

2.9.2025

SUP0 752/01.04.01.00/2025

Eduskunnan hallintovaliokunta

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt Suojelupoliisin lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä, jolla muutettaisiin poliisilain siviilitiedustelua koskevan 5 a luvun ns. palomuurisääntelyä sekä säädettäisiin Suojelupoliisin oikeudesta luovuttaa henkilötietoja Pohjois-Atlantin liitolle.

Siviilitiedustelun palomuurista säädetään poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä ja se koskee niitä edellytyksiä, joilla Suojelupoliisi saa luovuttaa tiedustelumenetelmän käytön avulla saatua tietoa rikostorjuntaan. Palomuurisääntelyn sisältöön on alusta saakka liittynyt merkittävää tulkinnanvaraisuutta ja epäselvyyttä. Sääntelyn tämänhetkinen tulkinta nojaa eduskunnan oikeusasiamiehen vuosina 2021 ja 2023 esittämiin kannanottoihin, jotka rajoittavat ja osittain tekevät mahdottomaksi siviilitiedustelutiedon luovuttamisen niille viranomaisille, joiden tehtävänä on huolehtia rikosten torjunnasta. Viime vuosina tapahtuneen Suomen turvallisuusympäristön jyrkän ja monialaisen heikkenemisen vuoksi tarve sellaiselle selkeälle ja täsmälliselle sääntelylle, joka riittävässä määrin sallii tiedusteluviranomaisten luovuttaa uhkatietoa rikosten ja erilaisten kriminalisoimattomien hybridiuhkien keskeiselle vasteviranomaiselle eli poliisille, on akuutti. Suojelupoliisin laissa säädettyinä tehtävänä on hankkia tietoa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta – sillä itsellään ei ole toimivaltuuksia puuttua sellaiseen havaitsemaansa uhkaavaan toimintaan, joka on edennyt rikoksen asteelle tai joka muuten välttämättä edellyttää viranomaisen puuttumista. Jotta uhkan toteutuminen voidaan estää, on tieto välttämättä voitava luovuttaa sille viranomaiselle, jolla on toimivaltuudet puuttua siihen.

Edellä sanottu on tunnistettu myös eduskunnan ja hallituksen toimesta. Eduskunta hyväksyi jo helmikuussa 2023 hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 35/2022 vp mukaisen kannanoton, jonka mukaan se edellyttää hallituksen tekemän perusteellisen selvityksen palomuurisääntelyn toimivuudesta ja täsmentämistarpeista, ja arvioinnin pohjalta valmistelevan tarvittavat kattavat, tarkkarajaiset ja täsmälliset säännösehdotukset sääntelyn selkeyttämiseksi. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus uudistaa palomuurisääntelyn siten, että se mahdollistaa poliisin toiminnan suuntaamisen ja riittävän laajasti tiedon luovuttamisen poliisille ja muille viranomaisille, joilla on toimivaltuudet konkreettisesti

puuttua Suojelupoliisiin havaitsemaan kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan nyt lausuttavana oleva hallituksen esitys vastaa edellä mainittuihin tavoitteisiin kiitettävällä tavalla. Sen sisältämien ehdotusten toteuttaminen selkeyttäisi merkittävästi palomuurisääntelyn sisältöä sekä kyseisen sääntelyn suhdetta poliisin henkilötietolakiin. Ehdotettujen muutosten toteuttaminen poistaisi sääntelyyn liittyneet tulkinnanvaraisuudet ja se mahdollistaisi siviilitiedustelun puitteissa saadun tiedon tarkoituksenmukaisen luovuttamisen rikostorjuntaviranomaisille, mikä on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely on täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa kuin voimassa oleva.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kolmea merkittävämpää muutosta palomuurisääntelyyn.

Ensinnäkin esityksessä ehdotetaan, että Suojelupoliisille säädettäisiin oikeus ilmoittaa rikostorjuntaviranomaisille maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksista niiden rangaistusrajoihin katsomatta. Tämä laajentaisi Suojelupoliisin ilmoitusoikeutta hallitusti ja hyvin rajatusti. Käytännössä kyse olisi siitä, että Suojelupoliisi saisi oikeuden ilmoittaa poliisille tiedustelumenetelmän käytön avulla havaitsemastaan tuottamuksellisesta turvallisuussalaisuuden paljastamisesta, puolueettomuusmääräysten rikkomisesta, maanpetoksellisesta yhteydenpidosta, laittomasta sotilaallisesta toiminnasta, matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten ja terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisestä. Laajennus vastaisi tiedusteluvalvontavaltuutetun vuoden 2019 vuosikertomuksessaan esittämää tulkintakannanottoa, jonka eduskunnan oikeusasiamies myöhemmin totesi lakiin perustumattomaksi. Suojelupoliisi pitää välttämättömänä ja itsestään selvänä, että sillä tulee olla oikeus aina ilmoittaa havaitsemistaan maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksista poliisille. Näiden rikosten estämisellä ja selvittämisellä suojataan kansallista turvallisuutta. Rikoksen estäminen ja selvittäminen tapahtuvat näin ollen samassa tarkoituksessa kuin se siviilitiedustelumenetelmän käyttö, jolla tieto rikoksesta on saatu. Esimerkiksi tuottamuksellista turvallisuussalaisuuden paljastamisesta kansalliselle turvallisuudelle aiheutuva vahinko voi tapauskohtaisesti olla mittavampi kuin tahallisesta vakoilusta aiheutuva vahinko, ja olisi kohtuutonta, jos rikokseen ei saataisi puuttua ja siitä aiheutuva vahinko estää.

Nyt kyseessä olevasta maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksista ilmoittamisesta ehdotetaan säädettäväksi poliisilain 5 a luvun 44 §:n 5 momentissa, jonka mukaan ilmoitus jo tapahtuneesta rikoksesta tehtäisiin aina keskusrikospoliisille. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisempi ratkaisu olisi kuitenkin se, että muita kuin ylitörkeitä rikoksia koskevien ilmoitusten vastaanottajaksi säädettäisiin "toimivaltainen esitutkintaviranomainen". Tällöin ilmoituksen saaja määräytyisi sen mukaan, mitä Poliisihallitus kulloisellakin hetkellä on määrännyt alaistensa poliisiyksiköiden tehtävistä ja yksiköiden välisestä esitutkintatoimivallan jaosta. Joustavamman ilmaisun käyttö merkitsisi sitä, että itse säännöstä ei olisi tarpeen muuttaa siinä tapauksessa että poliisihallinnon sisäistä tehtäväjakoja tulevaisuudessa uudistetaan.

Toiseksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusista rikostiedon luovutustarkoituksista, jotka olisivat kansallisen turvallisuuden suojaaminen ja muu rikostorjuntaviranomaisen toiminnan suuntaaminen. Monet asiasta lausuneet tahot tuntuvat mieltäneen, että uusi sääntely jollain tapaa laajentaisi Suojelupoliisin oikeutta ilmoittaa poliisille siviilitiedustelun yhteydessä havaituista lievistä rikoksista. Tästä ei kuitenkaan ole kysymys. Suojelupoliisi saisi kansallisen turvallisuuden suojaamisen ja rikostorjuntaviranomaisen toiminnan suuntaamisen tarkoituksissa luovuttaa poliisille tietoa vain niistä nimenomaisista rikoksista, joista sääntely myös sallii luovuttaa tietoa perinteisessä rikoksen estämisen tai selvittämisen tarkoituksessa. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan onkin olennaista ymmärtää, että uusi ehdotettu sääntely olisi perusluonteeltaan pikemmin viranomaistoimintaa rajoittavaa kuin Suojelupoliisin tiedonluovutusoikeuksia laajentavaa. Silloin kun tietoa luovutettaisiin edellä mainituissa uusissa tarkoituksissa, ei tiedon vastaanottaja saisi - nykyisestä poiketen - käyttää sitä esitutkinnan aloittamiseksi, pakkokeinon perusteena eikä näyttönä rikosasiassa. Kun luovutetun tiedon rikosprosessuaalisista käyttökielloista olisi säädetty lain tasolla, ei tiedon luovuttamisen edes periaatteessa voitane katsoa vaarantavan kenenkään oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Laissa säädettävien käyttörajoitusten tarkoituksena olisi suojata Suojelupoliisin siviilitiedustelua, mikä on täysin välttämätöntä. Nykyisen palomuurisääntelyn olosuhteissa siviilitiedustelun yhteydessä havaitusta rikoksesta ilmoittaminen laukaisee vääjäämättä poliisissa esitutkinnan ja usein myös sellaisen pakkokeinojen käytön, joka on omiaan vaarantamaan tiedonluovutuksen taustalla olleen Suojelupoliisin tiedusteluoperaation. Suojelupoliisin siviilitiedusteluoperaatioissa on yleensä kyse valtiollisiin toimijoihin kohdistuvasta tiedonhankinnasta, jota on välttämätöntä harjoittaa hyvinkin pitkäkestoisesti.

Suojelupoliisi toteaa myös, että ”poliisin toiminnan suuntaaminen” on muussa poliisilainsäädännössä vakiintunut peruste luovuttaa rikostietoa; kyse ei siis ole mistään uudesta oikeudellisesta konstruktiosta. Oikeudesta käyttää ja luovuttaa salaisten pakkokeinojen ja tiedonhankintakeinojen avulla saatua ns. ylimääräistä tietoa poliisin toiminnan suuntaamisen tarkoituksessa säädetään sekä pakkokeino- että poliisilaissa. Nyt ehdotettavasta sääntelystä poiketen kyseinen pakkokeino- ja poliisilain voimassa oleva sääntely sallii poliisin käyttää ja luovuttaa kaikkein lievimpiäkin rikoksia koskevaa ylimääräistä tietoa toiminnan suuntaamisen tarkoituksessa. Toiminnan suuntaamiseksi luovutetulle ylimääräiselle tiedolle ei ole kyseisissä laeissa myöskään säädetty sellaisia nimenomaisia ja ehdottomia käyttörajoituksia kuin mitä toiminnan suuntaamiseksi luovutettavan siviilitiedustelutiedon käytölle nyt ehdotetaan säädettävän.

Kolmanneksi esityksessä ehdotetaan selventävää sääntelyä koskien sitä, mihin Suojelupoliisin tiedonluovutuksiin sovelletaan poliisilain 5 a luvun palomuurisääntelyä ja mihin tiedonluovutuksiin puolestaan sovelletaan poliisin henkilötietolainsäädäntöä. Tällä hetkellä Suojelupoliisilla ei ole oikeutta luovuttaa poliisille ja muille rikostorjuntatehtäviä omaaville viranomaisille sellaisia siviilitiedustelumenetelmän käytön avulla saatuja henkilötiedoiksi katsottavia tietoja, jotka eivät liity konkreettiseen rikokseen. Taustalla on eduskunnan oikeusasiamiehen vuonna 2023 antama kannanotto, jonka mukaan palomuurisääntelyä ei sovelleta ainoastaan rikosta koskevan tiedon, vaan minkä hyvänsä muunkin

tiedustelumenetelmän avulla saadun tiedon luovuttamiseen rikostorjuntaviranomaisille. Kun palomuurisääntelyssä tiedon luovuttamisedellytykset kuitenkin on sidottu rikosten rangaistusasteikkoon, ei kyseinen sääntely tosiasiaassa mahdollista sellaisten henkilötietojen luovuttamista, jotka eivät liity rikokseen. Kyse on siis siitä, että tiedonluovutuksiin tulisi soveltaa sääntelyä, joka ylipäättään ei niihin sovellu.

On ilmeistä, että edellä mainittujen tiedonluovutusten sallimisille on välttämätön ja kiireellinen tarve. Suojelupoliisilla tulee olla oikeus luovuttaa poliisille esimerkiksi henkilön vaarallisuutta kuvaavia tietoja sikäli kuin ne ovat olennaisia sen työturvallisuuden kannalta, samoin kuin tietoja kriminalisoimattomaan hybriditoimintaan osallisista henkilöistä, jotta poliisi voisi kyseiseen toimintaan puuttua taikka muodostaa sitä koskevaa tilannekuvaa.

Tällaisten tiedonluovutusten sallimiseksi esityksessä ehdotetaan täsmennettävän henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia. Lain 50 §:n 2 momentin sanamuotoa muutettaisiin niin, että siitä selvästi ilmenee poliisilain 5 a luvun palomuurisääntelyä sovellettavan ainoastaan *rikostiedon* luovuttamiseen rikostorjuntaviranomaisille. Rikokseen liittymättömän henkilötiedon luovuttamiseen sen sijaan sovellettaisiin henkilötietolain 50 §:n 2 momenttia. Viimeksi sanottu olisi siitä riippumatonta, onko Suojelupoliisi saanut kyseiset tiedot tiedustelumenetelmällä vai jollakin muulla tavalla.

Palomuurisääntelyn ja sen soveltamisalan täsmentämisen lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan poliisin henkilötietolakia muutettavaksi siten, että se sallii Suojelupoliisin luovuttaa henkilötietoja Natolle. Esityksessä todetusti Suojelupoliisi edustaa Suomea Naton siviilitiedustelukomiteassa ja osallistuu laaja-alaisesti sen alaiseen analyysiyhteistyöhön. Täysipainoinen yhteistyöhön osallistuminen edellyttää, että Suojelupoliisilla on oikeus luovuttaa henkilötietoja sotilasliitolle. Olennaisesti kyse on Suomelle kuuluvien jäsenyysvelvoitteiden täyttämisestä. Hallituksen esityksestä ilmenevällä tavalla henkilötietojen luovuttaminen Natolle olisi kuitenkin suoraan lain nojalla kiellettyä, jos jotakin henkilöä tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa muun muassa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Samaa kieltosääntelyä sovelletaan jo nykyisin ulkomaisten turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden kanssa tehtävään yhteistyöhön.

Päälakimies



Jan Sjöblom