

Eduskunta, Hallintovaliokunta

LAUSUNTO

18.11.2025

Viite: Hallintovaliokunnan kokous 20.11.2025, klo 12.30 (HE 29/2025 vp)

EOAK/7306/2025: HE 29/2025 vp HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI POLIISILAIN 5 a LUVUN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI MUIKSI LAEIKSI

Hallintovaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä. Saadun tiedon mukaan lausunnossa pyydetään keskittymään sisäministeriön 12.11.2025 antamassa lisävastineessa selostettuihin muutoksiin alkuperäiseen hallituksen esitykseen. Muutokset on tehty perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 26/2025 vp perusteella.

Olen ollut aiemmin kuultavana tästä hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnassa 5.6.2025 (EOAK/3163/2025) ja hallintovaliokunnassa 5.9.2025 (EOAK/5053/2025).

1 POLIISILAIN 5 a LUVUN 44 §:n 5 MOMENTTI (SOTILASTIEDUSTELULAIN 79 §:n 5 MOMENTTI)

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan esittämillään perusteilla (kohdat 6 – 10), että (korostus tässä):

(11) Ottaen huomioon yhtäältä perustuslakivaliokunnan ylimääräisen tiedon käyttöä koskevan lausuntokäytännön ja toisaalta valiokunnan kannanotot erityisesti tiedustelulla saadun tiedon luovuttamisesta esityksen 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:n 5 momentin ja 4. lakiehdotuksen 79 §:n 5 momentin sääntely ei ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoittamisen **oikeasuhtaisuus- eikä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytysten** kanssa. Hallintovaliokunnan on rajattava ja täsmennettävä sääntelyä.

Sisäministeriön lisävastineessa sanottua 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti:

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, jos kyse on jostakin seuraavasta rikoksesta:

- 1) tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen;
- 2) maanpetoksellinen yhteydenpito;
- 3) laitton sotilaallinen toiminta;
- 4) matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten;
- 5) terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen;

sekä luovuttaa tietoa sellaisesta rikoksesta 3 ja 4 1 ja 2 momentissa tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille, jos tiedon luovuttamisella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämiselle tai selvittämiseksi.

Käsitykseni mukaan ehdotus tässä muodossaan täyttää perusoikeusrajoitusten **täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen**. Ehdotetusta sääntelystä selviää täsmällisesti ja tarkasti se, mistä rikoksista Suojelupoliisi saa ja millä edellytyksillä ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle.

Sen sijaan pidän edellytyksenä olevan **oikeasuhtaisuuden** täyttymistä kysymyksen alaisena.

Aiemmissa lausunnoissani kiinnitin huomiota siihen, että poliisilain 5 luvun 3 §:n mukaan 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.

Olen edelleen sitä mieltä, että ei olisi hyväksyttävää ja oikeasuhtaista, että tiedustelumenetelmällä saatua tietoa voitaisiin luovuttaa rikostorjuntaviranomaiselle mistään konkreettisessa ilmenemismuodossaan sakolla sovitettavasta rikoksesta.

Totean kuitenkin, että jo voimassa olevan lain 44 §:n 1 momentin jälkimmäisen virkkeen – jota vastaavaa ehdotetaan nyt 44 §:n 4 momentiksi – mukaan Suojelupoliisi saa luovuttaa tietoa [minkä tahansa] sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta (eli käytännössä rangaistusasteikko on vähimmillään sakkoa tai vankeutta enintään 2 vuotta) .

Näin ollen nyt ehdotettu muutos laajentaisi tiedon luovuttamisen mahdollisuutta käsitykseni mukaan käytännössä vain siten, että ehdotetussa 44 §:n 5 momentissa mainittujen rikosten kohdalla ilmoituksen saa tehdä myös oletettavasti **tehdyistä** rikoksista, kun voimassa olevan lain mukaan ilmoitusmahdollisuus koskee vain hankkeilla olevan rikoksen **estämistä**.

2 EHDOTETTU POLIISILAIN 5 a LUVUN 44 a § (SOTILASTIEDUSTELULAIN 80 §)

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan esittämillään perusteilla (kohdat 12 – 15), että (korostus tässä):

(16) Ehdotettua sääntelyä 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 a §:ssä ja 4. lakiehdotuksen 80 §:ssä on välttämätöntä **täsmentää ja rajata niin, että sääntely täyttää jonkin perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaisen rajoitusperusteen**. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. ja 4. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Sisäministeriön lisävastineessa 44 a §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti:

Suojelupoliisi saa ilmoittaa 44 §:n 3–5 momentissa tarkoitettusta rikoksesta ja luovuttaa sellaista rikosta koskevaa tietoa mainituissa momenteissa tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi **ja muuksi luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi**. Tällöin tietoa ei saa käyttää esitutkintalain 3 luvun 3 §:ssä säädetyssä tarkoituksessa eikä **salaista tiedonhankintakeinoa**, salaista pakkokeinoa tai muuta pakkokeinoa koskevan vaatimuksen tai päätöksen perusteena eikä näyttönä rikosasiassa.

Ehdotuksesta siis **poistettaisiin** mahdollisuus luovuttaa tiedustelumenetelmin saatua tietoa **luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi ja kielto** käyttää tällaista tietoa **salaista tiedonhankintakeinoa** koskevan vaatimuksen tai päätöksen perusteena.

2.1 Tiedon luovuttaminen toiminnan suuntaamiseksi

Olen asiassa aiemmin kuultuna katsonut, että ehdotus tiedon luovuttamisesta luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi ei täyttänyt käyttötarkoituksesta poikkeamiselta edellytettyä tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta, eikä ehdotettu säännös ollut perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatimalla tavalla täsmällinen ja tarkkarajainen.

Pidän hyvänä ja tärkeänä, että tiedustelumenetelmällä saadun tiedon luovuttaminen luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi ehdotetaan nyt poistettavaksi.

2.2 Tiedon luovuttaminen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi

Edelleen ehdotetaan mahdollisuutta luovuttaa tiedustelumenetelmin saatua tietoa **kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi**. Ehdotusta ei ole tältä osin muutettu lainkaan.

Lisävastineen perusteluissa (s. 2) sisäministeriö katsoo, että "[t]iedon luovutus toimivaltaisille viranomaisille olisi tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopiva."

Totean ensinnäkin, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 26/2025 vp aiempaan lausuntokäytäntöönsä viitaten painottanut sitä (kohdat 3 ja 7), että luottamuksellisen 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.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan kohdassa 13 edelleen seuraavaa (korostus tässä):

"Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu sääntely tiedon luovuttamisesta muodostuu varsin väljäksi perusoikeuksien rajoittamista koskevan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Lisäksi sääntelyn sanamuodon valossa **tiedon luovuttaminen voi koskea myös luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin kuuluvaa tietoa**. Sääntelystä tai sen perusteluista **ei kuitenkaan 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**. Lailla voidaan sanotun momentin mukaan 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."

Edelleen kohdassa 15 perustuslakivaliokunta totesi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta (korostus tässä):

"- - - rajoitusedellytys koskisi vain tiedon hankkimista sellaisesta toiminnasta, joka luonteensa takia voi muodostua **vakavaksi uhaksi** kansalliselle turvallisuudelle. - - - perustuslaista johtuu tarve yhtäältä tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä toisaalta **asettaa uhan vakavuusaste korkealle**. Rajoitusperusteeseen vetoavalla on myös velvollisuus esittää riittävät perustelut sille, että jokin toiminta voi muodostua **vakavaksi uhaksi** kansalliselle turvallisuudelle. - - - Välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseksi **ei** perustuslakivaliokunnan mielestä **riitä**, että tiedon hankkimisen luottamuksellisista viesteistä voidaan **yleisesti katsoa edistävän kansallista turvallisuutta** (PeVM 4/2018 vp, s.

8—9). Nyt ehdotetun 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.”

Perustuslakivaliokunta siis katsoi, että ehdotuksessa **ei** ole kyse perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettusta **rikosten tutkinnasta, eikä** myöskään säännöksen rajoitusperusteen piiriin kuuluvasta sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka **vakavasti uhkaa** kansallista turvallisuutta.

Ehdotetussa 44 a §:ssä nimenomaisesti **ei** ole kysymys tiedon luovuttamisesta **rikosten tutkintaan**. Säännökseen sisältyvän hyödyntämiskiellon mukaan tietoa **ei saa käyttää** esitutkintalain 3 luvun 3 §:ssä säädettyssä tarkoituksessa eikä muussakaan säännöksessä mainitussa rikostorjunnallisessa tarkoituksessa. Näin ollen säännöstä ei ole mahdollista muuttaa niin, että se täyttäisi perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaisen rikosten tutkintaa koskevan rajoitusedellytyksen.

Tämän vuoksi säätämisyjärjestyskysymyksen ratkaisemiseksi jää nähdäkseni kaksi vaihtoehtoa:

a) Luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin kuuluvien tietojen luovuttaminen rajataan kokonaan säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle;

tai

b) säännös pyritään saattamaan sotilaallista toimintaa taikka sellaista muuta toimintaa, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta koskevan rajoitusperusteen piiriin.

Vaihtoehto a) olisi helppo toteuttaa lisäämällä 44 a §:n 1 momenttiin siinä nyt olevan hyödyntämiskiellon lisäksi rajoituslauseke, esim. ”**Tiedot eivät saa koskea luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin kuuluvaa tietoa**”.

Vaihtoehdon b) osalta tulkitsem perustuslakivaliokunnan kannanottoa sen perusteluiden valossa niin, että luovutettaessa luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ”kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi”, edellytetään viestin salaisuuden perustuslaillisen suojan syrjäyttämiseksi, että kansalliseen turvallisuuteen kohdistuva uhka on ”vakava”.

Kun perustuslakivaliokunta nyt katsoo, että ehdotettu sääntely ei kuulu perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoitusperusteiden piiriin, olisi käsitykseni mukaan ehdotukseen jätettyä ”kansallisen turvallisuuden suojaamista” täsmennettävä niin, että siitä selviäisi kysymyksen olevan toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta eli perustuslakivaliokunnan

toteamin tavoin ”luonteensa takia voi muodostua vakavaksi uhkaksi kansalliselle turvallisuudelle.”

Jos tulkitsen oikein perustuslakivaliokunnan lausuntoa, ehdotettua sääntelyä olisi tältä osin täydennettävä esimerkiksi seuraavalla tavalla:

Suojelupoliisi saa ilmoittaa 44 §:n 3–5 momentissa tarkoitetusta rikoksesta ja luovuttaa sellaista rikosta koskevaa tietoa mainituissa momenteissa tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi **sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. - - -**

Todettakoon, että perustuslakivaliokunnan nyt esille nostama valtiosääntöinen ongelma voi nähdäkseni joissakin tapauksissa koskea myös sekä voimassa olevaa että ehdotettua poliisilain 5 a luvun 44 §:ää.

2.3 Tiedon käyttäminen salaista tiedonhankintaa koskevan vaatimuksen tai päätöksen perusteena

Alkuperäiseen ehdotukseen verrattuna nyt ehdotetaan **poistettavaksi kielto** käyttää 44 a §:n 1 momentin nojalla luovutettua tietoa **salaista tiedonhankintaa** koskevan vaatimuksen tai päätöksen perusteena.

Sisäministeriön lisävastineessa ei ole esitetty perusteluja tälle muutokselle.

Ehdotetussa 44 §:ssä säännellään rikosepäilyistä ilmoittamisesta ja rikostiedon luovuttamisesta **rikostorjuntaan**. Kuten hallituksen esityksen perusteluissakin (s. 25) on todettu, 44 a §:n 1 momentissa puolestaan on kyse **muussa kuin 44 §:ssä säädetyissä tarkoituksissa** tapahtuvasta ilmoittamisesta ja tiedon luovuttamisesta.

Salainen tiedonhankinta on rikostorjuntaa. Sillä pyritään estämään rikos, sen yritys tai valmistelu, taikka keskeyttää jo aloitetun rikoksen tekeminen tai rajoittaa siitä välittömästi aiheutuvaa vahinkoa tai vaaraa (poliisilain 5 luvun 1 §:n 2 momentti).

Tämän vuoksi on nähdäkseni selvää, että **tiedon luovuttamisessa salaiseen tiedonhankintaan on sovellettava ehdotetun 44 §:n sääntelyä.** Tämän vuoksi **kielto** käyttää 44 a §:n nojalla luovutettua tietoa salaista tiedonhankintakeinoa koskevan vaatimuksen tai päätöksen perusteena on **säilytettävä** ehdotuksessa.

3 SOTILASTIEDUSTELULAKI

Sotilastiedustelulakia koskeviin ehdotuksiin tulisi tehdä edellä esitettyä vastaavat muutokset edellä esitetyn perustein.

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos
Mikko Eteläpää

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.