

Hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

HE 29/2025 vp

Lausunto: HE 29/2025 vp; hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain 5 a luvun muuttamisesta ja eräksi muiksi laeiksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa Poliisihallituksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi poliisilain 5 a luvun muuttamisesta ja eräksi muiksi laiksi HE 29/2025 vp.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettua lakia sekä sotilastiedustelulakia. Keskeisimmät muutokset kohdistuisivat siviilitiedustelun ja sotilastiedustelun niin sanottuun palomuurisääntelyyn. Palomuurisääntelyllä säädetään siviilitiedustelumenetelmän ja sotilastiedustelumenetelmän käytön aikana saadun rikosta koskevan tiedon luovuttamista rikostorjuntaan sekä siihen liittyvien henkilötietojen käsittelyä. Palomuurisääntelyssä on kyse poikkeuksesta tiedustelumenetelmillä saadun tiedon käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Kyseinen sääntely on osoittautunut käytännössä tulkinvaraiseksi.

Lähtökohtaisesti tiedusteluviranomainen käyttää toimivaltuuksiaan hankkimalla tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten eikä sillä aina ole sellaisia omia toimivaltuuksia, joita kansallisen turvallisuuden uhkiin reagoiminen edellyttäisi. Siksi kansallisen turvallisuuden, yhteiskunnan kokonaisedun ja vakavimpien uhkien ja niihin mahdollisesti liittyvien rikosten ennalta estämisen kannalta on välttämätöntä, että toimivaltainen viranomainen voi saada mahdollisimman laajasti tietoa niistä uhista, joita vastaan se voi antaa suojaa. Rikollisiin tekoihin toiminnallisen vasteen antaa ja rikokset tutkii pääosin poliisi ja jossakin tapauksissa muu rikostorjuntaviranomainen. Vaikka kansallisen turvallisuuden uhkiin liittyy pääsääntöisesti ulko- ja turvallisuuspoliittinen elementti, kysymys on lähtökohtaisesti myös rikoksista erityisesti uhkien realisoituessa.

Ehdotetut muutokset ovat kannatettavia ja selkeyttävät voimassa olevaa lainsäädäntöä, sekä poistavat lainsäädäntöön liittyviä tulkintaongelmia, selkeyttämällä tiedustelumenetelmän käytön aikana saadun rikosta koskevan tiedon luovuttamista rikostorjuntaan.

Muutokset ovat omiaan tehostamaan kansallisen turvallisuuden suojaamista poliisin saadessa tiedon uhkista ja rikoksista, joihin poliisi antaa ensivasteen ja suorittaa esitutkinnan. Sääntelyllä selkeytettäisiin hyvin nykyistä lainsäädäntöä ja mahdollistettaisiin entistä parempi tiedonvaihto tiedusteluviranomaisten ja toimivaltaisen viranomaisen välillä, sekä siten kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaaminen muuttuneessa turvallisuusympäristössä

Lausunnossa kommentoidaan pääosin poliisilain 5 a luvun mukaiseen siviilitiedustelun lainsäädäntöön esitettyjä muutoksia, koska sotilastiedustelulainsäädäntöön liittyvät esitykset ovat pääosin yhteneviä poliisilain muutosten kanssa.

44 § Rikosepäilystä ilmoittaminen ja rikostiedon luovuttaminen rikostorjuntaan

PolL 44 § otsikkoon tehty muutos selkeyttää ja poistaa palomuurisääntelyn ulottuvuuden tulkintaan mahdollisesti liittyneitä tulkintaongelmia. Hallituksen esitykseen kirjatus mukaisesti palomuurisääntely ei koskisi eikä se siten myöskään rajoittaisi muulla tavoin kuin tiedustelumenetelmän avulla saadun tiedon luovuttamista. Uudistettu otsikko myös ilmentää, että säännös koskee vain rikostiedon luovuttamista rikostorjuntaan. Muutos on poliisille erittäin tarpeellinen ja selkeyttää säännöksen soveltamisalaa, mahdollistaen samalla tiedustelumenetelmillä hankitun muun kuin rikosta tai rikosepäilyä koskevan tiedon luovuttamisen - muiden tiedonvälityksen mahdollistamien sääntöjen täytyessä - myös rikostorjuntaviranomaisille.

PolL 44.1 §

Momentissa säädetään suojelupoliisin velvollisuudesta ilmoittaa keskusrikospoliisille selaisesta jo tapahtuneesta rikoksesta, josta on saatu tieto tiedustelumenetelmän käytön avulla ja josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta.

Momenttiin esitetty lisäys, jonka mukaisesti Suojelupoliisi saa luovuttaa tällaista rikosta koskevaa tietoa keskusrikospoliisille tai muulle toimivaltaiselle esitutkintaviranomaiselle, poistaa myös mahdollisen tulkinnallisen kysymyksen saako suojelupoliisi rikosta koskevan ilmoituksen lisäksi myös luovuttaa rikokseen liittyvää tietoa.

Rikostorjuntaa jatkossa tehostaisi suojelupoliisin mahdollisuus luovuttaa rikokseen liittyvää tietoa esitutkintaviranomaiselle tilanteissa, joissa esitutkintaviranomaisen tiedossa on jo rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Myös hallituksen esitykseen kirjattu mahdollisuus suojelupoliisin tiedonluovutukselle esitutkintaviranomaisen pyynnöstä tehostaisi rikostorjuntaa - esitutkintaviranomaisen ei jatkossa tarvitsisi ryhtyä tiedonhankintaan sen tiedon saamiseksi, joka jo on suojelupoliisin hallussa.

Perusteluihin on myös asianmukaisesti kirjattu, ettei kuvatuslaista tietopyyntöä voi käyttää esitutkintaviranomaisen puuttuvien tiedonhankintatoimivaltuuksien kiertämiseen, tie-

dustelumenetelmän käyttö ei voi tapahtua esitutkintaviranomaisen pyynnöstä, eikä tiedustelumenetelmän käyttö voi perustua rikosta koskevien tietojen hankkimiseksi esitutkintaviranomaista varten.

PolL 44.2 § ja 44.4 §

PolL 44.2 § ensimmäisessä lauseessa käytetään käsitettä *rikoksen estämiseksi toimivaltaiselle viranomaiselle*, johdonmukaista olisi, että myös momentin toisessa lauseessa käytettäisiin samaa käsitettä.

PolL 44.4 § kyse on tiedon luovuttamisesta *toimivaltaiselle viranomaiselle* hankkeilla olevan rikoksen estämiseksi, jos rikoksen rangaistusmaksimi on vähintään 2 vuotta vankeutta. Momenteissa käytetään käsitettä toimivaltainen viranomainen, mutta voisi olla systemaattista käyttää käsitettä *rikokseen estämiseen toimivaltainen viranomainen*, kuten 2 momenteissa.

PolL 44.5 §

Ehdotettu uusi 5 momentti on poliisin toiminnan kannalta tarpeellinen. Siinä säädettäisiin suojelupoliisin oikeudesta 1–4 momentin estämättä aina ilmoittaa tiedustelumenetelmän käytön avulla havaitusta jo tehdystä tai vielä estettävissä olevasta rikoslain (39/1889) 12, 13 ja 34 a luvussa säädetystä rikoksesta sekä luovuttaa tietoa sellaisesta rikoksesta 1 ja 2 momentissa tarkoitetulle toimivaltaiselle viranomaiselle.

Momentin perusteella suojelupoliisi voisi ilmoittaa ja luovuttaa tietoja myös sellaisista vielä estettävistä ja tapahtuneista rikoksista, joihin momentit 1-4 eivät anna mahdollisuutta. Tällaisia rikoksia olisivat tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen, puolueettomuusmääräysten rikkominen, maanpetoksellinen yhteydenpito, laitton so-tilaallinen toiminta, matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen. Kyseisten rikosten vakavan luonteen, sekä rikosten estämisen ja selvittämisen merkittävyyden kannalta on tärkeää, että poliisi saa niistä suojelupoliisilta ilmoituksen ja tiedonluovutuksen. Tärkeää on myös, että uusi 5 momentti ei muuta 1 ja 2 momenttien mukaista suojelupoliisin ilmoitusvelvollisuutta harkinnanvaraiseksi.

Momentissa säädettäisiin myös ilmoituksen ja tiedonluovutuksen kohteesta: ”*Suojelupoliisi saa 1–4 momentissa säädetyn estämättä aina ilmoittaa tiedustelumenetelmän käytön avulla havaitusta jo tehdystä tai vielä estettävissä olevasta rikoslain 12, 13 tai 34 a luvussa säädetystä rikoksesta sekä luovuttaa tietoa sellaisesta rikoksesta 1 ja 2 momentissa tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille.*”

Edellä mainitun perusteella näyttäisi selvältä, että jo tehdystä rikoksesta suojelupoliisi tekisi ilmoituksen keskusrikospoliisille ja että suojelupoliisi saisi luovuttaa rikosta koske-

vaa tietoa keskusrikospoliisille tai muulle toimivaltaiselle esitutkintaviranomaiselle. Hallituksen esityksen perusteluihin sivulle 24 on kuitenkin kirjattu kappale, joka vaikuttaisi olevan ristiriitainen **tiedon luovutuksen** osalta: *"Momentin mukainen rikoksesta ilmoittaminen ja rikosta koskevan tiedon luovuttaminen tapahtuisi 1 ja 2 momentissa tarkoitetulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Viittaus 1 momentin tarkoittamaan toimivaltaiseen viranomaiseen kohdistuisi keskusrikospoliisin. Rikoslain 12, 13 ja 34 a luvussa rangaittavaksi säädettyjen rikosten erityisen luonteen vuoksi on perusteltua, että rikosta koskevan tiedon luovutuksensaajana on nimenomaan keskusrikospoliisi siihen katsomatta, mikä on rikoksesta säädetty vähimmäisrangaistus."*

Perustelujen kirjaus rajaisi tiedon luovutuksen ulkopuolelle muut toimivaltaiset esitutkintaviranomaiset, mukaan lukien poliisilaitokset. 1 momentin mukaista kirjausta tiedonluovutuksesta on perusteltu hallituksen esityksen sivuilla 21 – 22, josta ilmenee perustellut suojelupoliisin mahdollisuudelle luovuttaa tietoa myös poliisilaitoksille.

Laki poliisiin hallinnosta (110/1992) 7 § määrittelee paikallispoliisin tehtävät ja 9 § keskusrikospoliisin tehtävät. Laki poliisiin hallinnosta 9.2 § mukaan "Poliisihallitus antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä keskusrikospoliisin tehtävistä. Poliisihallitus voi tarvittaessa määrätä myös keskusrikospoliisin ja muiden Poliisihallituksen alaisten yksiköiden välisistä tutkintajärjestelyistä." 9 § ei nimenomaisesti säädä rikoslain lukujen 12, 13 ja 34 a rikoksia keskusrikospoliisin tutkittavaksi. Poliisihallitus on tällä hetkellä määräyksellä Keskusrikospoliisin ja poliisiyksiköiden välinen yhteistyö rikostorjunnassa vastuuttanut keskusrikospoliisin tutkimaan edellä mainittuja rikoksia. Rikosten esitutkinta voidaan kuitenkin toimittaa myös keskusrikospoliisiin ja poliisilaitoksien yhteistoimintana tai tutkintavastuista voidaan tapauskohtaisesti sopia pääsäännöstä poiketen.

Hallituksen esityksen s.24 kirjaus näyttäisi estävän suojelupoliisin tiedon luovutuksen poliisilaitokselle tilanteessa, jossa esitutkinta suoritettaisiin yhteistoiminnassa tai poliisilaitoksen toimesta. Perusteltua olisi, että 44 § 1 momentin mukaiseen tiedonluovutukseen ei säädetäisi poikkeavaa rajoitusta myöskään 5 momenttiin. 5 momentin muotoilu *"Suojelupoliisi saa 1–4 momentissa säädetyn estämättä aina ilmoittaa tiedustelumennettelmän käytön avulla havaitusta jo tehdystä tai vielä estettävissä olevasta rikoslain 12, 13 tai 34 a luvussa säädetystä rikoksesta sekä luovuttaa tietoa sellaisesta rikoksesta 1 - 4 momentissa tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille."* selkeyttäisi momentin mukaista ilmoittamista ja tiedonluovutusta.

44 a § Tiedon luovuttaminen eräissä tapauksissa

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan suojelupoliisi saisi ilmoittaa tiedustelumennettelmän 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. Sikäli kuin rikoksesta ilmoitettaisiin tai rikosta koskevaa tietoa luovutettaisiin näissä tarkoituksissa, ei luovutuksensaajana oleva rikostorjuntaviranomainen saisi käyt-

tää saamaansa tietoa esitutkintalain 3 luvun 3 §:n tarkoituksessa, salaista tiedonhankintakeinoja, salaista pakkokeinoja tai muuta pakkokeinoja koskevan vaatimuksen tai päätöksen perusteena eikä näyttönä rikosasiassa.

Yleisenä huomiona voi todeta PolL 44 a §:n olevan toiminnallisesti erittäin tarpeellinen ja mahdollistavan poliisitoiminnan suuntaamista, joka on tietojohdoisen toiminnan perusta. On selvää, että tällä poikkeusperusteella saatua tietoa ei voitaisi käyttää oikeudenkäynnissä ja siten lakitasoisesti kirjatut tiedonkäytön rajaukset (hyödyntämiskiellot) ovat pääosin välttämättömiä.

Ehdotettu pykälä asettaa luovutetulle tiedolle hyödyntämiskiellon edellä mainituissa tapauksissa. Hyödyntämiskiellossa olisi myös tiedon käyttö *salaisen tiedonhankintakeinon* vaatimuksen tai päätöksen perusteena, eli poliisilain 5 luvun *rikoksen estämiseksi* toteutettavien salaisten tiedonhankintakeinojen perusteena. Perustelujen mukaan hyödyntämiskiellolla turvattaisiin osaltaan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Perusteluissa ei ole kiinnitetty huomioita käsitteiden *rikoksen estäminen*, *rikoksen paljastaminen* ja *rikoksen selvittäminen eroihin*. Yksinkertaistaen todeten rikoksen estämisen onnistuessa rikos ei pääse tapahtumaan, tällöin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus ei vaarantuisi toisin kuin, jos tietoa käytettäisiin esitutkintalain 3 luvun 3 §:n tarkoituksessa, salaista pakkokeinoja tai muuta pakkokeinoja koskevan vaatimuksen tai päätöksen perusteena (näytön hankinta) tai näyttönä rikosasiassa.

Ehdotetun pykälän perusteella poliisi siis saisi ilmoituksen ja tiedon hankkeilla olevasta rikoksesta rikoksen estämiseksi, josta on säädetty ankarin rangaistus vähintään 2 vuotta vankeutta (44 § 4 mom), mutta tietoa saisi käyttää vain toiminnan suuntaamiseksi. Kun huomioidaan 44 § 2 momentin säännös suojelupoliisin ilmoitusvelvollisuus hankkeilla olevasta rikoksesta, josta säädetty vankeusrangaistus on vähintään 6 vuotta vankeutta ja joka on vielä estettävissä. Näyttäisi siltä, että 44 a pykälän soveltamisalaan kuuluisi varsin vakavia rikoksia, joista ankarin rangaistus vähintään 2 vuotta, mutta alle 6 vuotta.

Kun vakavien rikosten ennalta estäminen on valtion ydintehtävänä tarkoituksenmukaista mahdollistaa riittävän tehokkaasti, esitetään harkittavaksi, tulisiko hyödyntämiskiellotiedoista poistaa salaista tiedonhankintakeinoja koskevan vaatimuksen tai päätöksen perusteena. Esitetyllä muutoksella poliisilla olisi mahdollisuus kohdentaa PolL 5 luvun rikoksen estämiseen tarkoitettuja tiedonhankintakeinoja luovutetun tiedustelutiedon perusteella.

Laki sotilastiedustelusta

79 § Rikosepäilystä ilmoittaminen ja rikostiedon luovuttaminen rikostorjuntaan

Pykälän toisessa momentissa säädetään sotilastiedusteluviranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta rikoksen estämiseksi toimivaltaiselle viranomaiselle, jos tiedustelumenetelmän avulla saadusta tiedosta ilmenee, että hankkeilla on sellainen rikos, josta säädetty anka-

rin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta, ja rikos on vielä estettävissä. Sotilastiedusteluviranomainen saa luovuttaa tässä momentissa tarkoitettua rikosta koskevaa tietoa toimivaltaiselle viranomaiselle, joita ovat poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli tai Puolustusvoimat.

Oletettavasti sotilastiedusteluviranomainen saa luovuttaa tietoa myös suojelupoliisille. Mahdollisia tulkintaongelmia voisi estää, jos suojelupoliisi mainittaisiin tässä momentissa nimenomaisesti.

Taloudelliset vaikutukset poliisihallinnolle

Hallituksen esitykseen on asianmukaisesti kirjattu: ” *Taloudellisten vaikutusten osalta hallituksen esityksessä siviilitiedustelulainsäädännöksi (HE 202/2017 vp) poliisihallinnolle aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia arvioitiin suuntaa antavasti ja lähinnä vain esitutkintaan siirtyvien asioiden näkökulmasta. Suojelupoliisi on luovuttanut siviilitiedustelulainsäädännön voimaan tulon jälkeen tietoa poliisille palomuri ja muun sääntelyn perusteella. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä tehtävien muutosten jälkeen palomurisääntely muuttuu täsmällisemmäksi ja käyttökelpoisemmaksi, joten tietojen luovuttaminen suojelupoliisilta poliisille arvion mukaan oletettavasti lisääntyy ja aiheuttaa jonkin verran resurssivaikutuksia. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että poliisin vastuulle siirrettävät asiat, joissa on mahdollista vielä estää rikos, vaativat erityisesti akuutissa tilanteessa varsin suurta resurssia.*”

Tältä osin todetaan, että poliisi on yksilöinyt oletettavat siviili- ja sotilastiedustelun kustannusvaikutukset aikoinaan em. lakien (budjettilait) alkuperäisten hallitusten esitysten valmistelun yhteydessä - htv-tarkkuudella. Kustannusvaikutusarvio perustui käytännössä sellaisenaan arvioituihin palomuurin läpi tulevien rikosten ennakoituun lukumäärään ja tiedustelulakien uhkaperusteiden pohjalta arvioituun luovutettujen rikosasioiden vakaavuuteen. Oletettavasti nimenomaan palomuripykäliin liittyvien haasteiden takia sen läpi tulleet ilmoitukset ovat jääneet selvästi ennako-odotuksia vähäisemmäksi ja siten todelliset kustannukset poliisille realisoitumatta. Mikäli tilanne nyt uudella sääntelyllä muuttuu, on käyttökokemusten jälkeen perusteltua arvioida poliisin mahdollisia kustannusvaikutuksia todellisuutta vastaavasti uudelleen. Poliisi ole myöskään toistaiseksi saanut tiedustelulakien alkuperäisiin hallituksen esityksiin kirjattuja HTV kohdennuksia.

Lopuksi

Vaikka hallituksen esitys on monelta osin erinomainen ja parantaisi selvästi nykytilaa, on kuitenkin selvää, ettei onnistunut ja toimiva palomurisääntelykään korvaa Poliisihallituksen alaisen poliisin puuttuvaa rikostiedustelun toimivaltuutta.

Siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön tiedon hankinnan perusteena ei ole rikos tai rikollisuus. Rikoksia koskevaa tietoa tulee tiedustelutoimivaltuuksia käyttäen tietoon lähtökohtaisesti ns. sivuosumina, tiedonhankinnan prioriteettien kohdistuessa muuhun toimin-

taan. Kuten hallituksen esityksessäkin on todettu tiedustelumenetelmän käyttö ei voi tapahtua esitutkintaviranomaisen pyynnöstä, eikä tiedustelumenetelmän käyttö voi perustua rikosta koskevien tietojen hankkimiseksi esitutkintaviranomaista varten, tiedustelumenetelmiä ei voi käyttää Poliisihallituksen alaiselta poliisilta puuttuvan rikostiedustelun toimivaltuuksien kiertämiseen.

Rikostiedustelua koskeva lainsäädäntö on parhaillaan valmistelussa Sisäministeriössä osana PMi Orpon hallitusohjelmaa (VN/27085/2023-SM-1).

Jari Yli-Pelkonen, poliisitarkastaja

Automaattisesti päivittyvä allekirjoitusfraasi. Älä poista tätä kenttää, jos allekirjoitat asiakirjan sähköisesti.

Liitteet

Kirjoita tähän

Jakelu

Eduskunnan hallintovaliokunta, HaV@eduskunta.fi

Tiedoksi

Poliisiylijohtaja Ilkka Koskimäki
Poliisi johtaja Sanna Heikinheimo
Poliisiylitarkastaja Minna Ketola
Poliisilakimies Visa Weckström
POL_VP_Poliisihallitus_Esikunta

Poliisihallitus

Vuorimiehentie 3, PL 1000, 02151 Espoo

kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi

Puhelin +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780, poliisi.fi