

Olli Mäenpää

17.10.2025

Hallintovaliokunnalle

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

Hallintovaliokunta on saanut asiassa perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 26/2025 vp). Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeudellista arviota siitä, täyttävätkö esittelevän ministeriön vastineessa lakiehdotuksiin ehdotetut muutokset perustuslakivaliokunnan lausunnossa asetetut vaatimukset. Muutosehdotukset kohdistuvat kolmeen seikkaan: 1) perustuslakivaliokunnan esittämiin kahteen valtiosääntöoikeudelliseen huomautukseen, 2) perustuslakivaliokunnan esittämään veloitteeseen rajata ja täsmentää sääntelyä sekä 3) ministeriön esittämään uuteen sääntelyyn siviili- ja sotilastiedustelun turvaamiseksi.

Ministeriön vastineeseen ei sisälly asiasisältöisiä perusteluja, mikä vaikeuttaa erityisesti 2) ja 3) kohdan muutosehdotusten arviointia. Myöskään muutosehdotusten säätämisyjärjestystä koskevia arviointeja ei vastineessa esitetä. Esitetyt uudet säännösehdotukset etenkin 2) ja 3) kohdassa ovat asiasisältöisesti merkittäviä ja niillä on välittömiä perusoikeusvaikutuksia, mikä puoltaisi niiden esittämistä perustuslain 71 §:ssä tarkoitetussa täydentävässä hallituksen esityksessä. Siinä säännösehdotukset pitäisi perustella tarkemmin ja niitä olisi myös arvioitava perustuslain kannalta, mikä mahdollistaisi myös mietintövaliokunnan asianmukaisen työkentelyn.

1) Säättämisyjärjestystä koskevat kysymykset

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 5 a luvun 44 a §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon ja 4. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 80 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon. Mainitut lainkohdat määrittelevät suojelupoliisille ja sotilastiedusteluviranomaiselle toimivallan ilmoittaa säännöksessä viitatusta rikoksesta ja luovuttaa sellaista rikosta koskevaa tietoa samoissa momenteissa tarkoitetulle viranomaiselle kansallisen turvaamisen suojaamiseksi ja muuksi luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi rajoituksista käyttää tällaista tietoa.

Ehdotettu sääntely on perustuslakivaliokunnan arvion mukaan näiltä osin ongelmallista väljyytensä vuoksi ja myös sillä perusteella, että sääntelystä tai sen perusteluista ei käy ilmi, että tiedon luovuttamista kansallisen turvallisuuden suojaamista tai toiminnan suuntaamista varten koskevassa sääntelyssä olisi välttämättä kyse jostakin perustuslain 10 §:n 4 momentissa luetellusta luottamuksellisen viestin salaisuuden sallitusta rajoitusperusteesta. Hallituksen esitykseen sisältyvän sääntelyn ei voida katsoa kuuluvan perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaisen tiedon hankkimista sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta koskevan rajoitusperusteen piiriin (kappale 15). Esityksessä ehdotettua sääntelyä 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 a §:ssä ja 4. lakiehdotuksen 80 §:ssä on perustuslakivaliokunnan mukaan siksi välttämätöntä täsmentää ja rajata niin, että sääntely täyttää jonkin perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaisen rajoitusperusteen (kappale 16).

Esittelevän ministeriön vastineessa ehdotetaan, että lakiehdotuksia muutetaan perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta niin, että säännökset tiedon luovuttamisesta kansallisen turvallisuuden suojaamiseen ja muuhun toiminnan suuntaamiseen poistetaan lakiehdotuksista. Ministeriön vastineen mukaan 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 a §:n 1 momentti ja 4. lakiehdotuksen 80 §:n 1 momentti poistetaisiin. Tämä merkitsee, että kaikki rikoksia koskeva tiedon luovuttaminen tapahtuu palomuurisääntelyn ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellinen huomautus kohdistuu juuri mainittuihin säännöksiin, ja ministeriön vastineessa on otettu asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset, vaikka tarkempia perusteluja niille ei olekaan esitetty. Estettä tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämiselle ei siten enää ole, jos lait säädetään näiltä osin vastineessa ehdotetulla tavalla muutettuina.

2) Hallintovaliokunnan rajaamista ja täsmentämistä edellyttävät säännökset

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta huomiota myös 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:n 5 momentin ja 4. lakiehdotuksen 79 §:n 5 momentin sisältämään sääntelyyn, joka koskee ylimääräisen tiedon käyttämistä ja tiedustelulla saadun tiedon luovuttamisesta. Valiokunnan arvion mukaan näiden säännösten sisältämä sääntely ei ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoittamisen oikeasuhtaisuus- eikä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytyksen kanssa ottaen huomioon yhtäältä perustuslakivaliokunnan ylimääräisen tiedon käyttöä koskevan lausuntokäytännön ja toisaalta valiokunnan kannanotot erityisesti tiedustelulla saadun tiedon luovuttamisesta. Hallintovaliokunnan on rajoitettava ja täsmennettävä sääntelyä.

Perustuslakivaliokunta esittää lausunnossaan tältä osin perusteluna ensinnäkin sen, että viestin sisältö ei menetä perustuslain suoja 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. Ylimääräisen tiedon käytön salliminen muiden vakavuusasteeltaan vähäisempien rikosten kuin kunkin telepakkokeinon perusterikosten selvittämiseen merkitsee eräänlaista välillistä telepakkokeinon käytön rajoittamisen väljennystä (kappale 7).

Tiedustelussa saadun tiedon luovuttamista koskevaa sääntelyä arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan toiseksi kiinnitettävä huomiota siihen, että tiedustelutoiminnassa kysymys on luonteeltaan erilaisesta toiminnasta kuin poliisilain mukaisessa salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinolain mukaisen salaisten pakkokeinon käyttämisessä. Tämä tarkoittaa, että kysymys käyttötarkoitussidonnaisuudesta korostuu, kun arvioidaan mahdollista ylimääräistä tietoa tai sitä muistuttavaa tietoa koskevaa sääntelyä (kappale 8).

Perustuslakivaliokunta tuo lisäksi esiin, että se on lausuntokäytännössään suhtautunut pidättyvästi ylimääräisen tiedon käytön sallimiseen sellaisten rikosten selvittämisessä, joista säädetty ankarin rangaistus on vähemmän kuin kolme vuotta vankeutta. Valiokunnan lausuntokäytännön valossa lievemmin rangaistavien rikosten ottaminen tällaisen sääntelyn piiriin on siten poikkeuksellista. Valiokunta ei aikaisemmin ole pitänyt ongelmattomana sääntelyä, joka olisi merkinnyt ylimääräisen tiedon käytön mahdollistamista sellaisten rikosten yhteydessä, joista käytännössä useimmiten seuraa vain sakkorangaistus (kappale 9).

Perustuslakivaliokunta kohdistaa huomautuksensa erityisesti siihen, että hallituksen esitykseen sisältyvissä kyseisissä säännösehdoituksissa viitataan rikoslain 12, 13 ja 34 a lukuun yleisesti. Sanotuissa luvuissa säädetään vakavuudeltaan varsin monenlaisista rikoksista. Valiokunta kohdistaa huomion erityisesti siihen, että lievempiä rangaistavaksi säädettyjä tekoja ovat esimerkiksi rikoslain 12 luvun 8 §:ssä tarkoitettu tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen (rangaistusasteikko sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta), 12 luvun 10 §:ssä tarkoitettu puolueettomuusmääräysten rikkominen (rangaistusasteikko sakkoa tai vankeutta enintään vuosi) tai 34 a luvun 5 d §:ssä tarkoitettu terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen (rangaistusasteikko sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi). Ehdotettu sääntelytapa johtaa perustuslakivaliokunnan arvion mukaan lisäksi siihen, että rikoslain 12, 13 ja 34 a lukuun myöhemmin lisättävät rangaistavaksi säädettyvät teot tulisivat automaattisesti ehdotetun ilmoitus- ja luovutusoikeuden piiriin (kappale 10).

Ministeriön vastineessa 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:n 5 momenttia ja 4. lakiehdotuksen 79 §:n 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että yleinen viittaus rikoslain 12, 13 ja 34 a lukuun korvataan yksilöidyllä viittauksella rikoslain 12 luvun 8 §:ssä, 10 §:ssä tai 11 §:ssä, rikoslain 13 luvun 4 §:ssä, rikoslain 34 a luvun 5 c §:ssä tai 5 d §:ssä tarkoitettuun rikokseen. Ministeriön muutosehdotukseen

sisältyvä viittaussäännöksen kohdistaminen yksilöityihin rikoslain 12, 13 ja 34 a luvun säännöksiin vastaa sinänsä asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliseen huomautukseen, joka kohdistuu viittaussäännöksen ongelmalliseen laajuuteen. Lisäksi rikoslain 12, 13 tai 34 a lukuun myöhemmin lisättävät rangaistavaksi säädettävät teot eivät yksilöityjen viittausten vuoksi tule ehdotetun ilmoitus- ja luovutusoikeuden piiriin, ellei tästä erikseen säädetä. Myös tältä osin perustuslakivaliokunnan esittämät näkökohdat täsmentämistarpeesta on otettu asianmukaisesti huomioon.

Voidaan kuitenkin pitää huomion arvoisena ja ehkä yllättävänäkin, että ministeriön vastineessa erikseen yksilöidyt rikokset ovat pääosin perustuslakivaliokunnan lausunnossa nimenomaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisiksi tässä sääntely-yhteydessä arvioituja lievempiä rangaistavaksi säädettyjä tekoja (RL 12:8, 12:10 ja 34 a:5d). Vastineessa ehdotetaan lakiin lisättäväksi vielä kolme muuta samanlaista lievemmän rangaistusasteikon sisältämää tekoja. Ne voat 12 luvun 11 §:ssä tarkoitettu maanpetoksellinen yhteydenpito (rangaistusasteikko sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta), 13 luvun 4 §:ssä tarkoitettu laitton sotilaallinen toiminta (rangaistusasteikko sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta) sekä 34 a luvun 5 c §:ssä tarkoitettu terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen (rangaistusasteikko sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuotta).

Vastineen sisältämän ehdotuksen merkittävänä valtiosääntöoikeudellisena ongelmana voidaan siten edelleen pitää sitä, että yksilöidysti viitatuissa säännöksissä määritellään vain verraten lieviä rangaistavaksi säädettyjä tekoja, joista säädetty ankarin rangaistus on enimmillään kaksi vuotta vankeutta. Ongelma konkretisoi-tuu siinä, että perustuslakivaliokunta on suhtautunut pidättyvästi ylimääräisen tiedon käytön sallimiseen sellaisten lievempien rikosten selvittämisessä, joista säädetty ankarin rangaistus on vähemmän kuin kolme vuotta vankeutta. Valiokunnan lausuntokäytännön valossa lievemmin rangaistavien rikosten ottaminen tällaisen sääntelyn piiriin on siten poikkeuksellista. Vastineessa ehdotettu muutos olisi selvästi ristiriidassa näiden perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen arvioon perustuvien edellytysten ja suoranaisesti myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2025 vp tältä osin hallituksen esityksestä yksilöidysti esitetyn arvion kanssa. Vastineessa esitetyt muutokset eivät myöskään ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoittamisen oikeasuhtaisuus-, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytyksen kanssa.

Mahdollisesti ehdotetun viittaussäännöksen ongelmallisuuden ja poikkeuksellisuuden vuoksi muutosehdotuksessa 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:n 5 momenttiin ja 4. lakiehdotuksen 79 §:n 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi tiedon luovuttamisen sallittavuuteen kohdistuva erityinen edellytys: ”jos tiedon luovuttamisella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämiselle tai selvittämiselle”. Ehdotetun lisäedellytyksen tarkoituksena saattaa olla nostaa tiedon ilmoittamisen ja luovuttamisen kynnyistä. On kuitenkin epäselvää, nostaisiko eh-

dotettu lisäkriteeri merkittävästi tätä kynnystä, ja miten sitä sovellettaessa voitaisiin arvioida oletettaman toteutumista. Muutosehdotus ei näyttäisi ottavan lainkaan huomioon luottamuksellisen viestin suojaa ja ainakaan riittävästi sitä, että ylimääräisen tiedon käytön salliminen vakavuusasteeltaan vähäisempien rikosten selvittämiseen merkitsee eräänlaista välillistä telepakkokeinon käytön rajoittamisen väljennystä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan hallintovaliokunnan on esittämillään perusteilla rajattava ja täsmennettävä 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:n 5 momentin ja 4. lakiehdotuksen 79 §:n 5 momentin sääntelyä. Ministeriön vastineeseen sisältyvä muutosehdotus ei edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen sisällä valtiosääntöoikeudellisesti riittävää rajausta ja asianmukaista täsmennystä näihin säännösehdoiksi, vaan asiallisesti laajentaa perustuslakivaliokunnan osoittamaa ongelmaa. Vastineessa ehdotetun sijasta perustuslakivaliokunnan edellyttämä rajausta voisi perustua lähinnä kahteen sääntelymalliin. Ensinnäkin olisi mahdollista rajata viittaukset vain sellaisiin vakaviin maanpetos- valtiopetos- ja terrorismirikoksiin, joista säädetty ankaran rangaistus on yli 3 vuotta. Toinen vaihtoehto olisi poistaa 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:n 5 momentti ja 4. lakiehdotuksen 79 §:n 5 momentti.

Hallintovaliokunnan mahdollisesti toteuttaman sisällöllisen rajauksen ja täsmennyksen kannalta voidaan todeta, että esimerkiksi rikoslain 12 luvun 1-7 § ja 13 luvun 1-3 § sekä 34 a luvun 1-5 ja 5 a-b määrittelevät erityisen vakavia rikoksia, joista säädetty ankaran rangaistus on yli 3 vuotta. Kyseiset säännökset määrittelevät erityisen vakavia yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia maanpetos- valtiopetos- ja terrorismirikoksia, joiden estämiselle ja selvittämiselle voidaan katsoa olevan varsin vahvat perusteet. Tällainen viittaussäännöksen rajaaminen ja kohdistaminen voisi myös muodostaa riittävän perusteen perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetun luottamuksellisen viestin suojan rajoittamiseen ja käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamiseen.

Kyseisten säännösten poistaminen olisi selkeämpi ja suoraviivaisempi sääntelymalli. Sen ei voitane arvioida olennaisesti rajoittavan tai heikentävän hallituksen esityksen tavoitteiden toteuttamista. Myös täydentävä hallituksen esitys on mahdollinen.

3) Vastineessa ehdotetut uudet säännökset

Ministeriön vastineessa ehdotetaan edellä mainittuihin 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:ään ja 4. lakiehdotuksen 79 §:ään lisättäväksi uudet 6 momentit, joiden tarkoituksena olisi turvata siviili- ja sotilastiedustelua. Tällainen suojaamistarve on epäilemättä perusteltu. Säännökset on kuitenkin muotoiltu niin, että ne voisivat muodostaa yleisen toimivaltaperusteen luovuttaa ja käyttää mitä tahansa tiedustelumenetelmällä saatua tietoa esitutkinnan aloittamisen ja pakkokeinoa koskevan vaatimuksen perusteena, jos ”erittäin tärkeä yleinen etu” sitä vaatii. Samalla perusteella tällaista tietoa voitaisiin käyttää myös näyttönä rikosasiassa.

Ministeriön vastineeseen ei sisälly perusteluja, joten on vaikea arvioida, mikä ehdotetun uuden sääntelyn tarkoitus olisi tai miten ja missä laajuudessa sitä olisi tarkoitus soveltaa. Ehdotetun kaltainen väljä ja laaja-alainen toimivaltasääntely näyttäisi kuitenkin ehdotetussa muodossa voivan johtaa ilmeiseen valtiosääntöoikeudelliseen ristiriitaan palomuurisääntelyn ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa.

Ehdotetun uuden sääntelyn lisääminen lakiin näyttäisi siten välttämättä edellyttävän perustuslakivaliokunnan sitä koskevaa uutta arviota. Kun otetaan huomioon ehdotetun sisällöltään täysin uudenlaisen sääntelyn merkittävyys perusoikeusnäkökulmasta, voisi toisaalta olla perusteltua laatia siitä perustuslain 71 §:ssä tarkoitettu uusi täydentävä hallituksen esitys valtioneuvostossa tapahtuvan valmistelun perusteella (PeVL 85/2022 vp, kappale 3, PeVL 58/2022 vp, kappale 26).

Selkein ratkaisu olisi kuitenkin jättää ehdotettu uusi sääntely pois hallintovaliokunnan mietinnöstä. Tämä ei estäisi uuden hallituksen esityksen antamista, jos uudelle sääntelylle arvioidaan olevan välttämätöntä tarvetta ja riittävät valtiosääntöoikeudelliset perusteet.