, s. 23–24 ja 33), voidaan pitää huomattavan ongelmallisena. Selvää eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiemmankin lausuntokäytännön perusteella on, että tiedustelutoiminnan luonne eroaa rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta (PeVL 98/2022 vp, 12 kohta ja PeVL 99/2022 vp, 7 kohta). Valiokunnan lausuntokäytännössä on niin ikään katsottu, että eriluonteisen toiminnan rajapinnat tulisi määritellä tarkkarajaisesti ja täsmällisesti (ks. esim. PeVL 49/2014 vp, s. 4/II ja siinä mainitut lausunnot). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännössä on annettu merkitystä tiedustelutoiminnan ja rikosten ennalta estämistä ja selvittämistä koskevien toimivaltuuksien rajapinnan tarkkarajaiselle ja täsmälliselle määrittämiselle tiedustelutietojen muille viranomaisille luovuttamisen kannalta (Centrum för Rättvisa v. Ruotsi [GC], 25.5.2021, 287 kohta).

21. Lisäksi on huomattava, että eduskunnan oikeusasiamies on päätöksessään EOAK/289/2021 katsonut, että vastaavankaltaisessa tilanteessa käyttötarkoitusten yhteensopivuutta ei ole käsillä ja että yhteensopivuutta puoltava tulkinta olisi vastoin tiedustelulainsäädännöstä ilmenevästä

sekä sen eduskuntakäsittelyn yhteydessä esitetyistä lausumista ilmenevää lainsäätäjän tarkoitusta (EOAK/289/2021, s. 20).

22. Koska tiedustelulainsäädäntö on monella tavalla yksilön perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvaa lainsäädäntöä laissa säädettyjen tiedustelutoimivaltuuksien merkityksessä syvälle käyvää puuttumista ennen muuta perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan (PeVL 35/2018 vp, s. 3 ja PeVL 36/2018 vp, s. 3), koska tällaisen sääntelyn yhteydessä käyttötarkoitussidonnaisuus korostuu (PeVL 35/2018 vp, s. 22 ja PeVL 36/2018 vp, s. 25) ja koska tiedustelutoiminnan luonne on ylipäänsä rikostorjunnasta ja rikosten selvittämisestä eroavaa, käyttötarkoitussidonnaisuuden yhteensopivuutta ei nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla voi perustella epämääräisellä ”uhkajatkumon” samankaltaisuutta koskevalla argumentaatiolla. Tämänkaltaisen argumentaation käyttö tosiasiallisesti merkitsee sitä, että tiedonhankintamenetelmiä käytettäisiin salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen, mitä on pidetty perustuslain kannalta ongelmallisena. Lisäksi tämänlainen argumentaatio tosiasiallisesti merkitsee tiedustelutoiminnan ja rikostorjunnan toisistaan eroavaa luonnetta korostavasta lähtökohdasta irtautumista.

23. 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:n 5 momentti ja 4. lakiehdotuksen 79 §:n 5 momentti koskivat myös yleisesti kaikkia rikoslain 12, 13 ja 34 a luvussa tarkoitettuja rikoksia. Rikoslain 12 luvussa säädetään maanpetosrikoksista, 13 luvussa valtiopetosrikoksista ja 34 a luvussa terrorismirikoksista. Luvut sisältävät sinänsä rangaistusuhkaltaan ankaria rangaistavaksi säädettyjä tekoja, mutta myös lievempiä rangaistavaksi säädettyjä tekoja. Tällaisia ovat esimerkiksi rikoslain 12 luvun 8 §:ssä tarkoitettu tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen (rangaistusasteikko sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta), 12 luvun 10 §:ssä tarkoitettu puolueettomuusmääräysten rikkominen (rangaistusasteikko sakkoa tai vankeutta enintään vuosi) tai 34 a luvun 5 d §:ssä tarkoitettu terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen (rangaistusasteikko sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi).

24. Perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta voidaan pitää ongelmallisena, että palomuurisääntely mahdollistaisi tiedustelumenetelmän käytöllä saadun tiedon luovuttamisen tällaisten moitittavuudeltaan suhteellisen vähäisten rikosten estämiseen ja selvittämiseen ilman rajoituksia, joita muuhun tiedon luovuttamista koskevaan ehdotettuun ja voimassa olevaan sääntelyyn sisältyy. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan ylimääräistä tietoa koskevassa lausuntokäytännössä, johon soveltuvin osin perustuen myös tiedustelulainsäädännön palomuurisääntely on rakennettu, perustuu mallille, jossa tietojen luovuttaminen rajataan riittävästi rikosten vakavuusasteen mukaan (PeVL 35/2018 vp, s. 22 ja PeVL 36/2018 vp, s. 26; ks. myös LaVL 32/2018 vp, s. 14). 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:n 5 momentti ja 4. lakiehdotuksen 79 §:n 5 momentti eivät täytä näitä edellytyksiä.

25. Ehdotettu palomuurisääntelyn laajentaminen on myös perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta ongelmallista. Koska 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:n 5 momentissa ja 4. lakiehdotuksen 79 §:n 5 momentissa viitataan yleisesti kaikkiin rikoslain 12, 13 ja 34 a luvussa tarkoitettuihin rikoksiin, ehdotettu sääntely kattaisi jatkossa kaikki sanottuihin lukuihin lisättävät rikossäännökset niiden sisältämästä rangaistusuhkasta riippumatta. Sääntely näin mahdollistaisi sen, että mikä tahansa sanottuihin rikoslain lukuihin lisättävä rangaistavaksi säädetty teko tulisi automaattisesti tietojen ilmoitus- ja luovutusoikeuden piiriin. Ehdotettua sääntelyä ei voi tältä osin pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä.

26. Kokonaisuutena arvioiden 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:n 5 momentti ja 4. lakiehdotuksen 79 §:n 5 momentti muodostuvat hyvin ongelmallisiksi valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Ehdotetut säännökset olisi valtiosääntöoikeudellisista syistä poistaa lakiehdotuksista ja arvioida rikoslain 12, 13 ja 34 a luvun säännöksiin kytkeytyvää tietojen ilmoitus- ja luovutusoikeutta 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:n 1–4 momentin ja 4. lakiehdotuksen 79 §:n 1–4 momentin perusteella, jolloin tietojen luovuttaminen on porrastettu rikosten vakavuuden mukaan ja jossa tietojen luovuttamista rajataan myös oikeasuhtaisuutta ilmentävin edellytyksin (esim. 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:n 3 momentissa mainittu edellytys ”jos tiedon luovutuksella voidaan olettaa olevan tärkeä merkitys sellaisen rikoksen selvittämiseksi”).

Tiedon luovuttaminen eräissä tapauksissa

27. 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 a §:n 1 momentin mukaan suojelupoliisi saisi ilmoittaa 44 §:n 3–5 momentissa tarkoitettusta rikoksesta ja luovuttaa sellaista rikosta koskevaa tietoa kyseisissä momenteissa tarkoitetuille viranomaisille myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja muuksi luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi. Tällaista tietoa ei saisi käyttää esitutkintalain 3 luvun 3 §:n tarkoituksessa, salaista tiedonhankintakeinoja, salaista pakkokeinoja tai muuta pakkokeinoja koskevan vaatimuksen tai päätöksen perusteena eikä näyttönä rikosasiassa. 4. lakiehdotuksen 80 §:n 1 momentti sisältäisi vastaavan säännöksen ja jäljempänä todettu soveltuvien osin soveltuu myös sen arviointiin.

28. Kysymys on käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisen mahdollistavasta sääntelystä, jossa poikkeamiselle asetetaan varsin väljät edellytykset. Edellä todetun mukaisesti kysymys käyttötarkoitussidonnaisuudesta korostuu, kun arvioidaan mahdollista tiedustelumenetelmällä saatua ylimääräistä tietoa tai sitä muistuttavaa tietoa koskevaa sääntelyä, koska tiedustelutoiminnassa on kysymys luonteeltaan erilaisesta toiminnasta kuin poliisilain mukaisessa salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinoina mukaisten salaisten pakkokeinojen käyttämisestä (PeVL 35/2018 vp, s. 22 ja PeVL 36/2018 vp, s. 25).

29. Ehdotettu sääntely on verraten avointa, koska se mahdollistaa kaikkien 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:n 3–5 momentissa tarkoitettuja rikoksia koskevan tiedon luovuttamisen tietyille viranomaisille kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja muuksi luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi. Ei ole ensinnäkään aivan selvää, mitä säännöksessä tarkoitettulla ilmaisulla ”kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi” tarkoitetaan ja miten tämä täsmällisemmin kytkeytyy tietojen luovuttamisen kohteena olevien viranomaisten, poliisin, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien, toimintaan. Tässä suhteessa on huomattava, että perustuslakivaliokunta on perustuslain 10 §:n muuttamista koskevaa esitystä käsitellessään tähdentänyt, että perustuslaista johtuu tarve yhtäältä tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä toisaalta asettaa uhkan vakavuusaste korkealle (PeVM 4/2018 vp, s. 8–9).

30. Erityisen avoimena ja ongelmallisena on nähdäkseni pidettävä säännösten mahdollistamaa tiedustelumenetelmän käytöllä saadun tiedon luovuttamista ”muuksi luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi”. Vaikka luovutuksensaajien piiriä on rajattu 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:n 3–5 momentissa ja 4. lakiehdotuksen 79 §:n 3–5 momentissa tarkoitettuihin toimivaltaisiin viranomaisiin, joita ovat poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos ja Puolustusvoimat, ilmaisua voidaan pitää huomattavan laajana ja epätasällisena, minkä vuoksi se merkitsee huomattavaa poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksesta. Ensinnäkin ongelmallisena voidaan tältä osin

pitää sitä, että ehdotettua sääntelyä perustellaan (HE, s. 26 ja 41) osin viittaamalla poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 momenttiin ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 momenttiin, jotka mahdollistavat ylimääräisen tiedon käyttämisen poliisin toiminnan suuntaamiseksi. Tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja -tutkinnasta eroava luonne ja tiedustelumenetelmien käytölle asetetut väljemmät edellytykset huomioon ottaen tällaista perustelua ei voida pitää asianmukaisena.

31. Tiedon luovuttaminen ”muuksi luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi” on lisäksi ongelmallista, koska ehdotetussa sääntelyssä ei tarkemmin yksilöidä, mitä luovutuksensaajan toiminnan suuntaamisella tarkoitetaan eikä toiminnan suuntaamiselle aseteta minkäänlaisia lisävalifikaatioita. Tiedustelumenetelmän käytöllä saatujen tietojen käyttäminen poliisin, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien toiminnan suuntaamiseksi voisi näin kytkeytyä sanottujen viranomaisten kaikkiin lakisääteisiin tehtäviin, kuten esimerkiksi Puolustusvoimien osalta muiden viranomaisten tukemiseen (laki puolustusvoimista (551/2007) 2 §:n 2 kohta) ja Rajavartiolaitoksen osalta rajaturvallisuuden ylläpitämiseen (rajavartiolain (578/2005) 3 §:n 1 momentti). Tullin suhteen tietojen luovuttaminen voisi oletettavasti liittyä myös esimerkiksi tulliverotukseen (laki tullin hallinnosta (960/2012) 2 §:n 1 momentti).

32. Selvältä nähdäkseni vaikuttaa, että ehdotettu sääntely on käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta hyvin ongelmallista. Esityksessä (s. 26) todetaan, että käytännössä suuntaamisen kohteena olisi yleensä rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen liittyvän toiminta, mutta toisaalta siinä nimenomaisesti todetaan, että tietoja voitaisiin käyttää myös säännöksen tarkoittamien viranomaisten muiden tehtävien suuntaamiseksi. Ehdotettua sääntelyä olisi nähdäkseni välttämättä täsmennettävä niin, että siinä tarkkarajaisemmin ja täsmällisemmin määriteltäisiin toiminnan suuntaamisen rajat eli käytännössä luovutettavien tietojen käyttötarkoitus. Selkeintä olisi, jos tämä käyttötarkoitus rajattaisiin koskemaan säännöksessä tarkoitettujen viranomaisten eli poliisin, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien toteuttamaa rikostorjuntaa eli rikoksen estämisen, paljastamisen tai selvittämisen suuntaamista.

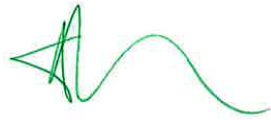
33. Lisäksi on huomattava, että 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 b §:n 1 momentin toisen virkkeen sisältämän hyödyntämiskielto-sääntelyn merkitys suhteessa tietojen luovuttamiseen ”luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi” jää epäselväksi siltä osin kuin tietojen luovuttaminen ei liittyisi rikoksen estämisen, paljastamisen tai selvittämisen suuntaamiseen. Jos kysymys on esimerkiksi uhka-arvioin pohjana käytettävästä tiedosta (HE, s. 25) tai rajaturvallisuuden ylläpitämisessä käytettävästä tiedosta (HE, s. 26), hyödyntämiskieltoa koskevan sääntelyn suhde näihin luovutuksensaajan toimintaan liittyviin tiedon luovuttamistilanteisiin jää verraten epäselväksi.

Muita huomiota

34. 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 b §:ssä säädettäisiin ilmoituksen siirtämisestä päättämisestä. Ehdotetun säännöksen 2 momentin mukaan kun harkitaan 44 §:n 1 momentissa tarkoitettua ilmoituksen siirtämistä, arvioinnissa on otettava huomioon kansallisen turvallisuuden suojaamisen lisäksi rikoksen selvittämisen tai estämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta. Momentissa viitatussa 44 §:n 1 momentissa ei kuitenkaan säädetä ilmoituksen siirtämisestä vaan siitä säädetään 1. lakiehdotuksen 44 b §:n 1 momentissa. 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 b §:n 2 momentin viittaus vaikuttaa näin olevan virheellinen. Oletettavasti sanotussa lainkohdassa tarkoitetaan 44 §:n 1 momentissa tarkoitettua ilmoituksen siirtämistä 44 b §:n 1 momentin mukaisesti.

35. Vastaavasti 4. lakiehdotuksen 80 a §:n 3 momentin ensimmäinen virke vaikuttaa sisältävän virheellisen viittauksen 79 §:n 1 momenttiin, jossa ei säädetä ilmoituksen siirtämisestä. Ilmoituksen siirtämisestä säädettäisiin 4. lakiehdotuksen 80 a §:n 2 momentissa.

Helsingissä 5.6.2025



Sakari Melander
rikosoikeuden professori