

Janne Salminen

17.6.2025

Perustuslakivaliokunta

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

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettua lakia sekä sotilastiedustelulakia. Poliisilain sanottua palomuurisääntelyä muutettaisiin. Kysymys on siviilitiedustelumenetelmän käytön aikana saadun rikosta koskevan tiedon luovuttamista rikostorjuntaan sekä siihen liittyvää henkilötietojen käsittelystä. Ehdotuksen mukaan suojelupoliisille sallittaisiin tiedustelumenetelmän avulla saadun kansallista turvallisuutta vaarantavia rikoksia eli maanpetosrikoksia, valtiopetosrikoksia ja terrorismirikoksia koskevan rikostiedon luovuttaminen toimivaltaiselle viranomaiselle siihen katsomatta, mikä on kyseisistä rikoksista säädetty ankarin rangaistus. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi uusista rikostiedon luovutustarkoituksista, jotka olisivat kansallisen turvallisuuden suojaaminen ja rikoksen selvittämiseksi ja estämiseksi toimivaltaisen viranomaisen toiminnan suuntaaminen. Jos tietoa luovutettaisiin edellä mainituissa tarkoituksissa, sen käyttöön kohdistuisi rajoituksia oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden takaamiseksi ja siviili- sekä sotilastiedustelun suojaamiseksi. Lisäksi säädettäisiin, että tiedustelumenetelmän avulla saadun muun tiedon kuin rikosta koskevan tiedon luovuttamiseen ei sovellettaisi palomuurisääntelyä, vaan muita poliisilain tai henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain säännöksiä myös siinä tapauksessa, että luovutuksensaajana olisi rikostorjuntaviranomainen. Tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi vastaavasti rikostiedon luovuttamisen osalta. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että se mahdollistaisi suojelupoliisin luovuttaa henkilötietoja Pohjois-Atlantin liitolle sekä sellaiselle Euroopan unionin virastolle ja toimielimelle, jonka tehtäviin kuuluu kansallisen turvallisuuden suojaaminen, oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tai rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisilain sääntelyä koskien muun tiedon kuin henkilötiedon kansainvälistä luovuttamista tarkistettaisiin vastaavalla tavalla. Samoin sotilastiedustelusta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi vastaavasti rikostiedon luovuttamisen osalta.

2. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

3. Hallitus on katsonut, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksikössä. Koska kyse uudesta sääntelystä tietojen luovutuksen suhteen, hallitus on pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Arviointia

4. Ehdotus kohdistuu poliisilain palomuurisääntelyyn. Sääntelyssä on kysymys siitä, missä tilanteessa suojelupoliisi voi luovuttaa tietoja muille viranomaisille. Valtiosääntöinen lähtökohta on, että tiedusteluvaltuuksilla saatua tietoa ei saa käyttää muuhun tarkoitukseen kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Palomuurisääntely sisältää eräitä poikkeuksia tähän käyttötarkoitussidonnaisuuteen. Sääntely on erittäin perusoikeusherkkää.

5. Sääntelykokonaisuus on suhteellisen monimutkainen, ja se liittyy jo valmiiksi monimutkaiseen sääntelykokonaisuuteen. Myös perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt tähän seikkaan huomiota. (esim. PeVL 51/2018 vp ja PeVL 40/2021 vp). Tähän nähden hallituksen esityksen pyrkimys sääntelyn selkiinnyttämiseen on kannatettava.

6. Suomen perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta. Sen 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. (5.10.2018/817). Vastaavasti 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. (5.10.2018/817)

7. Henkilötietojen suojan perusperiaatteisiin kuuluvan (ks. esim. PeVL 14/2009 vp). Periaate tarkoittaa, että henkilötietoja ei voida käyttää tavalla, joka ei ole yhteensopiva niiden alkuperäisen keräämisen ja käsittelyn kanssa.

8. Silloin kun kysymys on siviilitiedustelutoiminnassa saadun tiedon luovuttamisesta muuhun toimintaan kuten tässä rikosensorjuntaan, kysymys käyttötarkoituseriaateesta muodostuu erityisen keskeiseksi. Tämä liittyy siihen, että tiedustelulainsäädännöllä tiedusteluviranomaisille on annettu toimivalta käyttää perusoikeuksiin puuttuvia tiedustelumenetelmiä edellytyksin, jotka ovat väljempinä kuin ne edellytykset, joita on asetettu keinoille, joita on käytössä niin sanotussa rikosperusteisessa tiedonhankinnassa. Tämän ohella tiedusteluviranomaisilla on tiedustelumenetelmiä, joita ei voida ylipäättään käyttää rikosperusteisessa niin sanotussa tiedonhankinnassa. Tiedustelumenetelmiä ei lähtökohtaisesti ole tarkoitettu rikosensorjuntaan vaan muuhun tarkoitukseen. Siten tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen rikosensorjuntaan on lähtökohtaisesti poikkeus käyttötarkoitussidonnaisuudesta.

9. Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti korostanut tiedustelutoiminnan erilaista luonnetta verrattuna poliisilakiin ja sen tarkoitamiin tiedonhankintakeinoihin ja pakkokeinolaisten salaisten pakkokeinojen käyttämiseen. Tämän on ajateltu nimenomaisesti korostavan kysymystä käyttötarkoitussidonnaisuudesta (ks. PeVL 33/2014 vp). Lisäksi myös tiedustelu-

lainsäädännön tulee valiokunnan mukaan olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan kanssa, niitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö mukaan lukien (esim. PeVL 35/2018 vp). Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta ja siitä poikkeamisesta samoin kuin rikosprosesseissa sallittujen tiedustelumenetelmien käytöstä on runsaasti käytäntöä ainakin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta. Samoin on huomattava, että kysymys on myös henkilötietojen suojasta, joka on intensiivisesti Euroopan unionin oikeudessa harmonisoitu ja jota koskee laaja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

10. Kuten käsillä olevassa hallituksen esityksessäkin todetaan, nykyinen tiedustelulainsäädäntö mahdollistettiin muuttamalla perustuslain 10 §:ää. Kyseisellä muutoksella perustuslain 10 §:ään lisättiin 4 momentti, johon koottiin sääntely luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisesta.

11. Perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä valiokunta on korostanut valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan lähtökohtana sitä, että perustuslaista johtuu tarve yhtäältä tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä toisaalta asettaa uhan vakavuusaste korkealle. Valiokunnan mukaan rajoitusperusteeseen vetoavalla on myös velvollisuus esittää riittävät perustelut sille, että jokin toiminta voi muodostua vakavaksi uhaksi kansalliselle turvallisuudelle. Välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseksi ei perustuslakivaliokunnan mielestä riitä, että tiedon hankkimisen luottamuksellisista viesteistä voidaan yleisesti katsoa edistävän kansallista turvallisuutta. Sen sijaan on osoitettava, että tiedon hankkiminen kussakin yksittäistapauksessa ja siihen liittyvät yksilökohtaiset perusoikeuksien rajoitukset ovat tehokkaita ja välttämättömiä keinoja hankkia tietoja kyseisessä tilanteessa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta (PeVM 4/2018 vp s. 8–9).

12. Käsillä olevilla ehdotuksilla ei mielestäni laajenneta tiedusteluviranomaisten tiedustelu-toimivaltuuksia sinänsä. Niissä on selkeästi kysymys erilaisten tiedusteluviranomaisten käytössä olevien tiedustelumenetelmien avulla (ja niille säädetty rajoitukset huomioon ottaen) hankittujen tietojen luovuttamista sen käytöstä edelleen toiselle viranomaiselle. Tässä yhteydessä valiokunta on korostanut oikeusturvatakeita sekä laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa sekä riittäviä soveltamisrajoituksia. Kysymys on valiokunnan mukaan poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta juuri sen vuoksi, että siinä irtaannutaan rikosperusteisesta toiminnasta ja sitä sovelletaan tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa tai muutoinkaan voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä (PeVL 35/2018 vp ja PeVM 4/2018 vp).

13. Tähän nähden keskeiseksi tulee käyttösidonnaisuuden periaatteen kannalta myös se, luovutetaanko tiedustelumenetelmillä hankittuja tietoja laajempiin käyttötarkoituksiin kuin mihin ne on hankittu perustuslain 10.4 §:n nojalla. Tällä on merkitys myös yksityiselämän suojan kannalta. Siviilitiedustelulla puututaan viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Valiokunnan mukaan perustuslain 10.4 §:n rajoituslausekkeen on turvattava riittävästi luottamuksellisen viestin salaisuutta ja asetettava riittävän tiukat valtiosääntöiset rajat siihen puuttumiselle. Rajoituslausekkeen tarkoituksena on turvata luottamuksellisen viestin salaisuutta liian pitkälle meneviltä rajoituksilta (PeVM 4/2018 vp).

14. Ehdotettu sääntely mahdollistaa uusia tietojen luovuttamisia.

15. Edellä esitetyn perusteella käsillä olevasta ehdotuksesta nousee esiin kaksi nimenomaista kohtaa, jotka ovat valtiosääntöoikeudellisesti nyt käsillä olevassa ehdotuksessa erityisen huomionarvoisia.

16. Sääntely, jonka mukaan suojelupoliisi saa 44.5 §:n mukaan saman pykälän ”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” ei mielestäni ole problemaattista käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteen kannalta, koska nämä rikokset ovat maanpetosrikoksia ja terrorismirikoksia.

17. Poliisilain 44 a.1 §:n mukaan suojelupoliisi saisi ”ilmoittaa 44 §:n 3–5 momentissa tarkoitettua rikoksesta ja luovuttaa sellaista rikosta koskevaa tietoa mainituissa momenteissa tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja muuksi luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi. Tällöin tietoa ei saa käyttää esitutkintalain 3 luvun 3 §:ssä säädettyssä tarkoituksessa eikä salaista tiedonhankintakeinoja, salaista pakkokeinoja tai muuta pakkokeinoja koskevan vaatimuksen tai päätöksen perusteena eikä näyttönä rikosasiassa.” Tässä ehdotuksessa tarkoitettu tietojen luovuttaminen ”*muuksi toimivaltaisen viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi*” on mielestäni perusoikeuksien rajoitus-edellytysten kannalta turhan leväperäisesti muotoiltu ja lavea. Hallituksen esityksen perusteissa kuvataan, mistä kaikesta voisi olla kysymys, mutta oman käsitykseni mukaan olisi syytä tehdä nimenomaista tarkennusta myös kyseiseen säännökseen, jotta se olisi asianmukaisesti ja siis perusoikeusrajoitus huomioon ottaen täsmällisesti ja tarkkarajaisesti muotoiltu. Pidän tätä säätämisyjärjestyskysymyksenä. Samalla tavalla ongelmallinen on vastaava ehdotus, joka koskee sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta annettua lakia sen 80.1 §:n muutoksesta.