



2.9.2025

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 29/2025 vp.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettua lakia sekä sotilastiedustelulakia.

Esityksessä ehdotetaan, että siinä selkeytettäisiin siviilitiedustelu- ja sotilastiedustelulainsäädännössä olevaa palomuurisääntelyä eli sääntelyä, jolla määrätään tiedustelumenetelmän käytön aikana saadun rikosta koskevan tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että 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.

Edelleen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusista rikostiedon luovutustarkoituksista, joita olisivat kansallisen turvallisuuden suojaaminen ja muu toimivaltaisen viranomaisen toiminnan suuntaaminen. Jos tietoa luovutettaisiin edellä mainituissa tarkoituksissa, kohdistuisi sen käyttöön rajoituksia oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden takaamiseksi ja tiedustelun suojaamiseksi.

Esityksellä selvennettäisiin, 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.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia (jäljempänä poliisin henkilötietolaki) 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.

Esityksen tausta

Kesäkuussa vuonna 2019 voimaan tulleen siviilitiedustelua koskevan poliisilain 5 a luvun ja sotilastiedustelusta annetun lain säätämisen jälkeen Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

0295 480 171
+358 295 480 171

09 160 44635
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@govsec.fi
www.intermin.fi

merkittävästi ja pysyvästi. Niin kutsutut hybridiuhat eli vieraan valtion epäasiallinen vaikuttaminen ja sen uhka ovat kasvaneet. Nämä uhat haastavat kansallista turvallisuutta ja maanpuolustusta. Suomen NATO-jäsenyyden myötä uhkaympäristön muutos on edelleen voimistunut. Vastuut ja tarvittavat toimet eivät ole yhden ministeriön tai viranomaisen hallittavissa. Kansainvälisen ja kotimaisen yhteistyön merkitys ja tiedonvaihto korostuvat entisestään. Uudet turvallisuusuhat ovat samalla asymmetrisiä, eikä jakoa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välillä ole perinteisessä mielessä enää tehtävissä.

Esityksen taustalla on muun muassa tiedusteluvalvontavaltuutetun vuoden 2019 koskevassa vuosikertomuksessaan sinänsä perusteltu tulkintakannanotto, joka koskee tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivista tietojen käyttötavoista muussa viranomaisessa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkinnan mukaan kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämistä ja paljastamista sekä selvittämistä voidaan pitää tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivina tietojen käyttötapoina.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kannanoton pohjalta eduskunnan oikeusasiamies otti omana aloitteenaan selvitettäväksi palomuuria koskevan sääntelyn tulkintaa koskevan asian ja antoi asiaan päätöksen 23.11.2021 (EOAK/289/2021). Oikeusasiamies katsoi, että tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkintakannanottoa ei voida pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä. Oikeusasiamies totesi päätöksessään, että yksityiselämä ja henkilötietojensuoja on turvattu perustuslaissa eikä käyttötarkoitussidonnaisuuteen voida tehdä perusoikeuksia heikentäviä tulkintoja. Tiedustelua koskevien lakien palomuurisäännökset osoittavat, minkälaisin edellytyksin tiedustelumenetelmillä saatuja tietoja pitää, saa tai ei saa luovuttaa rikostorjuntaan. Oikeusturvatakeet tiedustelutiedon johtaessa rikosprosessiin sekä tiedustelumenetelmin saadun tiedon säilyttäminen ja tallettaminen muuhun kuin tiedustelutarkoituksiin ovat kytketyt palomuurisääntelyyn.

Eduskunnan oikeusasiamies toteutti suojelupoliisin aloitteesta tarkastuksen, joka liittyi oikeusasiamiehen 23.11.2021 antamaan tiedustelulainsäädännön ns. palomuurisääntelyn soveltamista koskevaan päätökseen. Oikeusasiamies antoi tarkastuksesta tarkastuspöytäkirjan 29.12.2023 (EOAK/592/2022). tarkastuspöytäkirjan mukaan on kuitenkin epäselvää, voiko viranomainen asettaa toiselle kansalliselle viranomaiselle luovuttamilleen tiedoille oikeudellisesti sitovan ja velvoittavan käyttöoikeusrajoituksen. Samoin on epäselvää, miten tällaisen rajoituksen mahdolliseen rikkomiseen voitaisiin oikeudellisesti puuttua.

Laillisuusvalvojien näkemykset ovat tuoneet esiin erilaisia tulkintamahdollisuuksia nykytilasta. Siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön palomuurisäännökset epätarkoituksenmukaisella tavalla rajoittavat suojelupoliisin mahdollisuutta käyttää tiedustelutietoja tehtäväpiiriinsä kuuluvien rikosten estämisessä ja paljastamisessa tai mahdollisuutta luovuttaa tiedustelutietoja esitutkintaviranomaiselle tällaisten rikosten selvittämiseksi. Tästä johtuen muun muassa maanpetosrikoksia koskevan rikoslain 12 luvussa säädetty turvallisuussalaisuuden paljastaminen, puolueettomuusmääräysten rikkominen tai maanpetoksellinen yhteydenpito eivät kuulu suojelupoliisin ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteina on:

- Mahdollistaa suojelupoliisille ja sotilastiedusteluviranomaiselle tietojen luovutus kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi riittävän laajasti sekä selkeyttää tiedustelumenetelmän käytön avulla saadun rikosta koskevan tiedon luovutusta poliisille.
- Selkeyttää poliisilain palomuurisäännöksiä myös niin, että sääntely ei rajoittaisi suojelupoliisin tai sotilastiedusteluviranomaisen mahdollisuutta luovuttaa tiedustelumenetelmän käytön avulla saatua tietoa Keskusrikospoliisille ja muulle toimivaltaiselle viranomaiselle tehdystä tai vielä estettävistä olevasta maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikoksesta.
- Mahdollistaa suojelupoliisille rikoksesta ilmoittaminen ja tiedon luovuttaminen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja muuksi luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi, kun kyse olisi ehdotetun lain 44 §:n momentissa tarkoitetuista rikoksista tai kyse olisi yllä mainitusta maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikoksesta.

- Mahdollistaa suojelupoliisille ja sotilastiedusteluviranomaiselle rikokseen liittymättömien tietojen, mukaan lukien henkilötietojen luovuttaminen, tilanteissa, joilla ei ole liittymää rikokseen tai rikosta ei ole tapahtunut.
- Mahdollistaa henkilötiedon luovuttaminen puolustusliitto Natolle säätämällä tiedon luovutuksessa tälle.

Sisäministeriön katsoo, että kaikki esityksen tavoitteet ovat kannatettavia.

Esityksen olennaisimmat muutosehdotukset

Siviili- ja sotilastiedustelun varsinaisena eli PolL 5a:1:ssä ja SotTiedL 3 §:ssä säädettyinä tarkoituksena ei ole hankkia rikostietoa esitutkintaviranomaisten rikostorjuntatarpeisiin, vaan tietoa Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta ja muista kansallisen turvallisuuden uhkista ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten. Tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan merkitsee näin ollen eräänlaista poikkeamaa tiedusteluviranomaisia sitovaan tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen. Tiedustelumenetelmän käytön aikana saatuja vähäisimpiä rikoksia koskevia tietoja ei saisi edelleenkaan luovuttaa rikostorjuntaan, ellei kyse olisi eräistä kansallisen turvallisuuden rikoksista. On syytä korostaa, että tiedon luovuttamisessa rikostorjuntaan ei ole kysymys ylimääräisen tiedon käyttämisestä (HaVM 36/2018 vp s. 76, PuVM 9/2018 vp s. 53, LaVL 31/2018 vp s. 16 ja LaVL 32/2018 vp s. 14). Hankitaanhan tiedustelumenetelmän käytöllä laajasti tietoa vieraasta sotilaallisesta toiminnasta ja kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta siitä riippumatta, ilmeneekö siinä jo tehty tai vielä hankkeilla oleva rikos vai ei.

Palomuurisääntelyyn ehdotetut muutokset ovat esityksen eräitä merkittävimpiä ja keskustelua eniten herättäneitä muutosehdotuksia. Poliisilain 5 a luvun 44 § kutsutaan palomuurisäännökseksi tai palomuuriksi. Esityksessä poliisilain 5 a luvun 44 §:n otsikko muutettaisiin ja pykälän 1 ja 2 momenttia täsmennettäisiin sen selventämiseksi, että sääntelyä sovelletaan pelkästään tiedustelumenetelmän käytön avulla, eikä tiedustelumenetelmän käytön aikana saadun tiedon ilmoittamiseen ja luovuttamiseen.

Lisäksi poliisilain 5 a luvun 44 §:ään lisättäisiin uusi 5 momentti. Momentissa ehdotetaan, että suojelupoliisi saisi aina ilmoittaa rikoslain 12, 13 ja 34 a luvussa rangaistavaksi säädettyistä maanpetosrikoksista, valtiopetosrikoksista ja terrorismirikoksista ja luovuttaa sitä koskevaa tietoa toimivaltaiselle viranomaiselle. Säännös ei syrjäyttäisi 1 ja 2 momentteihin sisältyvää velvoittavaa sääntelyä. Pykälän 1 momentin nojalla suojelupoliisilla on velvollisuus ilmoittaa keskusrikospoliisille tiedustelumenetelmän käytön avulla havaitsemastaan vähintään kuuden vuoden vapausrangaistusuhkaisesta jo tapahtuneesta rikoksesta siihen katsomatta, missä rikoslain luvussa kyseinen rikos on säädetty rangaistavaksi.

Maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikoksissa suojeluobjektina on valtion turvallisuus. Poliisilain 5 a luvun 3 §:n mukaan suojelupoliisin siviilitiedustelun kohteena voivat olla ulkomainen tiedustelutoiminta, kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä vakavasti uhkaava toiminta ja terrorismi. Rikoslain 12, 13 ja 34 a luvuissa rangaistavaksi säädettyissä teoissa on kyse edellä mainittujen siviilitiedustelun kohdeuhkien rikosoikeudellisesti relevanteista ilmenemismuodoista. Rikoslain edellä mainituissa luvuissa rangaistusasteikot vaihtelevat elinkautisesta vankeusrangaistuksesta sakkoon, ja rangaistusasteikot ilmentävät tekojen vakavuutta syyllisyyden näkökulmasta, mutta eivät välttämättä teon vahingollisuutta ja vaarallisuutta kansallisen turvallisuuden näkökulmasta.

Sisäministeriö katsoo, että maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikosten estämisellä ja selvittämisellä suojataan kansallista turvallisuutta, mistä johtuen kyseisten kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämistä ja selvittämistä voidaan pitää tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivina tietojen käyttötapoina.

Sotilastiedustelulain 79 §:ää tarkennettaisiin vastaavasti niin, että säännöksessä viitattaisiin tiedustelumenetelmän käytön avulla saatuun tietoon.

Ehdotetut säännökset, joissa tarkennetaan terminologiaa sekä on viittaus rikoslain mainittuihin lukuihin, ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia.

Esityksessä ehdotettava poliisilain 5 a luvun 44 a §:n 1 momentti olisi uusi. Sen mukaan suojelupoliisi saisi ilmoittaa tiedustelumenetelmän käytön avulla havaitusta 44 §:n 3–5 tarkoitetusta rikoksesta ja luovuttaa sellaista rikosta koskevaa tietoa kyseisessä pykälässä tarkoitetulle viranomaiselle myös kansallisen turvallisuuden suojaamisen ja muun luovutuksensaajan toiminnan suuntaamisen tarkoituksessa. Luovutuksensaaja ei saisi käyttää tietoa esitutkintalain 3 luvun 3 §:n tarkoituksessa, salaista tiedonhankintakeinoja, salaista pakkokeinoja tai muuta pakkokeinoja koskevan vaatimuksen tai päätöksen perusteena eikä näyttönä rikosasiassa. Vastaavantyyppistä muutosta esitetään sotilastiedustelulain 80 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan sotilastiedusteluviranomainen saisi luovuttaa tiedustelumenetelmän käytön avulla saatua rikosta koskevaa tietoa aina maanpuolustuksen tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja muuksi toimivaltaisen viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi.

Viranomaisen toiminnan suuntaamisella tarkoitettaisiin analogisesti samaa kuin poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 momentissa, jonka mukaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvilla salaisilla tiedonhankintakeinoilla saatua ns. ylimääräistä tietoa saadaan aina, toisin sanoen ilman rikoksen vakavuuden arviointia, käyttää poliisin toiminnan suuntaamiseksi. Vastaavasti pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 momentin mukaan poliisin luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvilla salaisilla tiedonhankintakeinoilla saamaa ylimääräistä tietoa saadaan aina käyttää poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen toiminnan suuntaamiseksi.

Esityksessä toiminnan suuntaamisessa olisi kyse luovutetun tiedon hyödyntämisestä välillisesti niin, että sitä ei käytetä näyttönä taikka pakkokeinon tai tiedonhankintakeinon perusteena vaan esimerkiksi tutkintalinjan valitsemiseksi esimerkiksi niin, että rikostorjuntaviranomaisella jo käynnissä olevassa tutkinnassa voitaisiin useista eri tutkintalinjoista priorisoida vaihtoehtoa, johon tiedustelumenetelmän käytön avulla annettu tieto antaisi aiheen kohdistaa tutkintaresursseja. Toiminnan suuntaamista olisi myös se, että rikostorjuntaviranomainen voisi luovutetun rikostiedon avulla suunnata operatiivisen toimintansa painopistettä ja mahdollisesti estää uuden rikoksen tai rikollisuuden ilmiön kärjistymistä. Suuntaamisen kohteena olisi yleensä rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen liittyvä poliisin toiminta, mutta tiedon luovuttaminen rikostorjuntaviranomaisen toiminnan suuntaamiseksi voisi tapahtua poliisille myös muiden poliisilain 1 luvun 1 §:ssä säädettyjen tehtävien kuten oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamisen tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen suuntaamiseksi.

Tarkoituksena on erityisesti lisätä tiedonantomahdollisuuksia tiedusteluviranomaiselta niille toimivaltaisille viranomaisille, jotka vastaavat uhkien realisoituessa niihin annettavasta toiminnallisesta vasteesta niin operatiivisen kenttätoiminnan, rikostutkinnan kuin uhkien ennalta estämisen osalta. Ehdotetulla säännöksellä lisättäisiin mahdollisuuksia turvallisuusviranomaisten yhteisen tilannekuvan kehittämiseen ja uhkaympäristön tehokkaaseen hallintaan ja uhkien torjuntaan. Samalla tiedon käyttöä koskevilla ehdottomilla kielloilla estetään se, ettei momentin perusteella annettavaa tietoa voida käyttää miltään osin näyttönä rikosasiassa tai rikoksen selvittämiseksi pakkokeinon perusteena.

Ehdotetun säännöksen mukaan tietoa ei saisi käyttää tietoa esitutkintalain 3 luvun 3 §:n tarkoituksessa, salaista tiedonhankintakeinoja, salaista pakkokeinoja tai muuta pakkokeinoja koskevan vaatimuksen tai päätöksen perusteena eikä näyttönä rikosasiassa. Hyödyntämiskielloilla turvattaisiin osaltaan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asiasta säädettäisiin lain tasolla kiellon velvoittavuuden takaamiseksi. Vastaavat hyödyntämiskiellot ovat sotilastiedustelulaissa.

Poliisilain 5 a luvun 44 c §, joka koskisi rikosta koskevan tiedon käytöstä ilmoittamista ja käyttöä tuomioistuimessa olisi voimassa olevan lain 44 §:n 5 ja 6 momentin mukainen.

Voimassa olevan poliisilain 5 a luvun 55 §:ää, joka koskee yhteistyötä muiden viranomaisten, yritysten ja yhteisöjen kanssa, tarkennettaisiin pykäläviittauksen lisäksi niin, että kyse olisi nimenomaan rikosta koskevien tietojen luovuttamisesta.

Poliisilain 5 a luvun 57 § koskee tiedonluovutusta kansainvälisessä yhteistyössä. Pykälän 4 momentin tietojen luovutusta koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin vastaamaan poliisin henkilötietolain 51 §:ään esitettyä sääntelyä. Suojelupoliisilla olisi tarve luovuttaa salassa pidettäviä muita kuin henkilötietoja ulkomaisille tahoille vastaavalla tavalla kuin se voisi poliisin henkilötietolain

nojalla luovuttaa henkilötietoja. Pykälässä tarkoitetaan muilla kuin henkilötiedoilla esimerkiksi turvallisuusuhkia koskevia analyysejä, ilmiöihin liittyviä tietoja tai tilannekuvatietoja.

Poliisin henkilötietolain 51 §:ssä säädetään henkilötietojen luovuttamisesta kansainvälisessä yhteistyössä. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin niin, että suojelupoliisi saisi luovuttaa henkilötietoja Pohjois-Atlantin liitolle (Nato). Momentissa muutettaisiin myös henkilötietojen luovutusta Euroopan unionin toimielimille ja virastolle. Henkilötietojen luovuttamisessa olisi aina jokaisessa yksittäistapauksessa huomioitava pykälän muiden momenttien tietojenluovuttamista koskevat rajoitteet eli erityisesti ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittamista koskevat vaatimukset sekä tietosuojan taso, näitä säännöksiä ei esitetä muutettavaksi. Voimassa olevan poliisin henkilötietolain 51 §:n 4 ja 5 momenteissa säädetään edellä mainituista asioista siten, että päätettäessä tietojen luovuttamisesta on lisäksi otettava huomioon henkilötietoja vastaanottavan valtion ihmisoikeustilanne, luovutuksen merkitys Suomen kansainvälisille suhteille sekä Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja muut velvoitteet. Lisäksi on otettava huomioon henkilötietoja vastaanottavan valtion tietosuojan taso ja luovutuksen merkitys rekisteröidyn oikeuksille. Edelleen kansainvälinen yhteistyö ja tietojen vaihto on kielletty, jos on perusteltua aihetta epäillä, että jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti. Tietojen luovuttamisen edellytyksenä olisi edelleen kuten voimassa olevassa laissakin niiden välttämättömyys kyseisen tehtävän kannalta.

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi myös eräitä muita lakisystemaattisia selvennyksiä.

Lopuksi

Tärkeimpänä muutoskohteena oleva palomuurisääntely on esityksessä voimassa olevaa lakia täsmällisempi ja tarkkarajaisempi. On myös todennäköistä, että ehdotetun sääntelyn myötä tietojen luovuttaminen suojelupoliisilta muille viranomaisille lisääntyy, mikä parantaa sisäistä turvallisuutta ja tehostaa rikostorjuntaa.

Ehdotetut muutokset ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Ehdotettavalla sääntelyllä suojataan perusoikeuksia, ja sääntelyn muuttamiselle on olemassa painava yhteiskunnallinen tarve.

Sisäministeriö pitää hallituksen esitystä HE 29/2025 vp kannatettavana.

Marko Meriniemi
Lainsäädäntöneuvos