

Eduskunta, Hallintovaliokunta

LAUSUNTO

4.9.2025

Viite: Hallintovaliokunnan kokous 5.9.2025, klo 11.15 (HE 29/2025 vp)

EOAK/5053/2025 HE 29/2025 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI POLIISILAIN 5 A LUVUN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI MUIKSI LAEIKSI

1. KESKEISISTÄ EHDOTUKSISTA, NIIDEN TAUSTASTA JA SUHTEESTA PERUSTUSLAKIIN

Hallituksen esityksessä on kysymys ensinnäkin tiedustelulainsäädäntöön sisältyvien **ns. palomuurisäännösten** muuttamisesta. Palomuurilla säännellään tiedustelumenetelmällä saadun tiedon luovuttamista muun muassa rikostorjuntaan toimivaltaiselle viranomaiselle.

Olen antanut 23.11.2021 hallituksen esityksessä mainitun päätöksen EOAK/289/2021, joka ilmeisesti on yhtenä vaikuttimena lakihankkeeseen palomuurisääntelyn muuttamiseksi.

Päätöksessäni katsoin muun muassa, että tiedusteluvalvontavaltuutetun esittämä **tulkinta**, jonka mukaan palomuurisäännökset **eivät rajoita tiedustelutiedon luovuttamista rikostorjuntaan** tiedusteluviranomaisten omaan tehtäväpiiriin kuuluvien rikosten osalta, **ei ole oikeudellisesti hyväksyttävä**.

Tiedustelumenetelmiä ei ole tarkoitettu rikostorjuntaan.

Tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan merkitsee siten **poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta**.

Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtävämäärittelyillä ei voida oikeuttaa tai perustella henkilötietojen käyttötarkoituksidonnaisuudesta poikkeamista. Siihen vaaditaan nimenomaista lakitasoista sääntelyä. Palomuurisäännöksessä on tyhjentävästi säännelty, minkälaisin edellytyksin tiedustelumenetelmillä saatuja tietoja pitää, saa tai ei saa luovuttaa rikostorjuntaan.

Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on ”selkeyttää” palomuurisäännöksiä muun muassa niin, että suojelupoliisi tai sotilastiedusteluviranomainen saisi **paitsi ilmoittaa** rikosepäilystä, **myös luovuttaa** sitä koskevaa tiedustelumenetelmän avulla saatua tietoa rikostorjuntaan toimivaltaiselle viranomaiselle rikoksen **rangaistusasteikon** mukaan määräytyvien edellytysten mukaisesti.

Lisäksi tiedusteluviranomaiset saisivat **aina ilmoittaa ja luovuttaa** rikostorjuntaviranomaiselle tiedustelumenetelmän avulla saatua tietoa **kansallista turvallisuutta vaarantavista** rikoksista eli maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksista **riippumatta** rikoksen **rangaistusasteikosta**.

Määräyksestäni toteutetun Suojelupoliisin asiakirjatarkastuksen (EOAK/592/2022) johdosta laaditussa tarkastuspöytäkirjassa katsoin, että **tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen poliisin toiminnan suuntaamiseksi** ei perustu lakiin laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen poliisitoiminnan suuntaamiseksi edellyttäisi siten nimenomaista sääntelyä laissa. **Laissa olisi säädettävä** nimenomaisesti paitsi oikeudesta tietojen luovuttamiseen, myös täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ”poliisin toiminnan suuntaamisen” käsitteen merkityssisällöstä ja rajoista eli luovutettavien tietojen käyttötarkoituksesta ja käytöstä.

Nyt ehdotetaan sääntelyä tiedustelumenetelmän käytön avulla saadun rikostiedon **uusista luovutustarkoituksista**, jotka olisivat **kansallisen turvallisuuden suojaaminen** ja rikostorjuntaviranomaisen **toiminnan suuntaaminen**. Tällöin **tietoa ei saisi käyttää** esitutkinnan toimittamiseksi eikä salaista tiedonhankintakeinoja, salaista pakkokeinoja tai muuta pakkokeinoja koskevan vaatimuksen tai päätöksen perusteena eikä näyttönä rikosasiassa.

Lisäksi esityksellä ”selvennettäisiin”, että tiedustelumenetelmän avulla saadun **muun kuin rikostiedon** luovuttamiseen **ei sovellettaisi palomuurisääntelyä**, vaan muita poliisilain tai poliisin henkilötietolain säännöksiä.

Tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettua lakia ja sotilastiedustelusta 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.

Ehdotus on merkityksellinen erityisesti perustuslain yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n sekä oikeusturvaperusoikeutta koskevan 21 §:n kannalta. Yksityiselämän sekä luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suoja on turvattu perustuslain 10 §:ssä, johon sisältyy myös **henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden** periaate. Sen mukaan henkilötietoja ei voida käyttää tavalla, joka ei ole yhteensopiva niiden alkuperäisen keräämisen ja käsittelyn kanssa. Mikäli tästä poiketaan, tulee sääntelyn täyttää **perusoikeuksien rajoitusedellytykset**.

Jos kyse on lisäksi **luottamuksellisen viestin suojaan** puuttumisesta, eli tiedustelumenetelmällä saatujen luottamuksellisen viestin suojan piiriin kuuluvien (esim. telekuuntelulla saatujen) tietojen luovuttamisesta edelleen toiselle viranomaiselle, sääntelyä tulee arvioida myös perustuslain 10 §:n 4 momentin asettamien **erityisten rajoitusedellytysten** kautta. Säännöksen 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. Perustuslakivaliokunta painotti PL 10 §:n 4 momenttia koskevassa mietinnössään, että 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, s. 5).

Ehdotetulla sääntelyllä rajoitettaisiin niin yksityiselämän suojaa, käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatetta kuin luottamuksellisen viestin suojaa.

Tiedustelua koskevan lainsäädännön, mukaan lukien siinä saatujen tietojen käyttö ja luovuttaminen, tulee lisäksi olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä Euroopan unionin oikeuden kanssa: erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan sekä niitä koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön kanssa (mm. PeVL 35/2018 vp, s. 4).

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 2 §:ssä turvatun oikeusvaltioperiaatteen kanssa, jonka keskeisenä elementtinä on, että viranomaisten toimivallan ja niiden käytön tulee perustua lakiin.

Pidän valitettavana, että vaikka kyse on perusoikeusherkästä sääntelykontekstista, esityksen **säätämisjärjestysperustelut** ehdotettujen säännösten merkittävyyteen nähden ovat varsin suppeat ja ylimalkaiset, eikä niissä ole tehty kattavasti selkoa EUT:n ja EIT:n oikeuskäytännöstä.

Säätämisjärjestysperusteluissa ei ole lainkaan tehty selkoa ehdotusten suhteesta perustuslain 10 §:n 4 momenttiin, vaikka pidän selvänä, että

ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös luottamuksellisen viestin suojan kannalta, ja esityksen valmisteluvaiheessa annetuissa lausunnoissa on peräänkuulutettu esityksen täydentämistä tällä arviolla.

Perusteluissa selostetaan perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä sekä todetaan, etteivät säännösehdotukset muuta oikeustilaa, vaikka käsitykseni mukaan kyse on **osin syvälle käyvistä muutosehdotuksista**.

2. VOIMASSA OLEVAN SÄÄNTELYN TAUSTAA

Säädettäessä voimassa olevia tiedustelulakeja poliisilain 5 a lukua koskevassa hallituksen esityksessä (HE 202/2017 vp, s. 108) viitattiin suojelupoliisin hallinnollista asemaa, tulosohjausta sekä valvontaa pohtineen työryhmän loppuraporttiin (sisäministeriön julkaisu 28/2014). Hallituksen esityksen mukaan työryhmä totesi melko yksiselitteisesti, että mikäli suojelupoliisin tiedustelullisia toimivaltuuksia lisätään, tulisi **oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi harkita suojelupoliisin esitutkintatehtävien ja -toimivaltuuksien rajoittamista**. Tällöin suojelupoliisilla olisi myös harkintavaltaa sen suhteen, miten ja missä vaiheessa se ilmoittaa tietoonsa tulleesta rikosepäilystä varsinaiselle esitutkintaviranomaiselle. Suojelupoliisi voisi osallistua edelleenkin tarpeen mukaan esitutkintaan asiantuntijaviranomaisen ominaisuudessa.

Hallituksen esityksen myötä poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:ää muutettiin niin, että **suojelupoliisin tehtävistä poistettiin rikosten tutkinta eli suojelupoliisi ei enää ole esitutkintaviranomainen**. Suojelupoliisin tehtäviksi lain muutoksen myötä jäi ”hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta” sekä ”ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavan toiminnan havaitsemiseksi ja estämiseksi.”

Siitä, miksi ja millä edellytyksillä tiedustelumenetelmin saatua tietoa luovutettaisiin rikostorjuntaan, todettiin hallituksen esityksen yleisperusteluissa mm. seuraavasti:

Ensimmäinen lähtökohta tiedon luovuttamista rikostorjuntaan koskevalle säännökselle on, että siinä olisi asetettava **ilmoitusvelvollisuus** esitutkintaviranomaiselle viime kädessä sellaisista rikoksista, joista säädetty ankarin rangaistus on **kuusi vuotta vankeutta**, sillä **jokaisella** on ilmoitusvelvollisuus näin vakavista ja vielä estettävissä olevista rikoksista. Tällaisiin tekoihin liittyy jo niin suuri rikoksen estämis- ja selvittämisintressi, ettei niiden kohdalla ole kriminaalipoliittisesti hyväksyttävissä siviilitiedustelun yhteydessä ilmenneen rikostiedon esitutkintaviranomaisille luovuttamatta jättäminen eli toimenpide, jolla voidaan välttää vakavan vaaran realisoituminen tai vahingon syntyminen taikka myötävaikuttaa törkeän rikoksen selvittämiseen. Johdonmukaista olisi edelleen, että tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saisi aina luovuttaa **syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi** sekä hengelle, terveydelle tai

vapaudelle aiheutuvan **merkittävän vaaran** taikka **huomattavan** ympäristö-, omaisuus-, tai varallisuus**vahingon estämiseksi**. Näissä pääasiassa individualistisissa eduissa on paljon yhtäläisyyksiä niiden kollektiivisten etujen kanssa, joita siviilitiedustelu osaltaan pyrkii suojelemaan. EIS 6 artiklan 2 kohdassa turvatus **syyttömyysolettaman** kannalta tulisi kuitenkin suhtautua **pidättyvästi** sääntelyyn, joka mahdollistaisi tiedon luovuttamisen kaikista, myös **vähäisistä**, rikoksista esitutkintaviranomaiselle. Samasta syystä olisi myös tarkoin arvioitava, **voidaanko tietoa ylipäättään antaa esitutkintaviranomaisille rikostiedustelutarkoituksessa tai poliisin toiminnan suuntaamiseksi**. (HE 202/2017 vp, s. 96)

Jos tiedustelutietoa olisi voinut vapaasti luovuttaa rikostorjuntaan, olisi suojelupoliisi voinut yhtä hyvin itse jatkaa esitutkintaviranomaisena ja tiedustelumenetelmiä olisi voinut yhtä hyvin käyttää suoraan rikostorjuntakeinoina eli käytännössä kiertää salaisten tiedonhankintakeinojen tiukemmat käyttöedellytykset.

Erona salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien käytön välillä (vaikka itse keinot ja menetelmät ovatkin pitkälti samoja) on se, näitä **keinoja tai menetelmiä voidaan käyttää tiedustelussa paljon väljemmin edellytyksin kuin salaisessa tiedonhankinnassa**. Salaista tiedonhankintaa suoritetaan tietyn henkilön tietyn rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi. Tiedustelussa sen sijaan hankitaan tietoa toiminnasta, joka ”jatkuessaan voi muodostua” vakavaksi uhkaksi kansalliselle turvallisuudelle (siviilitiedustelu) tai toiminnasta, joka on ”luonteeltaan sotilaallista”, mutta ei edellytä konkreettista uhkaa (sotilastiedustelu).

Täsmällisyydeltään **tiedustelun kohteet voivat olla hyvin epämääräisiä** verrattuna salaisen tiedonhankinnan kohteisiin. Kun tiedonhankinnan kohde on epämääräinen, myös se on epämääräisempää, liittyykö tietty henkilö siihen toimintaan, josta tietoa hankitaan.

Salainen tiedonhankinta voidaan kohdistaa vain **tiettyyn henkilöön**, jonka voidaan perustellusti olettaa syylistyvän **tiettyyn rikokseen**. Sen sijaan **tiedustelumenetelmien käyttö** voidaan monissa tilanteissa kohdistaa myös **muihin kuin** sotilaalliseen toimintaan tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan **itse** osallistuvaan tai siihen liittyvään henkilöön.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu on todennut esimerkiksi kertomuksessaan vuodelta 2023:

Siviili- ja sotilastiedustelu on perusluonteeltaan heikkojen signaalien ja epävarmojen tietojen yhdistelemistä kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien arvioimiseksi. Tämän vuoksi siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmien käytön edellytyksiin liittyvä kohdetoimintaa koskeva näyttökynnys ei ole yhtä korkea kuin rikostiedustelun salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käytön edellytyksiin liittyvä kohdetoimintaa koskeva näyttökynnys. (s. 17)

Näistä syistä (väljät edellytykset ilman konkreettista tapahtumaa, epämääräinen toimenpiteen kohde) tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttamiseen rikostorjunnan käyttöön tulee suhtautua hyvin pidättyvästi, mikä koskee myös ns. SUPO-rikoksia (esim. poliisilain 5 luvun 3 §:ssä luetellut rikokset).

Edellä olevilla perusteilla voimassa oleviin siviili- ja sotilastiedustelua koskeviin lakeihin säädettiin nyt muutettavaksi ehdotetut palomuurisäännökset. Tiedustelulakeja säädettäessä niihin liittyvä sääntely oli yksi eduskuntaa eniten puhuttaneista asioista.

3. EHDOTETTujen SÄÄNNÖSTEN ARVIOINTI

3.1 ”Yleinen” palomuurisäännös: tietojen antaminen rikostorjuntaan rikoksen rangaistusasteikon perusteella (Poliisilain 5 a luvun 44 §:n 1–4 momentit)

Poliisilain 5 a luvun 44 §:n 1 momentin oletettavasti tehdyn rikoksen ilmoittamisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi niin, että ilmaisu ”ilmoitettava keskusrikospoliisille, jos tiedustelumenetelmän **käytön aikana ilmenee**” muutettaisiin muotoon ”ilmoitettava keskusrikospoliisille, jos tiedustelumenetelmän **käytön avulla saadusta tiedosta ilmenee**”.

Tältä osin tarkoitus on täsmentää sitä ilmeisen vakiintunutta käsitystä, että palomuurisääntelyä sovelletaan pelkästään sellaisen tiedon luovuttamiseen, jonka suojelupoliisi on saanut jollain niistä tiedustelumenetelmistä, joista säädetään 5 a luvun 2 §:ssä. Tästä sanamuodon täsmentämisestä minulla ei ole huomautettavaa.

Muutoin ehdotus vastaa nykyistä sääntelyä, paitsi että lisäksi ehdotetaan rikosta koskevan **ilmoittamis**velvollisuuden tai -oikeuden oheen sääntelyä, jonka mukaan suojelupoliisi **saa myös luovuttaa** tällaista rikosta koskevaa tietoa keskusrikospoliisille tai muulle toimivaltaiselle esitutkintaviranomaiselle.

Säännöksen 1 momentin perusteluissa (s. 21–22) todetaan seuraavaa:

Näin ollen säännöstä täydennettäisiin niin, että siitä ilmenee suojelupoliisilla olevan **paitsi** velvollisuus **ilmoittaa** keskusrikospoliisille tiedustelumenetelmän käytön avulla havaitusta vähintään kuuden vuoden enimmäisrangaistuksen omaavasta rikoksesta, **myös** oikeus yleisemmin **luovuttaa** keskusrikospoliisille tai muulle rikoksen esitutkinnasta vastaavalle viranomaiselle tiedustelumenetelmän avulla saatua sellaista rikosta koskevaa tietoa. Säännöksessä nykyisin käytetyn sanan ”ilmoittaminen” voidaan katsoa ensisijaisesti viittaavaan tilanteisiin, joissa suojelupoliisi saa havainnon jostakin sellaisesta vakavasta rikoksesta, joka ei ole ollut aiemmin viranomaisten tiedossa, ja se saattaa tämän jälkeen

keskusrikospoliisin tietoiseksi kyseisen rikoksen tapahtumisesta. Sääntelyä on syytä selkeyttää niin, että se **koskee myös sellaisia tilanteita, joissa keskusrikospoliisilla tai muulla rikoksen esitutkinnasta vastaavalla viranomaiselle jo on tieto rikoksesta** ja se tutkii sitä.

Esitutkintaviranomaisen tietoisuus rikoksesta voi perustua esimerkiksi sen omaan paljastavaan toimintaan, suojelupoliisin aiemmin tekemään palomuuuri-ilmoitukseen tai esitutkintaviranomaisen joltain muulta taholta - esimerkiksi rikoksen uhrilta tai sivulliselta - vastaanottamaan rikosilmoitukseen. Sikäli kuin suojelupoliisi saa tällaista jo aiemmastaan esitutkintaviranomaisen tiedossa olevaa rikosta koskevaa tietoa tiedustelumenetelmän käytön avulla, on suojelupoliisin voitava luovuttaa sitä momentin sisältämän sääntelyn osoittamien rajojen puitteissa. Momenttiin tehtävä täsmentävä lisäys merkitsisi näin ollen sitä, että suojelupoliisi saa luovuttaa tiedustelumenetelmän käytön avulla saamaansa tietoa rikoksesta siihen katsomatta, onko kyseinen rikos jo aiemmastaan ollut poliisin tiedossa vai ei. **Rikosta koskevan tiedon luovuttaminen voisi tapahtua paitsi suojelupoliisin aloitteesta, myös esitutkintaviranomaisen suojelupoliisille osoittaman pyynnön johdosta**. On syytä korostaa, että sääntelyn täsmentäminen niin, että se sallii suojelupoliisin luovuttaa pyynnöstä tiedustelumenetelmän avulla saatua rikosta koskevaa tietoa, ei merkitse oikeutta käyttää tiedustelumenetelmiä poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen. Tiedustelumenetelmän käyttö ei voisi tapahtua esitutkintaviranomaisen pyynnöstä eikä käytön tarkoituksena voisi olla rikosta koskevien tietojen hankkiminen esitutkintaviranomaista varten. Tiedustelumenetelmää voidaan käyttää vain tiedon hankkimiseksi jostakin poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain (582/2019) 3 §:ssä tarkoitetusta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, ja tiedustelumenetelmän käytön tulee muutenkin täyttää poliisilain 5 a luvussa tai tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa menetelmän käytölle säädetyt yleiset ja erityiset edellytykset. Jos suojelupoliisi tiedustelumenetelmää käyttäessään kuitenkin saa tietoa paitsi kansallisen turvallisuuden uhkasta, myös rikoksesta, on sen voitava sekä ilmoittaa rikoksesta keskusrikospoliisille että luovuttaa keskusrikospoliisille tai muulle rikoksen esitutkinnasta vastaavalle viranomaiselle rikosta koskevaa tietoa niissä rajoissa, jotka palomuurisääntely osoittaa.

Vastaavanlainen muutos ehdotetaan tehtäväksi myös pykälän 2, 3 ja 4 momentteihin.

Voimassa olevassa poliisilain 5 a luvun 44 §:n 1–3 momenteissa puhutaan joka kohdassa tiedustelumenetelmällä saadun tiedon **”ilmoittamisesta”** keskusrikospoliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle. Ainoastaan 2 momentin viimeisessä virkkeessä puhutaan myös tiedon **”luovuttamisesta”**.

Olen pitänyt selvänä, että voimassa olevassa palomuurisäännöksessä kysymys on vain ilmoittamisesta ja sen jälkeen **ilmoituksen saanut viranomainen ryhtyy rikostorjunnallisiin toimenpiteisiin, joissa sillä on käytettävissään nimenomaan rikostorjuntaan säädetyt toimivaltuudet** eli salaiset ja muut tiedonhankintakeinot sekä salaiset ja muut pakkokeinot. Säännöksessä ja sen esitöissä mikään ei viittaa siihen, että ilmoituksen

tekemisen jälkeen rikostorjuntaan saisi luovuttaa tiedustelumenetelmillä saatua tietoa. Korostan, että **tiedustelumenetelmiä ei ole tarkoitettu rikostorjuntaan**.

Totean, että ehdotuksessa on kysymys hyvin **syvällekäyvästä muutoksesta** tiedustelumenetelmällä saadun tiedon käyttöön sekä yhtäältä tiedustelutoimivaltuuksien ja toisaalta rikostorjuntatoimivaltuuksien sekä niillä saadun tiedon käytön väliseen suhteeseen.

Hallituksen esityksen toteamukset lain ”selkeyttämisestä” tai ”täsmentävän lisäyksen” tekemisestä ovat mielestäni harhaanjohtavia.

Hallituksen esityksessä on korostettu, että sääntelyn ”täsmentäminen” niin, että se sallii suojelupoliisin luovuttaa **pyynnöstä** tiedustelumenetelmän avulla saatua rikosta koskevaa tietoa, **ei merkitse** oikeutta käyttää tiedustelumenetelmiä poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan **sääntelyn kiertämiseen**.

Siihen ehdotettu sääntely kuitenkin johtaisi. Tiedustelumenetelmiä voitaisiin käyttää **paitsi** tietojen saamiseen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, **tosiasiassa samalla myös** rikostorjunnan tarpeisiin.

Näin olisi selvästi esimerkiksi tapauksissa, joissa suojelupoliisi on ilmoittanut rikoksesta rikostorjuntaviranomaiselle, mutta tällä **ei olisi lainmukaisia edellytyksiä salaisten tiedonhankinta- tai pakkokeinojen käyttöön**, ja suojelupoliisi jatkaisi tiedustelumenetelmien käyttöä **sinänsä** niiden käyttötarkoituksen mukaisesti, mutta **samalla** luovuttaisi niillä saatua tietoa rikostorjuntaviranomaiselle ehdotetun sääntelyn mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on palomuurisääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt nimenomaisesti huomiota siihen, että rikostutkinnasta eriytyvää tiedustelutoimintaa ei pidä säännellä siten, että se avaisi **tosiasiallisen mahdollisuuden kiertää tai väljentää** poliisilaissa ja pakkokeinolaissa tietyille salaisille tiedonhankintakeinoille tai salaisille pakkokeinoille asetettuja edellytyksiä (PeVL 35/2018 vp, s. 22).

Ehdotuksessa on kysymys juuri tällaisesta sääntelystä.

3.2 Poikkeus yleiseen palomuurisäännökseen: tietojen antaminen rikostorjuntaan rikoksen laadun perusteella sen rangaistusasteikosta riippumatta (Poliisilain 5 a luvun 44 §:n 5 momentti)

Poliisilain 5 a luvun 44 §:ään ehdotetaan uutta 5 momenttia, jonka mukaan Suojelupoliisi **saa 1–4 momentissa säädetyn 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 tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille.

Kysymys olisi kaikista mainittujen rikoslain lukujen rikoksista. Luvuissa säännellään maanpetosrikoksia, valtiopetosrikoksia ja terrorismirikoksia.

Perusteluiden sivuilla 23–24 esitetään, että rikoslain 12, 13 ja 34 a luvuissa rangaistavaksi säädetyissä teoissa on kyse edellä mainittujen siviilitiedustelun kohdeuhkien rikosoikeudellisesti relevanteista ilmenemismuodoista. 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. Koska kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estäminen ja selvittäminen näin ollen sijoittuvat ”samaan jatkumoon” siviilitiedustelun kanssa, ei näitä rikoksia koskevien tiedustelumenetelmän avulla saatujen tietojen luovuttamista toimivaltaiselle rikostorjuntaviranomaiselle ole syytä rajoittaa vastaavalla tavalla kuin pykälän muissa momentissa tehdään.

Rikosasioiden tietosuojalain (Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä) 5 §:n 1 ja 2 momentin perusteella henkilötietoja saa käsitellä muuhun kuin niiden keräämistarkoituksen kanssa yhteensopivaan tarkoitukseen vain, jos käsittelystä säädetään laissa.

Näin ollen – mikäli tiedustelutietojen käyttö rikostorjuntaan olisi alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopiva – ei mitään erillistä sääntelyä tarvittaisi.

Olen ollut päätöksessäni EOAK/289/2021 sitä mieltä, että mainittua **käyttötarkoitusten yhteensopivuutta ei ole**. Olen edelleen samaa mieltä. **Tiedustelumenetelmiä ei ole tarkoitettu rikostorjuntaan.** Myös hallintovaliokunta korosti poliisilain 5 a lukua koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä, että tiedustelumenetelmien käytön tarkoituksena ei ole hankkia tietoa rikoksesta. (HaVM 36/2018 vp, s. 32)

Kun palomuurisäännöksiä nyt ehdotetaan väljennettäväksi lailla, totean, että rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n 2 momenttia koskevan hallituksen esityksen mukaan tällaisen lain olisi täytettävä rikosasioiden tietosuojadirektiivin vaatimukset käsittelyn tarpeellisuuden ja oikeasuhtaisuuden osalta siten kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa edellytetään (HE 31/2018 vp, s. 39).

Mainitun rikosasioiden tietosuojadirektiivin alakohdan mukaan saman tai toisen rekisterinpitäjän suorittama käsittely muuhun 1 artiklan 1 kohdassa säädettyyn tarkoitukseen kuin siihen, johon henkilötiedot kerättiin, sallitaan sikäli kuin käsittely tätä muuta tarkoitusta varten on **tarpeellista ja oikeasuhteista** unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Tietosuojadirektiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivissä vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten.

Ehdotettu muutos merkitsisi sitä, että Suojelupoliisi saisi luovuttaa jo tapahtuneista rikoslain 12, 13 ja 34 a luvuissa tarkoitetuista rikoksista keskusrikospoliisille sellaista rikosta koskevaa tietoa siihen katsomatta, onko rikoksesta säädetty ankarin rangaistus vähintään kolme vuotta vankeutta. Ilmoitusosoikeuteen ei sisältyisi myöskään sitä, jo tehdyksi oletettujen 44 §:n 3 momentissa tarkoitettujen rikosten kohdalla olevaa edellytystä, että tiedon luovutuksella "voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys" rikoksen selvittämiseksi.

Muutos merkitsisi myös sitä, että suojelupoliisi saisi ilmoittaa vielä hankkeilla olevista näissä luvuissa tarkoitetuista rikoksista rikoksen estämiseksi toimivaltaiselle viranomaiselle ja luovuttaa sille sellaista rikosta koskevaa tietoa siihen katsomatta, onko rikoksesta säädetty ankarin rangaistus vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Useat mainituissa luvuissa säädetyistä rikoksista ovat rangaistusmaksimiltaan sellaisia, että niistä on jo ilmoitusvelvollisuus pykälän 1 ja 2 momenttien perusteella. Lisäksi näihin lukuihin sisältyy rikoksia, joista Suojelupoliisi saa 1 ja 2 momentin perusteella ilmoittaa.

Jo **tehtyjen rikosten** osalta **ilmoitusosoikeus laajenisi** ehdotuksen myötä tuottamuksellisen turvallisuussalaisuuden paljastamiseen (sakko–2 v. vank.), puolueettomuusmääräysten rikkomiseen (sakko–1 v. vank.), laittomaan sotilaalliseen toimintaan (sakko–2 v. vank.), matkustamiseen terrorismirikoksen tekemistä varten (sakko–2 v. vank.), terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämiseen (sakko–1 v. vank.) ja terrorismirikoksiin liittyvään julkiseen kehottamiseen (sakko–2 v. vank.). **Hankkeilla olevien** rikosten kohdalla laajennus koskisi puolueettomuusmääräysten rikkomista ja terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämistä.

Sääntelyyn sisältyisi siis **useita rikostyypppejä, jotka** ilmenemismuodostaan riippuen **voivat olla sakolla sovitettavia**.

Hallituksen esityksessä lievien rangaistusasteikkojen hyväksyttävyyttä yritetään perustella toteamalla, että "Rikosten rangaistusasteikot ilmentävät tekojen vakavuutta syyllisyyden ja teon moitittavuuden näkökulmasta, mutta eivät välttämättä teon vahingollisuutta ja vaarallisuutta kansallisen turvallisuuden suojaamisen tai oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamisen näkökulmasta." (s. 40, myös s. 15). Pidän rikosoikeudelle vieraana ajatusta siitä, että rangaistusasteikot eivät ilmentäisi rikoksen vahingollisuutta ja vaarallisuutta, vaan sitä arvioitaisiin muilla perusteilla.

Tällainen ajattelu veisi myös pohjan saman 44 §:n 1-4 momenttien sääntelyltä, joka nimenomaan perustuu rangaistusasteikkoihin.

Kiinnitän huomiota siihen, että poliisilain salaista tiedonhankintaa koskevan 5 luvun 3 §:n mukaan edellä mainituista rikoksista matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen voivat olla rikoksen **paljastamiseksi** tehtävän **salaisen tiedonhankinnan** perusterikoksena **vain** siinä tapauksessa, että **”teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta”**. Vastaavasti mainitut rikokset voivat olla rikoksen **estämiseksi** tehtävän telekuuntelun perusterikoksena vain, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta (PolL 5 luvun 5 §). Mainittujen rikostyyppien **sakolla sovitettavat tekemuodot on siis laissa nimenomaisesti suljettu pois**.

Vastaavasti mielestäni **ei olisi hyväksyttävää ja oikeasuhtaista**, että tiedustelumenetelmällä saatua tietoa voitaisiin luovuttaa rikostorjuntaviranomaiselle **mistään sakolla sovitettavasta rikoksesta**.

Tiedustelulakeja säädettäessä **lakivaliokunta** totesi palomuurisäännöksen rangaistusmaksimiedellytyksiä arvioidessaan, että tiedon luovuttamista rikostorjuntaan koskeva sääntely on rakennettava käyttötarkoitussidonnaisuus huomioiden siten, että tietojen luovuttamista rajataan riittävästi rikoksen vakavuusasteen mukaan (LaVL 32/2018 vp, s. 14).

Perustuslakivaliokunta totesi alkuperäistä poliisilain 5 a lukua koskevassa hallituksen esityksessä (HE 202/2017 vp) ehdotettua palomuurisääntelyä arvioidessaan muun muassa seuraavaa.

Sääntelyä arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kiinnitettävä kuitenkin huomiota ensinnäkin siihen, että tiedustelutoiminnassa kysymys on luonteeltaan erilaisesta toiminnasta kuin poliisilain mukaisessa salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinolain mukaisten salaisten pakkokeinojen käyttämisessä. Tämä tarkoittaa, että kysymys käyttötarkoitussidonnaisuudesta korostuu, kun arvioidaan mahdollista ylimääräistä tietoa tai sitä muistuttavaa tietoa koskevaa sääntelyä. Tältä osin tilanne on jossain määrin verrattavissa todistajansuojeluohjelmaa koskevan esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä toteutettuun arviointiin, jolloin perustuslakivaliokunta korosti ylimääräisen tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden merkitystä tällaisen tiedon mahdollisessa hyödyntämisessä (PeVL 33/2014 vp, s. 4/I; ks. myös LaVL 15/2014 vp, s. 3/I ja HaVM 38/2014 vp, s. 4—5).

... arviossa merkityksellistä on myös, että tiedustelutoiminnassa saadaan poliisi- ja pakkokeinolaissa tarkoitettua ylimääräistä tietoa muistuttavaa tietoa tavalla, jossa ollaan puututtu mahdollisesti tiedustelutoiminnan kohteisiin liittymättömien henkilöiden

yksityisyyden piiriin heidän tietämättään (ks. myös PeVL 33/2014 vp, s. 4/l). Samoin merkityksellinen on se näkökohta, että rikostutkinnasta eriytyvää tiedustelutoimintaa ei pidä säännellä siten, että se avaisi tosiasiallisen mahdollisuuden kiertää tai välttää poliisilaissa ja pakkokeinolaissa tietyille salaisille tiedonhankintakeinoille tai salaisille pakkokeinoille asetettuja edellytyksiä. (PeVL 35/2018 vp, s. 22)

Myös **hallintovaliokunta** korosti poliisilain 5 a lukua koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä, että tiedustelumenetelmien käytön tarkoituksena ei ole hankkia tietoa rikoksesta. (HaVM 36/2018 vp, s. 32)

Kun kysymys on perustuslaissa turvattun yksityiselämän suojan piiriin kuuluvasta henkilötietojen suojasta, tulee sitä rajoittavan sääntelyn – tässä erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisen – täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVM 25/1994, s. 4–5). Jos luovutettavissa tiedoissa on kyse luottamuksellisen viestin suojan piiriin kuuluvista tiedoista, tulee myös perustuslain 10 §:n 4 momentin erityiset rajoitusedellytykset täyttyä.

Rikosasioiden tietosuojalaissa edellytetty oikeasuhtaisuus on punnittu tiedustelulakien alkuperäisiä palomuurisäännöksiä säädettyäessä, jolloin ilmoitettaviin rikoksiin on määritelty voimassa olevan 5 a luvun 44 §:n 1 ja 2 momenteista ilmenevät rangaistusmaksimit. Nyt ehdotettuun 5 momenttiin sisältyy edellä todetusti näissä momenteissa tarkoitettuja rikoksia lievemmin rangaistavia rikoksia. Vaikka voimassa olevaa lakia säädettyäessä katsottiin siinä olevan palomuurisäännöksen mahdollistavan perusoikeusrajoitukset, on kaikkien nyt ehdotettujen muutosten osaltaan täytettävä nuo edellytykset.

On kysyttävä, onko rikostorjuntaan ilmoittaminen kaikkien ehdotettujen rikosten kohdalla sillä tavalla **oikeasuhtaista**, että rikostorjuntakeinoja välttämättä edellytyksin käytetyllä tiedustelumenetelmällä saatua tietoa olisi mahdollista käyttää rikostorjuntaan. Pidän kysymyksenalaisena, täyttyykö oikeasuhtaisuus esimerkiksi terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisen (RL 34 a:5 d, sakko–1 v.) kohdalla. Joka tapauksessa mainitun ja muiden rikosten **sakolla sovitettavissa olevat tekemuodot olisi rajattava sääntelyn ulkopuolelle**, ja tietojen luovuttamista olisi rajattava riittävästi rikosten **vakavuusasteen** mukaan.

Perusteluissa ei ole esitetty konkreettisia perusteita sille, miksi palomuurisääntelyä olisi välttämättä ehdotetulla tavalla. Esitetyt perusteet ovat lähinnä vain systemaattisia eli ilmoitusoikeus, ja tietojen luovutusoikeus koskisi kaikkia rikoslain 12, 13 ja 34 a luvuissa säädettyjä rikoksia. Ehdotettu sääntelyratkaisu tarkoittaisi sitä, että **mikä tahansa noihin lukuihin tulevaisuudessa sisällytettävä rikos**, myös pelkästään sakolla rangaistava rikos, **tulisi automaattisesti tietojen ilmoitus- ja luovutusoikeuden piiriin**.

Ehdotus johtaisi siihen, että ”**heikkojen signaalien ja epävarmojen tietojen yhdistelemisen**” perusteella tiedustelumenetelmillä hankittua tietoa käytettäisiin entistä lievempien rikosten torjuntaan tietojen alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poiketen. Pidän kyseenalaisena, onko ehdotus painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen perustuva ja oikeasuhtainen, mikä on käyttötarkoituksesta poikkeamisen edellytys.

3.3 Tiedustelumenetelmin saadun tiedon luovuttaminen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi

Poliisilain 5 a lukuun ehdotetaan uutta **44 a §:ää**, joka sisältäisi kaksi uutta luovutustarkoitusta. Säännöksen **1 momentin** 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**.

Momentin viimeiseen virkkeeseen sisältyy **tiedon hyödyntämiskielto**, jonka mukaan 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. Perusteluiden mukaan (s. 26-27) hyödyntämiskielloilla **turvattaisiin oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin**, kiellot merkitsisivät **poikkeusta** esitutkintalain 3 luvun 3 §:ssä säädettyyn **ns. esitutkintapaktoon** ja hyödyntämiskielloista säätämällä **turvattaisiin siviilitiedustelun** (vastaavasti sotilastiedustelun, s. 36) **salassapitoa**.

Perusteluiden mukaan (s. 25) viittauksen kohteena olevissa 44 §:n **3–5 momenteissa** säädetään suojelupoliisin **harkinnanvaraisesta** oikeudesta ilmoittaa jo tapahtuneesta tai vielä estettävissä olevasta rikoksesta rikostorjuntaviranomaiselle. 44 §:n **1 ja 2 momenteissa** puolestaan säädetään suojelupoliisin **ilmoitusvelvollisuudesta** koskien **ns. ylitörkeitä rikoksia**. Näistä ylitörkeistä rikoksista ei voitaisi ilmoittaa eikä tietoa niistä luovuttaa nyt kyseessä olevassa momentissa tarkoitettulla tavalla kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tai luovutuksensaajana olevan viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi, vaan ilmoittaminen ja luovuttaminen tapahtuisivat aina 44 §:n 1 ja 2 momentin nojalla. Ylitörkeiden rikosten estämiseen ja selvittämiseen liittyy niin suuri yhteiskunnallinen intressi, ettei luovutetun tiedon hyödyntämistä esimerkiksi salaisen tiedonhankintakeinon tai pakkokeinon perusteena tai näyttönä rikosasiassa ole kohtuullista kieltää siten kuin nyt kyseessä olevassa momentissa tehtäisiin.

3.3.1 Kansallisen turvallisuuden suojaaminen

Perustelujen (s. 25–26) mukaan

”Ehdotettu sääntely, joka mahdollistaisi rikoksesta ilmoittamisen ja rikosta koskevan tiedon luovuttamisen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi,

mahdollistaisi suojelupoliisin tiedustelutoimivaltuuksilla saadun tiedon riittävän tehokkaan hyödyntämisen. Sääntely mahdollistaisi sen, että luovutuksensaajana oleva rikostorjuntaviranomainen voi ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin kansallista turvallisuutta koskevien **vaaratilanteiden ehkäisemiseksi** ja kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien **uhkien torjumiseksi**. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi luovutettua tietoa voitaisiin myös käyttää esimerkiksi **uhka-arvion pohjana** kansalliseen turvallisuuteen liittyvään kohteeseen, symbolisesti tai muutoin merkitykselliseen kohteeseen tai suurta väkijoukkoa koskevaan kohteeseen kohdistuvasta mahdollisesta uhasta. Tietoa voitaisiin käyttää tällaisiin kohteisiin kohdistuvien kansallisen turvallisuuden uhkien ennalta estämiseksi, rajoittamiseksi tai poistamiseksi. Tiedon avulla esimerkiksi poliisi toimivaltaisena viranomaisena voisi **kohdentaa näkyvää valvontaa** kohteiden edustalle sekä **tehdä tai päivittää suunnitelmiaan tai toimenpiteitään** kohteen turvallisuusratkaisuihin ja poliisin operatiivisen toiminnan järjestelyihin liittyen.

Kansallista turvallisuutta voivat tapauskohtaisesti uhata muutkin rikokset kuin ne, jotka on säädetty rangaistaviksi rikoslain 12, 13 tai 34 a luvussa. Esimerkiksi rikoslain 34 luvussa rangaistavaksi säädetty **yleisvaaralliset rikokset**, 38 luvussa rangaistavaksi säädetty **tieto- ja viestintärikokset** ja rikoslain 41 luvussa rangaistavaksi säädetty **aserikokset** voivat tapauskohtaisesti uhata kansallista turvallisuutta, ja tietoa niistä tulisi voida luovuttaa rikostorjuntaviranomaisille niiden kansallista turvallisuutta suojaavaa toimintaa varten. Kyse voisi olla esimerkiksi siitä, että suojelupoliisi luovuttaa tiedon poliisille sellaisesta väkivaltarikoksesta tai törkeästä ampuma-aserikoksesta, jolla on merkitystä ääriajattelua edustavan henkilön aselupa-asiaa harkittaessa. Luvan epääminen on tässä tapauksessa toimi, jolla suojataan kansallista turvallisuutta siihen kohdistuvalta henkilön muodostamalta uhkalta.

Käsitykseni mukaan perusteluissa mainitut esimerkit tiedustelutoimivaltuuksilla saadun tiedon hyödyntämisestä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi näyttävät **pääosin asianmukaisilta**. Kansallisen turvallisuuden suojaaminen on **yhteensopiva** tiedustelumenetelmien käyttötarkoituksen kanssa.

Sen sijaan viimeinen, edellä alleviivattu esimerkki on hyvin ongelmallinen. Sen mukaan suojelupoliisi voisi luovuttaa poliisille tiedustelumenetelmillä saadun tiedon "väkivaltarikoksesta tai törkeästä ampuma-aserikoksesta" ja tietoa käytettäisiin ampuma-aseluvan epäämisen perusteena.

On kysyttävä, kuinka lupaharkinnassa voitaisiin ottaa huomioon "rikos", josta ehdotetun 44 a §:n hyödyntämiskiellon takia ei saa toimittaa esitutkintaa eikä edes kirjata rikosilmoitusta (s. 27)?

Käsitykseni mukaan ehdotus on selvästi vastoin perustuslain 21 §:ään sisältyvää syyttömyysolettamaa ja hyvän hallinnon takeita, ja **vaarallinen esimerkki** siitä, mihin kaikkeen ehdotettu tiedustelumenetelmillä saadun tiedon "hyödyntäminen" voi johtaa.

3.3.2 Viranomaisen toiminnan suuntaaminen

Ehdotuksen mukaan tiedustelumenetelmän käytön avulla saatua rikosta koskevaa tietoa saisi ”kansallisen turvallisuuden suojaamisen” lisäksi luovuttaa rikostorjuntaviranomaisille sen minkä tahansa ”toiminnan suuntaamiseksi” (”muuksi luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi”).

Olen suojelupoliisin kohdistuneen asiakirjatarkastuksen EOAK/562/2022 tarkastuspöytäkirjassa 29.12.2023 todennut, **että tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen poliisin toiminnan suuntaamiseksi ei käsitykseni mukaan perustu lakiin** laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Voimassa oleva poliisilain 5 a luvun 44 §:n palomuurisäännöksessä on käsitykseni mukaan säädetty tyhjentävästi tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttamisesta toiselle kansalliselle viranomaiselle muihin kuin tiedustelutoiminnan käyttötarkoituksiin. Kysymys voi olla paitsi rikostorjunnasta säännöksessä mainituin edellytyksin, myös muista säännöksessä mainituista käyttötarkoituksista. Niihin ei kuulu tiedon luovuttaminen poliisin toiminnan suuntaamiseksi.

Edelleen totesin, että tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen poliisitoiminnan suuntaamiseksi **edellyttäisi siten nimenomaista sääntelyä laissa**. Käsitykseni mukaan laissa olisi säädettävä nimenomaisesti paitsi oikeudesta tietojen luovuttamiseen, myös täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ”poliisin toiminnan suuntaamisen” käsitteen merkityssisällöstä ja rajoista eli luovutettavien tietojen käyttötarkoituksesta ja käytöstä.

Pidän hyvin kyseenalaisena, täyttääkö ehdotettu sääntely edellä kohdassa 4.2 tarkemmin selostamani käyttötarkoituksesta poikkeamisesta säätämiseksi edellytetyn tarpeellisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksen. Lisäksi säännös ei ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatimalla tavalla täsmällinen ja tarkkarajainen.

Perusteluissa (s. 26) määritellään toiminnan suuntaamista seuraavasti:

”Toiminnan suuntaamisessa olisi kyse luovutetun **tiedon hyödyntämisestä välillisesti** niin, että sitä ei käytetä näyttönä taikka pakkokeinon tai tiedonhankintakeinon perusteena vaan esimerkiksi tutkintalinjan valitsemiseksi. Asiallisesti toiminnan suuntaaminen olisi esimerkiksi sitä, 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 poliisi tai muu säännöksessä tarkoitettu rikostorjuntaviranomainen voisi momentin perusteella luovutetun rikostiedon avulla **suunnata operatiivisen toimintansa painopistettä** ja mahdollisesti estää uuden rikoksen tai rikollisuuden ilmiön kärjistymistä. Samalla tieto voisi täydentää poliisin tai muun toimivaltaisen viranomaisen rikollisuuden **tilannekuvaa** ja sitä voitaisiin hyödyntää operatiivisissa ja strategisissa **rikosanalyysissä** esimerkiksi erilaisten rikollisuusilmiöiden muodostaman uhkan

kartoittamiseksi. **Käytännössä 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. Rikosta koskevan tiedon luovuttaminen Rajavartiolaitokselle voisi vastaavalla tavalla tapahtua paitsi rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvitettäväksi harjoitettavan toiminnan suuntaamiseksi, myös rajavartiolaitain (578/2005) 3 §:n 1 momentissa Rajavartiolaitoksen tehtäväksi säädetyn rajaturvallisuuden ylläpitämisen suuntaamiseksi.”

Käsitykseni mukaan ”perusteluilla säätäminen” ei ole riittävää tietojen alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeavan toiminnan suuntaamisen määrittelylle, vaan käyttötarkoituksesta poikkeaminen eli perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää, että siitä on **säädettyä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lailla**. Ehdotettua säännöstä tietojen luovuttamisesta ”muuksi luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi” tulee siten merkittävästi täsmentää, jotta se olisi yhteensopiva perustuslain kanssa. Korostan, että perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta vain hyväksyttävä syy ei ole riittävä perustelu. Tiedustelumenetelmät ja niillä saadun tiedon käsittely sisältävät pitkälle meneviä rajoituksia perustuslain 10 §:ssä säädettyihin oikeuksiin.

Ehdotetun momentin toisen virkkeen mukaan tiedon käyttöä rajoitettaisiin niin, että tietoa ei saa käyttää esitutkintalain 3 luvun 3 §:n tarkoituksessa, salaista tiedonhankintakeinoja, salaista pakkokeinoja tai muuta pakkokeinoja koskevan vaatimuksen tai päätöksen perusteena eikä näyttönä rikosasiassa.

Pidän ehdotettua **hyödyntämiskieltoa** sinänsä asianmukaisena, mutta totean olevan käytännössä varsin **vaikeaa valvoa** sitä, että toiminnan suuntaamiseksi annettua tietoa ei käytetä kiellettyihin tarkoituksiin varsinkin, kun perustelujen mukaan (s. 26) ”käytännössä suuntaamisen kohteena olisi yleensä rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen liittyvä poliisin toiminta” eli rikostorjunta.

Jos tiedonantaja tietoa antaessaan tietää, että rikostorjuntaviranomainen ”suunnatessaan” toimintaansa saamansa tiedon perusteella saa välittömästi tietoa, jota käytetään kuitenkin myös hyödyntämiskieltoasäntelyssä mainittuihin tarkoituksiin, jää kysymyksenalaiseksi, **onko saatua tietoa tosiasialla käytetty kiellettyihin tarkoituksiin**. Minkälainen ”etäisyys” annetulta tiedolta ja suuntaamisella saadulta tiedolta edellytetään, jotta kysymys ei olisi hyödyntämiskielton vastaisesta tiedon käyttämisestä? Tällainen tilanne **jää oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä turvaavan tuomioistuinkontrollin ja ehdotetun 5 a luvun 44 c §:n 2 momentin menettelyvaatimusten ulkopuolelle**, sillä säännös ei koske 44 a §:n 1 momentin mukaista tiedon luovuttamista.

Kuten hallituksen esityksessä on todettu, rikosten selvittäminen on erotettu siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten toimivallasta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi. Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus edellyttää, että rikosasian asianosaisilla on käytössään kaikki sellaiset esitutkintaviranomaisen hankkimat tai saamat tiedot, joilla voi olettaa olevan merkitystä asiassa. (s. 7)

On mahdollista, että toimivaltaisen viranomaisen **toiminnan suuntaamiseksi luovutetuissa tiedoissa**, jotka johtavat välillisesti esitutkintaan, on jotakin epäillyn **puolustuksen kannalta merkityksellistä tietoa, jota hän ei kuitenkaan saa käyttöönsä**.

Hallintovaliokunta on tiedustelulakien säätämisen yhteydessä korostanut tiedustelutoimivaltuuksien ja oikeusturvan tasapainon merkitystä tiedustelulainsäädännön kokonaisuudessa. (HaVM 36/2018 vp, s. 23)

3.4 Arkaluonteisten tietojen luovuttaminen

Tiedustelumenetelmän käytöllä tulee viranomaisten tietoon käsitykseni mukaan väistämättä myös ns. arkaluonteista ja **erityisiin henkilöryhmiin kuuluvaa tietoa**. Siten ehdotettua käyttötarkoituksesta poikkeamisen laajentamista tulee mielestäni arvioida rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n 2 momentin edellytysten lisäksi myös erityisiin henkilöryhmiin kuuluvien tietojen käyttötarkoituksen näkökulmasta.

Rikosasioiden tietosuojalain 11 §:n 1 momentin mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ovat henkilötiedot, joista ilmenee etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus taikka ammattiliiton jäsenyys, sekä geneettiset tiedot, luonnollisen henkilön yksiselitteiseen tunnistamiseen tarkoitetut biometriset tiedot sekä terveyttä taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja seksuaalista suuntautumista koskevat tiedot. Pykälän 2 momentin mukaan edellä mainittujen tietojen käsittelyn yleisenä edellytyksenä on "välttämättömyys".

On ilmeistä, että pykälän 1 momentissa tarkoitettuja tietoja tulee ilmi esimerkiksi terrorismia koskevassa tiedustelutoiminnassa.

Arkaluonteisten tietojen käyttötarkoituksesta on perustuslakivaliokunta todennut muun muassa seuraavaa:

Lausunnossaan hallituksen esityksestä **EU:n yleistä tietosuoja-asetusta** täydentäväksi lainsäädännöksi (PeVL 14/2018 vp) perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Valiokunta painotti, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (s. 8).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti **käyttötarkoitussidonnaisuuden** vaatimusta (PeVL 40/2021 vp, kappale 15). Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiksi 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. PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5—6). Valiokunta on ulkomaalaislain muuttamista koskevassa lausunnossa (PeVL 47/2010 vp, s. 4) pitänyt sääätämisyjärjestyskysymyksenä, että ulkomaalaislain 131 §:n perusteella kerättyjen sormenjälkien käyttäminen rajoitetaan vain niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Tällainen tarkoitus voi valiokunnan mukaan sinänsä liittyä myös tarkasti määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. (PeVL 37/2024, kohta 14)

Perustuslakivaliokunnan on arvioinut **Schengenin tietojärjestelmään** liittyvää käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Valiokunnan mielestä erityisen vakavien rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen voi liittyä sellaisia painavia, perusoikeusjärjestelmäänkin palautuvia yhteiskunnallisia intressejä, jotka riittävästi perustelevat käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Perustuslakivaliokunnan mielestä on näiltä osin valtiosääntöisesti mahdollista tehdä rajattuja poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, mikäli huolellisesti laadittu sääntely kokonaisuutena arvioiden täyttää perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset ja on yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien vaatimusten kanssa. (PeVL 23/2022 vp, kohta 23)

Nyt ehdotettuja muutoksia tulee käsitykseni mukaan arvioida myös edellä kerrotuilla kriteereillä, koska tiedustelumenetelmien käytöllä väistämättä saadaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Hallituksen esityksessä tällaista arviointia ei ole tehty.

3.5 Luottamuksellisen viestin suojaan puuttuminen

Ehdotetulla sääntelyllä ei laajennettaisi tiedusteluviranomaisten tiedustelutoimivaltuuksia, vaan se koskisi niiden avulla hankittujen tietojen edelleen luovuttamista toiselle viranomaiselle. Tiedustelumenetelmiin liittyvä merkittävällä tavalla puuttuminen luottamuksellisen viestin suojaan. Perustuslain 10 §:n uudella 4 momentilla mahdollistettiin tiedustelulainsäädännön antaminen ja asetettiin rajat luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamiselle. Pidän hyvin ongelmallisena, että **esityksestä ei ilmene sen suhde perustuslain 10 §:n 4 momenttiin**. Jos tiedustelumenetelmällä saatu tieto sisältää luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin kuuluvaa tietoa, tulisi ehdotettua sääntelyä tämän tiedon

eteenpäin luovuttamisesta toiselle viranomaiselle arvioida perustuslain 10 §:n 4 momentin **erityisten rajoitusedellytysten** kannalta.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 10 §:n sääntely rajoittaa viestin sisällön käyttöä myös sen jälkeen, kun esimerkiksi telekuuntelun avulla on saatu siitä tieto:

”Valiokunnan mukaan on selvää, että kaikki sinänsä laillisella salaisella pakkokeinolla saatu ylimääräinen tieto ei voi olla rajoituksetta käytettävissä minkä tahansa rikoksen selvittämiseen. Luottamuksellisen viestin salaisuutta turvaavan säännöksen ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestin sisältö ulkopuolisilta. Viestin sisältö ei menetä perustuslain suojaa pelkästään sen perusteella, että esimerkiksi telekuuntelun avulla on saatu tieto siitä. Perustuslain 10 §:n sääntely rajoittaa viestin sisällön käyttöä tämän jälkeenkin. Tämä on olennaista myös sen vuoksi, että salaisen pakkokeinon kohteeksi voi joutua kuuntelun varsinaisen kohteen lisäksi myös ulkopuolinen henkilö. Lisäksi on valiokunnan mukaan huomattava, että ylimääräisen tiedon käytön salliminen muiden vakavuusasteeltaan vähäisempien rikosten kuin kunkin telepakkokeinon perusterikosten selvittämiseen merkitsee eräänlaista välillistä telepakkokeinon käytön rajoittamisen väljennystä (PeVL 32/2013 vp, s. 6/II).” (PeVL 98/2022 vp, kohta 17)

Ehdotetuissa poliisilain 5 a luvun 44 ja 44 a §:ssä säädettäisiin voimassa olevasta lainsäädännöstä poiketen tiedustelussa saadun tiedon luovuttamisesta. Erityisen ongelmallinen on ehdotettu 44 a §:n 1 momentti (”kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja muuksi luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi”), joka ei vaikuta olevan yhteensopiva perustuslain 10 §:n 4 momentin erityisten rajoitusedellytysten kanssa.

Mikäli säännösten tarkoituksena on, että luottamuksellisen viestin suojaan kuuluvaa tietoa ei voisi luovuttaa, tulisi tämä nimenomaisesti todeta (vrt. edellä sääntelyn epäselvyydestä todettu). Jos puolestaan tarkoituksena on, että myös luottamuksellisen viestin suojan piiriin kuuluvia tietoja voitaisiin luovuttaa, ei esityksestä ilmene, millä perusteella tietojen luovuttamista koskeva sääntely täyttäisi PL 10 §:n 4 momentin erityiset rajoitusedellytykset. Toisin kuin esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa annetaan ymmärtää, se, että tietojen luovuttaminen on harkinnanvaraista (”saa luovuttaa”) ei ole merkityksellistä arvioitaessa sääntelyn suhdetta perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoitusedellytyksiin. Mitä edellä on todettu, koskee myös vastaavaa muutosehdotusta sotilastiedustelusta annettuun lakiin.

3.6 Tietojen luovutusten dokumentointi

Eduskunnan hallintovaliokunta on lausunnossaan 40/2014 vp ”Epäiltyjen tietojärjestelmä (Epri), henkilötietojen käsittely, valvonta ja tietosuojat” todennut seuraavaa:

Kysymys on poliisin vastuullisuudesta ja tilivelvollisuudesta (accountability) salaisten rekisterien sekä taktisten ja teknisten

menetelmien toimintakentällä eli siis ympäristössä, joka ei ole julkinen eikä läpinäkyvä. Salaisella toimintakentällä vastuullisuus edellyttää tilivelvollisuutta ja toimintojen kirjaamista (audit trail) eli selkeitä vastuuasemia, kattavaa dokumentointia ja valvontaa. Rekisterinpitäjän on kyettävä osoittamaan rekisteröinnin laillisuus. "Accountability" tarkoittaa myös sitä, että poliisi on auktorisoidun tahon kysyessä velvollinen esittämään täydellisen selvityksen toiminnastaan (audit trail). Uskottava valvonta ei valiokunnan mielestä voi järjestelmään liittyvien epäiltyjen rakenteellisten puutteiden ja virheiden vuoksi toteutua pelkästään poliisin sisäisenä valvontana. Poliisin hierarkkisen organisaation yläpäässä kohdataan välttämättä niin sanottuja vaarallisia työyhdistelmiä ja törmätään itsekriminointisuojaan liittyviin ongelmiin.

Mielestäni laissa tulisi **säätää** suojelupoliisin (vastaavasti sotilastiedusteluviranomaisten) tekemien **tietojen luovutusten dokumentoinnista** sellaisella tavalla, että luovutusten jälkikäteinen ulkopuolinen kontrolli on mahdollista.

Tarkka dokumentointi on erityisen tärkeää esimerkiksi siitä, onko ilmoittaminen ja tiedon luovuttaminen poliisilain 5 a luvun ehdotetun 44 §:n 3-5 momentissa tarkoitetusta rikoksesta tapahtunut noiden lainkohtien nojalla **vai** ehdotetun 44 a §:n 1 momentin nojalla, koska ensin mainitussa tapauksessa tietoa nimenomaan **käytetään rikostorjuntaan**, kun taas jälkimmäisessä tapauksessa tietoa **ei saa käyttää rikostorjuntaan**, vaikka kysymys voi olla aivan samoista tiedoista.

3.7 Kansainvälinen yhteistyö

Ehdotettu poliisilain 57 §:n sekä poliisin henkilötietolakia koskeva 51 §:n muutos näyttäytyvät varsin väljiltä suhteessa perustuslakivaliokunnan salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevaan lausuntokäytäntöön (kuten PeVL 40/2021 vp ja siinä viitattu). Poliisilain 57 §:ään ehdotetulla muutoksella **väljennettäisiin salassa pidettävän tiedon luovuttamisen kynnystä**.

Voimassa olevan 57 §:n mukaan tietojen luovuttaminen salassapitosäännösten estämättä edellyttää, että se on tarpeen **kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi**. Tämä edellytys poistettaisiin. Edellytyksenä olisi huomattavasti väljempi: "jos luovuttaminen on tarpeen suojelupoliisin tai luovutuksensaajan **tehtävän suorittamiseksi**".

Luovutettavia tietoja ei perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti ole säännösehdotuksessa täsmennetty eikä tietoja ole sidottu välttämättömyysvaatimukseen.

3.8 Laki sotilastiedustelusta

Edellä lausuttu koskee soveltuvin osin myös sotilastiedustelulakiin ehdotettavia muutoksia.

4. EHDOTETTUJEN MUUTOSTEN PERUSTELEMINEN

Mielestäni hallituksen esityksessä sääntelyn ”selkeyttämisenä” tai ”täsmentämisenä” pidetyissä ehdotuksissa on tosiasiaa monin kohdin kysymys hyvin **syvällekäyvistä muutoksista** tiedustelumenetelmillä saadun tiedon käyttöön, sekä yhtäältä tiedustelutoimivaltuuksien ja toisaalta rikostorjuntatoimivaltuuksien sekä niillä saadun tiedon käytön väliseen suhteeseen.

Kun näin syväälle käyviä muutoksia ehdotetaan, tulisi esittää konkreettisia perusteita muutokselle. Tällaisia olisivat esimerkiksi tiedot konkreettisista ongelmista, jotka voimassa oleva laki ja palomuurisääntely on aiheuttanut. Tällaisia esimerkkejä hallituksen esityksessä ei ole esitetty.

Käsitykseni mukaan tätä ei voi perustella salassapitosyillä, koska ongelmat on mahdollista kuvata siten, että salassa pidettävää tietoa ei paljastu. Koska tällaisia konkreettisia perusteita ehdotetuille muutoksille ei ole esitetty, on myös hyvin vaikea arvioida rajoitusten hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta.

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos
Mikko Eteläpää

Esittelijäneuvos
Heini Färkkilä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.