

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain 5 a luvun muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain 5 a luvun muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi (HE 29/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Johanna Hakala, sisäministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- apulaisprofessori Anu Mutanen
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettua lakia sekä sotilastiedustelulakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 26/2025 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia sääntelyyn, joka koskee tiedustelumenetelmän käytöllä saadun rikosta koskevan tiedon luovuttamista rikostorjuntaan. Merkittävimmät muutokset kohdistuvat poliisilakiin (1. lakiehdotus) ja sotilastiedustelulakiin (4. lakiehdotus).

(2) Siviili- ja sotilastiedustelusta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 35/2018 vp, PeVL 36/2018 vp). Valiokunta on tuolloin arvioidessaan sääntelyä tiedustelussa saadun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan todennut, että huomiota on kiinnitettävä 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 (PeVL 35/2018 vp, s. 21, PeVL 36/2018 vp, s. 25). Tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroava luonne huomioon ottaen valiokunnan mukaan tulee erityisesti varmistua siitä, ettei sääntely avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen (PeVL 35/2018 vp, s. 22, PeVL 36/2018 vp, s. 26).

(3) Perustuslakivaliokunta on lisäksi useasti tarkastellut poliisilain sääntelyä ylimääräisen tiedon käytöstä (ks. esim. PeVL 99/2022 vp, PeVL 67/2010 vp, s. 4—5, PeVL 33/2013 vp, s. 5—7). Lisäksi valiokunta on nimenomaisesti todennut, että viestin sisältö ei menetä perustuslain suojaa pelkästään sen perusteella, että esimerkiksi telekuuntelun avulla on saatu tieto siitä (PeVL 99/2022 vp, kappale 12).

(4) Ottaen huomioon nyt ehdotettavan sääntelyn merkittävyyden ja edellä viitatus perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valiokunta kiinnittää kriittistä huomiota nyt ehdotettavan sääntelyn perusteluihin. Erityisesti esityksen suhdetta perustuslakiin koskeva jakso on sisällöllisesti varsin suppea ja ylimalkainen, eikä siinä ole tehty riittävästi selkoa lakiehdotusten suhteesta perustuslain 10 §:n 4 momenttiin. Lisäksi ehdotettuja muutoksia kuvataan perusteluissa sääntelyn selkeyttämiseksi ja täsmentämiseksi, vaikka asiallisesti kyse on osin merkittävistäkin muutoksista.

(5) Esityksessä ei myöskään juurikaan ole arvioitu nyt ehdotetun sääntelyn suhdetta muihin viireillä oleviin lainsäädäntöhankkeisiin, kuten perustuslain 10 §:n tarkistamiseen. Perustuslakivaliokunta on perustuslain 10 §:n muuttamisen yhteydessä pitänyt perusteltuna, että hallitus käynnistää selvitystyön, joka kattaisi laajemminkin perustuslain kotirauhan suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevien rajoituslausekkeiden muutostarpeen (PeVM 4/2018 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta pitää hyvänä, että oikeusministeriö on käynnistänyt perustuslain 10 §:n tarkistamista koskevan hankkeen, jossa valmistellaan tarpeelliset muutokset perustuslain 10 §:ään ottaen huomioon rikos-, siviili- ja sotilastiedusteluun sekä EU-lainsäädäntöön, vakavan rikollisuuden uusiin muotoihin ja teknologiseen kehitykseen liittyvät tarpeet. Valiokunta on pitänyt muutostarpeiden selvitystyötä välttämättömänä (ks. PeVL 5/2023 vp, kappale 9, PeVL 15/2024 vp, kappale 14, PeVL 20/2025 vp, kappale 13). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota

Valiokunnan lausunto PeVL 26/2025 vp

siihen, että tulkintakäytännössä on osin irtauduttu perustuslain 10 §:n 3 momentissa käytetyistä sanamuodoista (ks. esim. PeVM 4/2018 vp).

Tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan

(6) Poliisilakiin (1. lakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:n 5 momentti) ja sotilastiedustelusta annettuun lakiin (4. lakiehdotuksen 79 §:n 5 momentti) ehdotetaan lisättäviksi uudet säännökset, joiden mukaan tiedusteluviranomainen saa 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. Sanotut rikoslain luvut koskevat maanpetosrikoksia, valtiopetosrikoksia ja terrorismirikoksia.

(7) Ehdotettu sääntely muistuttaa ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:ssä turvatus luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta. 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 tarkoitetun 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 99/2022 vp, kappale 12, PeVL 33/2013 vp, s. 6/II).

(8) Lisäksi tiedustelussa saadun tiedon luovuttamista koskevaa sääntelyä arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kiinnitettävä kuitenkin huomiota 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 (PeVL 35/2018 vp, s. 21, PeVL 36/2018 vp, s. 25).

(9) Perustuslakivaliokunta on 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 (PeVL 33/2013 vp, s. 7/I, PeVL 99/2022 vp, kappaleet 14 ja 15).

(10) Ehdotetussa sääntelyssä viitataan rikoslain 12, 13 ja 34 a lukuun yleisesti. Sanotuissa luvuissa säädetään vakavuudeltaan varsin monenlaisista rikoksista. Lievempiä rangaistavaksi sää-

Valiokunnan lausunto PeVL 26/2025 vp

dettyjä 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). Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotettu sääntelytapa johtaa siihen, että rikoslain 12, 13 ja 34 a lukuun myöhemmin lisättävät rangaistavaksi säädettyvät teot tulisivat automaattisesti ehdotetun ilmoitus- ja luovutusoikeuden piiriin.

(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 tarkkarajaisuusedellytyksen kanssa. Hallintovaliokunnan on rajattava ja täsmennettävä sääntelyä.

Tiedon luovuttaminen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja toiminnan suuntaamiseksi

(12) Poliisilain 5 a lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 44 a §, jonka 1 momentin mukaan suojelupoliisi saa ilmoittaa 44 §:n 3—5 momentissa tarkoitettua rikoksesta ja luovuttaa sellaista rikosta koskevaa tietoa samoissa momenteissa tarkoitettulle viranomaiselle myös kansallisen turvaamisen suojaamiseksi ja muuksi luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi rajoituksista käyttää tällaista tietoa. Asiallisesti samantyyppisestä sotilastiedusteluviranomaisen tiedonluovutusoikeudesta ehdotetaan säädettäväksi 4. lakiehdotuksen 80 §:ssä.

(13) 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.

(14) Perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettujen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten piiriin kuuluvat esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp, s. 54). Myös sotarikosten ja rikosten ihmisyyttä vastaan sekä yleisvaarallisten rikosten vakavampien tekemuotojen samoin kuin törkeän laittoman maahanmuuton järjestämisen, törkeän sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan levittämisen, vakavimpien vapauten kohdistuvien rikosten, joidenkin terrorismirikosten sekä vahingonteon, datavahingonteon, petosrikosten, parituksen ja ympäris-

Valiokunnan lausunto PeVL 26/2025 vp

tön turmelemisen törkeiden tekemuotojen on katsottu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä olevan perustuslain puheena olevassa säännöksessä tarkoitettuja rikoksia. Samoin erityisesti liike- tai ammattitoimintaan liittyvien taloudellisiin intresseihin kohdistuvien törkeiden rikosten tutkimiseksi on pidetty mahdollisena säätää rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Tällöin edellytyksenä on kuitenkin ollut, että rikoksella on tavoiteltu erityisen suurta hyötyä ja rikos on tehty erityisen suunnitelmallisesti (ks. esim. HE 198/2017 vp, s. 6—7). Perustuslain 10 §:n 4 momenttiin nykyisin sisältyvää rajoituslauseketta on jo ennen perustuslain voimaantuloa (ks. esim. PeVL 2/1996 vp, PeVL 5/1999 vp) tulkittu varsin johdonmukaisesti siten, että rikoksen tutkintana pidetään sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä edennyt toteutuneen teon asteelle (PeVM 4/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös nyt ehdotettavaan sääntelyyn sisältyviin tiedon käyttörajoituksiin. Sääntelyssä ei silläkään perusteella vaikuta olevan kyse perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettusta rikosten tutkinnasta.

(15) Rajoituksista voidaan perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan säätää myös tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Perustuslakivaliokunta on korostanut säännöksen soveltamisrajoituksista ensinnäkin, että tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta voitaisiin 10 §:n 4 momentin perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Toiseksi rajoitusedellytys koskisi vain tiedon hankkimista sellaisesta toiminnasta, joka luonteensa takia voi muodostua vakavaksi uhkaksi kansalliselle turvallisuudelle. Kolmanneksi lailla tulee säätää tyhjentävästi toimivaltuuksien kohdentumisesta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Neljänneksi 10 §:n 4 momentin sääntely ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seuranta tiedustelutoiminnassa. Välttämättömyys-kriteeri puolestaan tarkoittaa valiokunnan mukaan, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin, ja että tiedon hankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti. Valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan lähtökohtana valiokunta tähdensi myös sitä, että 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.

(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 säätämisjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 26/2025 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 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.

Helsingissä 5.9.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Wille Rydman ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Henrik Vuornos kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala