

Palomuurisäännös ja käyttötarkoitussidonnaisuus perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntokäytännön valossa

OT00BE33 Kriisi- ja valmiuslainsäädäntö

ON-työ

Laatija:

Paulus Hekkala

30.4.2026

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-työ

Oppiaine: OT00BE33 Kriisi- ja valmiuslainsäädäntö

Tekijä(t): Paulus Hekkala

Otsikko: Palomuurisäännös ja käyttötarkoitussidonnaisuus perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntokäytännön valossa

Ohjaaja(t): Antti Aine

Sivumäärä: 20 sivua

Päivämäärä: 30.4.2026

Tutkielmassa tarkastellaan tiedustelumenetelmillä kerätyn tiedustelutiedon rikostorjuntaan luovuttamisen edellytyksiä sääntelevää poliisilain palomuurisäännöstä erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta. Tutkielmassa pyritään arvioimaan, kuinka uudistettu palomuurisäännös asettuu perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntokäytännössä asetettuun käyttötarkoitussidonnaisuuden ja siitä poikkeamisen viitekehykseen. Tutkielma on metodiltaan lainopillinen. Tutkielman keskeisimpinä lähteinä on tiedustelu- ja poliisilainsäädännön esityöt, sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ja perustuslakivaliokunnan lausunnot.

Suojelupoliisin tiedustelumenetelmillä kerätyn tiedon käyttötarkoitus on kansallisen turvallisuuden suojaaminen. Tiedustelumenetelmiä ei ole tarkoitettu käytettäväksi rikostorjuntaan. Painavat yhteiskunnalliset intressit kuitenkin edellyttävät, että tieto tiedustelumenetelmillä havaitusta riittävän vakavasta rikoksesta voidaan luovuttaa esitutkintaviranomaisille. Tiedustelutiedon luovuttaminen esitutkintaviranomaisille rikostorjuntaan tarkoittaa poikkeamista tiedon käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Koska tiedustelumenetelmät ulottuvat usein syvälle perustuslain takaaman yksityiselämän suojan piiriin, korostuu käyttötarkoitussidonnaisuuden merkitys tiedustelumenetelmillä kerätyn tiedon luovuttamisen edellytyksistä säädetäessä.

Tutkielmassa havaittiin uuden palomuurisäännöksen olevan systematiikan kannalta osin ongelmallinen. Suojelupoliisin tiedustelumenetelmät ovat pitkälti samoja, kuin poliisin käyttämät salaiset tiedonhankintakeinot ja pakkokeinot. Kuitenkin tiedustelumenetelmien käyttöedellytykset ovat huomattavasti poliisin salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinoja väljemmät, jonka vuoksi tiedustelutiedon rikostorjuntaan luovuttamisen edellytysten tulee olla suhteellisen tiukat. Uudessa palomuurisäännöksessä on kuitenkin havaittavissa piirteitä perustuslakivaliokunnan varoittamasta sääntelystä, joka mahdollistaa tiedustelumenetelmien käytön salaisten tiedonhankintakeinojen ja pakkokeinojen edellytysten kiertämiseen. Uudessa palomuurisäännöksessä näyttää olevan merkkejä käyttötarkoitussidonnaisuuden rajan hälvenemisestä, eli function creepista.

Avainsanat: siviilitiedustelu, suojelupoliisi, palomuurisäännös, käyttötarkoitussidonnaisuus

Sisällys

Palomuurisäännös ja käyttötarkoitussidonnaisuus perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntokäytännön valossa	I
Lähteet.....	VI
Lyhenteet.....	IX
1 Johdanto.....	1
2 Aihepiiristä yleisesti	3
2.1 Suojelupoliisi kansallisena siviilitiedusteluviranomaisena.....	3
2.2 Käyttötarkoitussidonnaisuus	4
2.3 Palomuurisäännöksen taustaa.....	6
2.4 Palomuurisäännöksen sisältö.....	8
3 Palomuurisäännöksen uudistaminen.....	11
3.1 Lakimuutoksen taustaa	11
3.2 Palomuurisäännös ja käyttötarkoitussidonnaisuus PeV:n lausuntokäytännössä.....	12
3.3 Palomuurisäännös ja käyttötarkoitussidonnaisuus EOA:n lausuntokäytännössä.....	15
4 Lopuksi	19

Lähteet

Kirjallisuus

Brouwer, Evelien, Legality and Data Protection Law: The Forgotten Purpose of Purpose Limitation, s. 273–294 teoksessa Besselink, Leonard F. M. – Pennings, Frans – Prechal, Sacha, The Eclipse of the Legality Principle in the European Union. Kluwer Law International 2011.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto ja Euroopan neuvosto, Käsikirja Euroopan tietosuojaoikeudesta. Vuoden 2018 painos. Euroopan unionin julkaisutoimisto 2021.

Korpisaari, Päivi – Pitkänen, Olli – Warmo-Lehtinen, Eija, Tietosuoja. 2. painos. Alma Talent 2022.

Lohse, Mikael – Viitanen, Marko, Johdatus tiedusteluun. Alma Talent Oy 2019.

Siltala, Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 234, Vammalan Kirjapaino Oy 2003.

Siviilitiedustelulakityöryhmä, Siviilitiedustelulainsäädäntö, työryhmän mietintö. Sisäministeriön julkaisu 8/2017.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu. Tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomus vuodelta 2019. K 14/2020 vp.

von Grafenstein, Maximilian, The Principle of Purpose Limitation in Data Protection Laws: The Risk-based Approach, Principles, and Private Standards as Elements for Regulating Innovation. 1st ed. Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018.

Voutilainen, Tomi, Oikeus tietoon: informaatio-oikeuden perusteet. 2., uudistettu painos. Edita Publishing Oy 2019.

Virallislähteet

EOAK/289/2021. Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös. Tiedustelulainsäädännön ns. palomuurisäännöksen soveltaminen 23.11.2021.

EOAK/3163/2025. Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto. HE 29/2025 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain 5 a luvun muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi 4.6.2025.

HaVM 32/2025 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi poliisilain 5 a luvun muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi.

HE 14/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 198/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

HE 202/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 31/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

PeVL 66/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 32/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 35/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 26/2025 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi poliisilain 5 a luvun muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi.

PeVM 4/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

Oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 31.5.2007, Kontrova v. Slovakia, EIT 7510/04.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.10.1998, Osman v. The United Kingdom, EIT 23452/94.

Muut lähteet

Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 03/2013 on purpose limitation, 00569/13/EN WP 203.

Hakala, Johanna. Hallitusneuvos, sisäministeriö. Selvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle 27.1.2022.

OECD (1980) Recommendation of the Council concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, OECD/LEGAL/0188.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu, vielä kerran palomuurista 21.12.2021.

<https://tiedusteluvalvonta.fi/-/viela-kerran-palomuurista> (luettu 12.3.2026).

Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
PeV	Perustuslakivaliokunta
PL	Perustuslaki
PoliisiL	Poliisilaki

1 Johdanto

Kansallisen turvallisuuden suojaaminen edellyttää, että valtion johdolla ja kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisillä viranomaisilla on ajantasainen kuva kansallisen turvallisuuden tilasta ja sitä uhkaavista ilmiöistä. Tätä tietoa tuottavat tiedusteluviranomaiset. Suomessa tiedusteluviranomaisia ovat suojelupoliisi, pääesikunta ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos¹. Tiedustelumenetelmien käytöllä kerätystä tiedosta saadaan toisinaan tietoa hankkeilla olevista tai jo tapahtuneista rikoksista. Vaikka tiedustelumenetelmiä ei ole tarkoitettu rikostorjuntaan, on yhteiskunnan etujen mukaista, että tällaisen tiedon perusteella viranomaiset voivat ryhtyä toimenpiteisiin riittävän vakavan rikoksen ehkäisemiseksi, torjumiseksi tai selvittämiseksi. Tähän julkista valtaa velvoittaa erityisesti julkisen vallan velvollisuus taata ihmis- ja perusoikeuksien toteutuminen.

Tutkielman aiheena on siviilitiedustelussa saadun tiedon esitutkintaviranomaiselle luovuttamisen edellytyksiä sääntelevä palomuurisäännös. Tutkielman tavoitteena on avata uudistetun palomuurisäännöksen, eli PoliisiL (872/2011) 5 a:44 § (166/2026) ja 5 a:44 a–c § (166/2026) taustaa erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta. Tarkastelen palomuurisäännöstä myös yleisemmin eduskunnan oikeusasiamiehen ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottojen valossa. Tutkielmassa pyrin vastaamaan, onko käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate huomioitu palomuurisäännöksen uudistuksessa yhdenmukaisella tavalla perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntokäytännön kanssa.

Tutkielma keskittyy PoliisiL 5 a:44 § ja 44 a–c §:iin, vaikka palomuurisäännöksiin voidaan katsoa kuuluvan myös PoliisiL 5 a:5 §, eli suojelupoliisin sisäinen palomuurisäännös², sekä PoliisiL 5 a:44 §:n kanssa pääsääntöisesti saman sisältöiset sotilastiedustelulain (laki sotilastiedustelusta 590/2019) 79 § ja 80 §.³ Näin ollen tutkielmassa ”palomuurisäännös” viittaa nimenomaan PoliisiL 5 a:44 § ja 44 a–c §:ien palomuurisäännökseen. Käytän tutkielmassa näistä neljästä sinänsä erillisestä säännöksestä termiä palomuurisäännös, sillä ne muodostavat yhdessä kiinteän säännöskokonaisuuden. Pyrin tällä myös selventämään sitä, että tutkielman aiheena on juuri nämä poliisilain säännökset, eikä palomuurisäännökset

¹ Lohse – Viitanen 2019, s. 51.

² EOAK/289/2021, s. 21.

³ EOAK/289/2021, s. 28.

yleisesti. Tutkimuskysymyksen kannalta kiinnostavimmat säännökset ovat PoliisiL 5 a:44 § ja 5 a:44 a §, joten keskityn tutkielmassa pääasiassa näihin kahteen pykälään. Eduskunta hyväksyi 18.2.2026 hallituksen esityksen palomuurisäännöksen muuttamisesta. Uusi palomuurisääntely astui voimaan 20.3.2026.

Tarkastelen tutkielmassa, kuinka palomuurisäännös asettuu käyttötarkoitussidonnaisuuden ja siitä poikkeamisen oikeudelliseen viitekehykseen. Tutkielman tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus ja tiedonintressinä on tulkita ja systematisoida voimassa olevan oikeuden sisältöä. Näin ollen tutkielman tutkimusmetodina on lainoppi.⁴ Tärkeimpänä lähteenä tutkielmassa ovat palomuurisääntelyyn liittyvät hallituksen esitykset ja perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnot. Käyttötarkoitussidonnaisuutta ja tiedustelua yleisesti käsittelen oikeuskirjallisuuden kautta. Käyttötarkoitussidonnaisuuden osalta lähteenä on EU-oikeudellista sääntelyä ja siihen liittyvää virallislähteistöä, kuten Euroopan Unionin perusoikeusviraston ja tietosuojatyöryhmän sekä Euroopan komission julkaisuja.

Tutkielman alussa luvussa 2 esittelen aihepiiriä yleisellä tasolla. Käsittelen suojelupoliisin roolia kansallisena siviilitiedusteluviranomaisena sekä käyttötarkoitussidonnaisuuden ja palomuurisäännöksen taustaa, tarkoitusta ja sisältöä. Luvussa 3 esittelen palomuurisäännöksen uudistamisen taustalla vaikuttavia tekijöitä ja siihen tehtyjä muutoksia, sekä arvioin toteutettujen muutosten suhdetta käyttötarkoitussidonnaisuuteen perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntokäytännön valossa. Tutkielman teemaan liittyy vahvasti erilaiset perusoikeuskysymykset, mutta näkökulmani aiheeseen painottuu käyttötarkoitussidonnaisuuteen.

⁴ Siltala 2003, s. 891.

2 Aihepiiristä yleisesti

2.1 Suojelupoliisi kansallisena siviilitiedusteluviranomaisena

Kansallinen tiedustelulainsäädäntö on viime vuosina kehittynyt vauhdilla. Vuonna 2019 tuli voimaan uudet sotilas- ja siviilitiedustelulait. Lakiuudistusten myötä suojelupoliisi sai yksinoikeuden Suomessa tehtävään siviilitiedusteluun, mutta siltä poistui esitutkintaviranomaisen valtuudet. Siviilitiedustelulain uudistukset toteutettiin säätämällä poliisilakiin (872/2011) uusi 5 a luku, joka sisältää suojelupoliisin suorittamaa siviilitiedustelua koskevia säännöksiä. Samaan aikaan tuli voimaan laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019). Nämä kaksi säädöstä muodostavat siviilitiedustelua koskevan sääntelyn ytimen. Lisäksi suojelupoliisin toimintaa koskevia säännöksiä sisältyy esimerkiksi poliisin hallinnosta annettuun lakiin (110/1992) ja lakiin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019).⁵

Poliisin hallintolain (laki poliisin hallinnosta 110/1992) 10 §:ssä (860/2015) suojelupoliisin tehtävät määritellään seuraavasti: ”Suojelupoliisin tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti 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. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavan toiminnan havaitsemiseksi ja estämiseksi”. Siviilitiedustelulla tarkoitetaan suojelupoliisin harjoittamaa tiedon hankintaa ja hyödyntämistä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten. Edellä esitetty siviilitiedustelun määritelmä sisältyy poliisilain (872/2011) 5 a luvun 1 §:ään. Säännöksen sisältämästä siviilitiedustelun määritelmästä ilmenee, että Suomessa ainoana siviilitiedusteluviranomaisena toimii suojelupoliisi. Tämä seikka ilmenee myös tiedustelulakien esitöistä⁶.

Vaikka siviilitiedustelun menetelmät ovat pitkälti samat kuin esitutkintaviranomaisten suorittamassa rikostiedustelussa, eroaa siviilitiedustelu rikostiedustelusta muun muassa

⁵ Hakala 2022, s. 3.

⁶ HE 202/2017 vp, s. 168.

päämäärältään ja luonteeltaan⁷. Siviilitiedustelun päämääränä on edellä mainitusti ensisijaisesti kansallisen turvallisuuden suojaaminen ja siihen liittyvät tehtävät. Rikostiedustelun päämääränä taas on saada tietoa, jonka avulla voidaan paljastaa, estää tai selvittää rikos.⁸ Rikostiedustelussa käytettävien salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö on kytketty perusteltuun epäilyyn tekeillä olevasta tai tehdystä rikoksesta, joka voidaan riittävällä todennäköisyydellä kytkeä tiedonhankintakeinon kohdehenkilöön⁹. Siviilitiedustelu puolestaan on irrotettu vastaavasta perustellusta ja kohdennetusta rikosepäilystä, sillä kansallista turvallisuutta uhkaavat tahot ja ilmiöt ovat harvoin etukäteen tiedossa¹⁰. Lisäksi kansallista turvallisuutta uhkaavat ilmiöt eivät suinkaan aina liity rikoksiin ja ne voivat myös tapahtua Suomen rajojen ulkopuolella¹¹. Tämän vuoksi yksittäisten henkilöiden tai tekojen sijaan usein on tärkeämpää tunnistaa kansallista turvallisuutta uhkaavat ilmiöt ja niiden kehityssuunnat yleisellä tasolla¹².

2.2 Käyttötarkoitussidonnaisuus

Käyttötarkoitussidonnaisuus on henkilötietojen käsittelyssä keskeisin periaate. Rekisterinpitäjän tulee ennalta määritellä rekisterinpitäjää sitova kerätyn henkilötiedon käyttötarkoitus, jota ei jälkeen päin voi muuttaa muuten kuin laissa säädetyllä perusteella, tai rekisteröidyn suostumuksella. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta johtuen rekisterinpitäjä ei saa käsitellä kerättyjä henkilötietoja tavalla, joka on yhteensopimaton alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa.¹³ Kerättyjä henkilötietoja saadaan kuitenkin käsitellä toista tarkoitusta varten, jos se ei ole yhteensopimaton alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Käyttötarkoitussidonnaisuus sekä suojaaa rekisteröityjen henkilötietojen käsittelyyn kohdistuvia perusteltuja odotuksia, että rajoitetusti mahdollistaa kerättyjen henkilötietojen jatkokäytön.¹⁴ Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen voidaan katsoa sisältävän kaksi velvoitetta rekisterinpitäjälle: käyttötarkoituksen määrittely (purpose specification) ja käyttötarkoituksen kanssa yhdenmukainen käyttö (compatible use)¹⁵. Kerätyn tiedon käyttäminen tarkoitukseen, joka ei ole yhdenmukainen alkuperäisen käyttötarkoituksen

⁷ Tiedusteluvalvontavaltuutettu 2019, s. 28.

⁸ Lohse – Viitanen 2019, s. 75.

⁹ HE 202/2017 vp, s. 19.

¹⁰ Lohse – Viitanen 2019, s. 75.

¹¹ HE 198/2017, s. 36.

¹² Lohse – Viitanen 2019, s. 75.

¹³ Voutilainen 2019, s. 130.

¹⁴ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2022, s. 103.

¹⁵ Article 29 Data Protection Working Party 2013, s. 38.

kanssa, vaatii oman oikeudellisen perusteen. Käyttötarkoituksen vastainen käyttö ei ole sallittua, vaikka tieto itsessään olisi kerätty laillisella tavalla ja laillista tarkoitusta varten.¹⁶

Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate suojaa monia eri intressejä. Tärkein suojattava oikeushyvä on EU:n perusoikeuskirjassa suojattu henkilötietojen suoja ja siihen läheisesti liittyvä yksityisyyden suoja¹⁷. Henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen täsmällinen ja selkeä määrittely lisää tietojen käsittelyn läpinäkyvyyttä ja vahvistaa rekisteröidyn oikeusvarmuutta. Jotta rekisteröidyt voivat tehokkaasti käyttää oikeuksiaan, kuten oikeutta vastustaa henkilötietojensa käyttöä, tulee henkilötietojen käyttötarkoituksen olla selkeästi rajattu ja ennakoitava.¹⁸ Käyttötarkoitussidonnaisuudella pyritään myös estämään niin sanottu ”mission creep”¹⁹ tai ”function creep”²⁰. Molemmilla käsitteillä viitataan käyttötarkoitussidonnaisuuden rajan hälventymiseen²¹, jolloin kerättyä tietoa voitaisiin myöhemmin ryhtyä käyttämään tavalla, joka ylittää alkuperäisen käyttötarkoituksen²².

Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate on tietosuojasääntelyn varhaisimpia periaatteita²³. Periaate liittyy olennaisesti EIS 8 artiklaan, joka takaa jokaiselle oikeuden ”nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta”, josta viranomaiset saavat poiketa vain artiklassa mainituin edellytyksin. Artiklan myötä tietosuojasääntelyssä keskeiset lailla säätämisen vaatimus ja käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate alkoivat saada muotoaan.²⁴ Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate kehittyi edelleen 1980-luvulla OECD:n tietosuojaohjeiden (privacy guidelines)²⁵ ja tietosuojayleissopimuksen (Euroopan neuvoston yksilöiden suojelua henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä koskeva yleissopimus, SopS 35/1992) myötä.²⁶ Eurooppaoikeuden viitekehyksessä käyttötarkoitussidonnaisuus sisältyy myös muun muassa EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklaan ja GDPR:n 5 artiklaan (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja

¹⁶ Euroopan unionin perusoikeusvirasto ja Euroopan neuvosto 2021, s. 131.

¹⁷ Article 29 Data Protection Working Party 2013, s. 10.

¹⁸ Article 29 Data Protection Working Party 2013, s. 13–14.

¹⁹ Article 29 Data Protection Working Party 2013, s. 4.

²⁰ Brouwer 2011, s. 274.

²¹ Brouwer 2011, s. 274.

²² Article 29 Data Protection Working Party 2013, s. 4.

²³ von Grafenstein 2018, s. 31.

²⁴ Article 29 Data Protection Working Party 2013, s. 7.

²⁵ OECD (1980) Recommendation of the Council concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, OECD/LEGAL/0188

²⁶ Article 29 Data Protection Working Party 2013, s. 7–9.

direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus). Annettu 27.4.2016.). Kansallisessa lainsäädännössä käyttötarkoitussidonnaisuus sisältyy esimerkiksi henkilötietolain (523/1999) 7 §:än ja rikosasioiden tietosuojalain (laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioiden ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä, 1054/2018) 5 §:än.

Rikosasioiden tietosuojalain toinen luku sisältää henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet, joista yksi on käyttötarkoitussidonnaisuus. Lain 5.1 §:n mukaan ”rekisterinpitäjä saa kerätä henkilötietoja vain tiettyjä nimenomaisia ja oikeutettuja tarkoituksia varten, eikä se saa käsitellä niitä kyseisten tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla”. Pykälän toisen momentin mukaan käyttötarkoituksesta saa poiketa vain, mikäli henkilötietojen käsittelystä muuhun tarkoitukseen säädetään laissa. Rikosasioiden tietosuojalailla on implementoitu rikosasioiden tietosuojadirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätyöksen 2008/977/YOS kumoamisesta. Annettu 27.4.2016.), jonka 2(3) artiklan alakohta a:n mukaan direktiiviä ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle jäävän toiminnan yhteydessä. Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen 4(2) artiklan nojalla kansallinen turvallisuus on yksinomaan jäsenvaltioiden vastuulla, eli unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolella. Rikosasioiden tietosuojalakia säätäessä lainsäätäjä halusi kuitenkin sisällyttää lain soveltamisalaan myös henkilötietojen käsittelyn kansallisen turvallisuuden suojaamisen yhteydessä, sillä henkilötietojen suoja olisi muuten jäänyt tältä osin vaillinaiseksi.²⁷

2.3 Palomuurisäännöksen taustaa

PL (731/1999) 22 § velvoittaa julkista valtaa suojelemaan perus- ja ihmisoikeuksia. EIT on korostanut ratkaisukäytännössään valtion velvollisuutta suojella yksilön oikeutta elämään paitsi pidättäytymällä tahallisuudesta ja lainvastaisuudesta henkien riistämisestä, myös säätämällä tehokkaita rikosoikeudellisia säännöksiä, jotka ehkäisevät henkilöön kohdistuvia rikoksia²⁸.

²⁷ HE 31/2018 vp, s. 19–20.

²⁸ Kontrova v. Slovakia 2007, kohta 49.

EIT on katsonut myös viranomaisilla olevan tietyissä tapauksissa positiivinen velvollisuus ryhtyä estäviin toimenpiteisiin suojellakseen yksilöä häneen kohdistuvalta rikokselta. EIT on katsonut, että jotta viranomaiselle voi syntyä velvollisuus ryhtyä estäviin toimenpiteisiin henkilöön kohdistuvan rikoksen torjumiseksi, toimivaltaisen viranomaisen pitää tai olisi pitänyt tietää todellisesta ja realistisesta tunnistettuun henkilöön kohdistuvasta välittömästä uhasta.²⁹ Tätä taustaa vasten katsottuna on selvää, että julkinen valta ei voi jättäytyä passiiviseksi saadessaan tietää tarpeeksi vakavasta henkilöön kohdistuvasta uhasta. Tiedusteluviranomaisten kohdalla tämä edellyttää lailla säädettyjä mekanismeja, joilla tiedustelumenetelmien käytöllä havaitusta rikoksesta voidaan luovuttaa tietoa rikoksen torjuntaan toimivaltaiselle viranomaiselle.

Koska tiedustelulakien säätämisen yhteydessä suojelupoliisilta poistettiin esitutkintaviranomaisen toimivaltuudet, tuli tarpeelliseksi arvioida sääntelyratkaisua, jolla sallittaisiin tiedustelumenetelmien käytöllä saadun tiedon luovuttaminen esitutkintaviranomaiselle. Tällaista säännöstä ei sisältynyt silloiseen poliisilakiin.³⁰

Tiedustelumenetelmiä ei ole tarkoitettu rikostorjuntaan, vaan niiden pääasiallinen käyttötarkoitus on kansallisen turvallisuuden suojaaminen³¹. Tiedustelulakeja koskevan hallituksen esityksen mukaan tiedustelumenetelmien käyttötarkoitus on ”tuottaa välttämätöntä tietoa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tueksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi”³². Sisäministeriön asettaman siviilitiedustelulakityöryhmän mietinnössä kansallisen turvallisuuden suojaamisella tarkoitetaan ”tehtävää oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen ylläpitämiseksi siten, että kansalaisten perusturvallisuus ja yhteiskunnan toiminnot turvataan”.³³

Lain esitöistä ilmenee, että palomuurisäännös on nimenomaan tarkoitettu rajatuksi poikkeukseksi tiedustelumenetelmillä saadun tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuteen: ”[PoliisiL 5 a] luvun 44 §:ssä säädettäisiin niin sanotusta palomuurista. Kyse olisi poikkeuksesta tiedustelumenetelmillä saadun tiedon käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Asiaa koskeva sääntely on laadittu siten, että siinä tasapainoisella tavalla tulisi huomioitua yhtäältä

²⁹ Osman v. The United Kingdom 1998, kohdat 115–116.

³⁰ Siviilitiedustelulakityöryhmä 2017, s. 113–114.

³¹ HE 202/2017 vp, s. 214.

³² HE 202/2017 vp, s. 1.

³³ Siviilitiedustelulakityöryhmä 2017, s. 124.

tiedustelun rikostorjunnasta poikkeava käyttötarkoitus sekä toisaalta vakavien rikosten selvittämiseen ja etenkin sellaisten rikosten estämiseen liittyvä huomattava yhteiskunnallinen intressi”.³⁴ Toisaalta siviilitiedustelussa kansallisen turvallisuuden suojaaminen on ensisijainen tavoite, jolla lähtökohtaisesti on etusija suhteessa rikosten selvittämiseen ja estämiseen³⁵. Näiden kahden intressin välinen, ajoittain jännitteinen, suhde on ratkaistu palomuurisäännöksellä. Säännöksen tarkoitus on mahdollistaa tiedustelumenetelmillä kerätyn tiedon avulla havaitun riittävän vakavan rikoksen estäminen tai selvittäminen mahdollistamalla havaittua rikosta koskevien tietojen luovuttaminen esitutkintaviranomaiselle.

Palomuurisäännöksellä varmistetaan yhtäältä rikosvastuun toteuttamisen kautta perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellä esiteltyllä tavalla, toisaalta säännöksellä pyritään suojelemaan tiettyjä 44 a §:ssä mainittuja pääasiassa individualistisia etuja³⁶. Näitä etuja ovat syyttömyyden tukeminen, hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran estäminen, sekä huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estäminen. Näkemykseni mukaan palomuurisäännöksen yksi tarkoitus on myös estää edellä 2.2 luvussa mainittu function creep tai mission creep. Palomuurisäännös sisältää suljetun listan tilanteista, joissa tiedustelumenetelmillä kerättyä tietoa voidaan luovuttaa esitutkintaviranomaiselle. Muissa kuin säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa tiedustelumenetelmillä kerättyä tietoa ei saa luovuttaa rikostorjuntaan.³⁷ Näin säännös osaltaan estää tiedustelumenetelmillä kerätyn tiedon käyttämisen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopimattomalla tavalla muutoin, kuin palomuurisäännöksessä säädettyissä tilanteissa.

2.4 Palomuurisäännöksen sisältö

Alkuperäisen palomuurisäännöksen tapaan uudistetun PoliisiL 5 a luvun 44 §:ssä tiedustelumenetelmän käytöllä saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan on säädetty kyseessä olevasta rikoksesta ja siitä säädetystä rangaistuksesta riippuen pakolliseksi tai harkinnan varaiseksi. Säännöksen ensimmäisessä momentissa säädetään suojelupoliisin velvollisuudesta ilmoittaa keskusrikospoliisille, kun tiedustelumenetelmien käytöllä on havaittu tapahtuneen sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi

³⁴ HE 202/2017 vp, s. 119–120.

³⁵ Siviilitiedustelulakityöryhmä 2017, s. 114.

³⁶ Siviilitiedustelulakityöryhmä 2017, s. 114.

³⁷ EOAK/289/2021, s. 24.

vuotta vankeutta. Momentin toisen virkkeen mukaan suojelupoliisi saa luovuttaa tällaista rikosta koskevaa tietoa toimivaltaiselle esitutkintaviranomaiselle. Lainsäätäjä on katsonut, että tällaisiin ylitörkeisiin rikoksiin liittyy ”niin merkittävä rikoksen selvittämisentressi ja rikosvastuun toteuttamisintressi, että niistä olisi rikosoikeusjärjestelmän uskottavuuden vuoksi välttämätöntä ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle”. Suojelupoliisilla ei kuitenkaan ole säännöksen nojalla velvollisuutta aktiivisesti etsiä tiedustelumenetelmillä kerätystä tiedosta tällaisiin rikoksiin liittyvää tietoa. Suojelupoliisilla ei ole myöskään velvollisuutta arvioida, onko tiedustelumenetelmillä kerätyn tiedon perusteella olemassa perusteita aloittaa esitutkinta.³⁸

Toisen momentin mukaan suojelupoliisi on velvollinen ilmoittamaan toimivaltaiselle viranomaiselle viipymättä, jos tiedustelumenetelmän käytöllä havaitaan hankkeilla olevan estettävissä oleva rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Myös tällaista rikosta koskevaa tietoa saadaan luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle. Kolmannen momentin mukaan suojelupoliisi saa aina luovuttaa esitutkintaviranomaiselle tietoa sellaisesta rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta, ja luovutettavalla tiedolla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen ratkaisemisen kannalta. Neljännen momentin mukaan suojelupoliisi saa luovuttaa hankkeilla olevaa rikosta koskevaa tiedustelumenetelmillä saatua tietoa esitutkintaviranomaiselle, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Viidennen momentin mukaan suojelupoliisi saa 1–4 momenttien estämättä aina ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle tiedustelumenetelmällä havaitusta tehdystä tai hankkeilla olevasta rikoksesta, jos kyseessä on tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen, maanpetoksellinen yhteydenpito, laiton sotilaallinen toiminta, matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten tai terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen. Suojelupoliisi saa myös luovuttaa tällaista rikosta koskevaa tietoa 3 ja 4 momentissa tarkoitetulle viranomaiselle, jos tiedolla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämisen tai selvittämisen kannalta.

PoliisiL 5 a:44 a §:n ensimmäisen momentin mukaan suojelupoliisi saa ilmoittaa 44 §:n 3–5 momentissa tarkoitetusta rikoksesta ja luovuttaa sellaista rikosta koskevaa tietoa momenteissa mainituille viranomaisille kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tällainen tieto on

³⁸ HE 202/2017, s. 215.

hyödyntämiskiellon alainen.³⁹ Sitä ei siis saa käyttää salaisen tiedonhankintakeinon tai pakkokeinon perusteena, eikä esitutkinnan toimittamisen perusteena esitutkintalain 3:3 §:ssä säädetyllä tavalla, eikä näyttönä rikosasiassa. 44 a §:n toisen momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa aina luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi, sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi. Arvioitaessa tietojen luovuttamista syyttömyyden tueksi, on annettava painoarvoa sille, kuinka todennäköisesti henkilö voi joutua syytteeseen tai tulla pidätetyksi, vangituksi tai joutua muun pakkokeinon kohteeksi tai tulla tuomituksi rangaistukseen väärin perustein⁴⁰. Momentissa mainitun vaaran tai vahingon estämisen ei tarvitse liittyä rikokseen. Kyse voi olla esimerkiksi onnettomuuden estämisestä. Suojelupoliisi voi tarvittaessa luovuttaa tällaista tietoa myös yksityiselle taholle, mikäli se on tarpeellista merkittävän vahingon ehkäisemiseksi.⁴¹

Uuden palomuurisäännöksen pykälät 44 b ja 44 c vastaavat sisällöltään nykyisen 44 §:n sääntelyä ilmoituksen siirtämisestä päättämisestä, sekä esitutkintaviranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa rikosta koskevan tiedon käytöstä ja tuomioistuimen oikeudesta päättää tällaisen tiedon käytöstä rikosasiassa. 44 b § ensimmäisessä momentissa säädetään suojelupoliisin oikeudesta siirtää ilmoituksen tekemistä 44.1 §:ssä säädetystä ilmoittamisvelvollisuuden alaisesta rikoksesta enintään vuodeksi kerrallaan. Pykälän toisen momentin mukaan harkittaessa 44 §:ssä säädetyn rikoksesta ilmoittamisen tai rikosta koskevan tiedon luovuttamisen siirtämistä, on arvioinnissa otettava huomioon kansallisen turvallisuuden suojaamisen lisäksi myös rikoksen estämisen tai selvittämisen merkitys yleisen tai yksityisen edun kannalta. 44 c §:n ensimmäisessä momentissa säädetään esitutkintaviranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa suojelupoliisille, mikäli 44 §:n tai 44 a §:n toisen momentin nojalla luovutetun tiedon perusteella käynnistetään esitutkinta, ryhdytään esitutkintatoimenpiteisiin, tai toimivaltainen viranomainen ryhtyy rikoksen estämiseen tähtäävään toimenpiteeseen. Pykälän toisen momentin mukaan tuomioistuin päättää luovutetun tiedon käyttämisestä näyttönä rikosasiassa.

³⁹ HE 29/2025 vp, s. 27.

⁴⁰ HE 202/2017, s. 218.

⁴¹ HE 29/2025 vp, s. 27.

3 Palomuurisäännöksen uudistaminen

3.1 Lakimuutoksen taustaa

Tiedusteluvalvontavaltuutettu esitti vuoden 2019 vuosikertomuksessaan tulkintansa palomuurisäännöksen tiedustelutiedon luovuttamiselle asettamista rajoista: ”kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämistä ja paljastamista sekä selvittämistä voidaan pitää tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivina tietojen käyttötapoina. Palomuurisäännökset eivät sen vuoksi rajoita tiedusteluviranomaisen mahdollisuutta käyttää tiedustelutietoja tehtäväpiiriinsä kuuluvien rikosten estämisessä ja paljastamisessa tai mahdollisuutta luovuttaa tiedustelutietoja esitutkintaviranomaiselle tällaisten rikosten selvittämiseksi. Tiedusteluviranomainen saa näin ollen ilmoittaa Keskusrikospoliisille myös sellaisen tietoonsa tulleen, jo tehdyn maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikoksen, josta säädetty ankarin rangaistus on alle kolme vuotta vankeutta. Tällaisia rikoksia ovat tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen, puolueettomuusmääräysten rikkominen, maanpetoksellinen yhteydenpito, laiton sotilaallinen toiminta, matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen”.⁴² Toisin sanoen tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkinta palomuurisäännöksen soveltamisalasta oli se, että palomuurisäännös ei rajoita tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttamista esitutkintaviranomaiselle sellaisten rikosten osalta, jotka kuuluvat suojelupoliisin tehtäväpiiriin.⁴³

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, ettei tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkinta ole ”oikeudellisesti hyväksyttävä”.⁴⁴ Päätöksessään oikeusasiamies katsoi, että tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkinta ei saa tukea laista, eikä sen esitöistä⁴⁵. Vastoin tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkintaa, tiedustelulakeja koskevasta hallituksen esityksestä ilmenee, että palomuurisäännös tulee sovellettavaksi suojelupoliisin toiminnassa myös silloin, kun tiedustelumenetelmän käytöllä on saatu tieto suojelupoliisin omaan tehtäväpiiriin kuuluvasta rikoksesta: ”Suojelupoliisin tehtävänä esitettäisiin olevan jatkossakin poliisilain 5 luvun 3 §:ssä tarkoitettujen rikosten estäminen ja paljastaminen. Näin ollen 44 §:ssä säädettäväksi ehdotetun palomuurisääntelyn perusteella suojelupoliisi tekisi 5 luvun 3 §:ssä

⁴² Tiedusteluvalvontavaltuutettu 2020, s. 24–25.

⁴³ EOAK 289/2021, s. 19.

⁴⁴ EOAK/289/2021, s. 29.

⁴⁵ EOAK 289/2021, s. 28.

olevien rikosten kohdalla ilmoituksen itselleen, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että hankkeilla on pykälässä tarkoitettu maanpetos-, vakoilu- tai terroristisessa tarkoituksessa tehtävä rikos ja se olisi vielä estettävissä”.⁴⁶

Käyttötarkoitussidonnaisuuden lisäksi oikeusasiamies kiinnittää päätöksessään huomiota myös muun muassa PL 2.3 §:ään ja viranomaistoiminnan laillisuusperiaatteeseen: ”Silloin, kun viranomainen puuttuu henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan aina perustua nimenomaiseen säännökseen. Tämä koskee myös henkilötietojen luovuttamista, jossa on kysymys puuttumisesta perusoikeuksina turvattuihin yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. — Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtävämäärittelyillä sinänsä ei voida oikeuttaa tai perustella henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Siihen vaaditaan nimenomaista lakitasoista sääntelyä. Kun kysymys on tiedustelumenetelmillä hankitun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan, tuo sääntely on annettu tiedustelulainsäädännön palomuurisäännöksissä”.⁴⁷ Tämä tulkintakysymys toimi osaltaan vaikuttimena palomuurisäännöksen uudistamishankkeen käynnistämiseksi.⁴⁸

3.2 Palomuurisäännös ja käyttötarkoitussidonnaisuus PeV:n lausuntokäytännössä

Hallitus antoi huhtikuussa 2025 esityksen eduskunnalle laiksi poliisilain 5 a luvun muuttamisesta ja eräksi muiksi laeiksi⁴⁹. Esityksessä ehdotettiin muutoksia poliisilain 5 a lukuun, lakiin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, lakiin tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa, sekä lakiin sotilastiedustelusta. Tämän esityksen kannalta keskeisin muutosehdotus kohdistuu poliisilain 5 a luvun 44 §:än. 18.2.2026 eduskunta hyväksyi lain poliisilain muuttamiseksi muutettuna.

Esityksessä ehdotettiin muutettavaksi PoliisiL 44 §:n palomuurisäännöstä siten, että sen viidennessä momentissa suojelupoliisin sallittaisiin luovuttaa kansallista turvallisuutta vaarantavia rikoksia koskevaa tiedustelumenetelmien käytöllä saatua tietoa toimivaltaiselle viranomaisille riippumatta siitä, mikä on kyseisestä rikoksesta säädetty ankarin rangaistus.⁵⁰

⁴⁶ HE 202/2017 vp, s. 116.

⁴⁷ EOAK/289/2021, s. 25.

⁴⁸ EOAK/3163/2025, s. 1.

⁴⁹ HE 29/2025 vp.

⁵⁰ HE 29/2025 vp, s. 1.

Tällaisia rikoksia olisivat olleet kaikki rikoslain 12, 13 ja 34 a luvussa rangaistavaksi säädetty rikokset. Uusia tiedustelutiedon luovuttamisen perusterikoksia olisivat siis olleet tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen, puolueettomuusmääräysten rikkominen, maanpetoksellinen yhteydenpito, laiton sotilaallinen toiminta, matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen.⁵¹

Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotettu 44.5 § muistuttaa ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaa sääntelyä⁵². Ylimääräisellä tiedolla tarkoitetaan pakkokeinolain (806/2011) 10:54 § mukaan ”telekuuntelulla, televalvonnalla, tukiasematietojen hankkimisella ja teknisellä tarkkailulla saatua tietoa, joka ei liity rikokseen tai joka koskee muuta rikosta kuin sitä, jonka tutkintaa varten lupa tai päätös on annettu”. Esitutkinta- ja pakkokeinolakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta on arvioinut ylimääräisen tiedon käyttämisen edellytyksiä rikoksen selvittämisessä. Pakkokeinolakiin ehdotettiin tuolloin ylimääräisen tiedon käyttämisen edellytykseksi sitä, että pakkokeinoja, jolla tieto on saatu, olisi saanut käyttää havaitun rikoksen selvittämisessä, tai jos havaitusta rikoksesta säädetty ankarin rangaistus olisi vähintään kaksi vuotta vankeutta. Jälkimmäinen kriteeri olisi perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan johtanut salaisten pakkokeinojen käyttöalan laajentumiseen pidemmälle, mitä niiden edellytyksistä pakkokeinoissa muutoin säädetään. Valiokunta edellytti ehdotettua säännöstä muutettavan siten, että ylimääräistä tietoa saa käyttää rikoksen selvittämiseen vain, jos kyseinen rikos olisi voinut olla sen pakkokeinon käytön edellytyksenä, jolla tieto rikoksesta on saatu.⁵³

Pakkokeinolakia päivitettäessä vuonna 2013 hallitus esitti, että ylimääräistä tietoa saisi käyttää sellaisen rikoksen selvittämiseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta⁵⁴. Perustuslakivaliokunta totesi, että tällainen sääntely merkitsisi sitä, että ylimääräistä tietoa voitaisiin käyttää yleensä sakolla sovitettavien rikosten selvittämisessä. Valiokunta katsoi kuitenkin, että ”hyväksyttävänä voidaan pitää sitä, että ylimääräistä tietoa saa käyttää, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta. Estettä ei ole myöskään sille, että säännöksen piiriin otetaan joitakin sellaisiakin yksittäisiä

⁵¹ HE 29/2025 vp, s. 24.

⁵² PeVL 26/2025 vp, s. 3.

⁵³ PeVL 66/2010, s. 10.

⁵⁴ HE 14/2013 vp, s. 22.

rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta – – jotka täyttävät perustuslain 10 §:n 3 momentissa asetetut vaatimukset”.⁵⁵

Tiedustelulakeja säädettäessä perustuslakivaliokunta on korostanut käyttötarkoitussidonnaisuuden merkitystä säädettäessä ylimääräisen tiedon, tai sitä muistuttavan tiedon käyttämisestä. Perustuslakivaliokunta on varoittanut pakkokeinojen käytön rajoittamisen väljentyä, jos sallitaan ylimääräisen tiedon käyttäminen perusterikoksia vähäisempien rikosten selvittämisessä⁵⁶. Samalla tavoin perustuslakivaliokunta on varoittanut sellaisesta sääntelystä, joka mahdollistaisi tiedustelumenetelmien käytön poliisilain tai pakkokeinolain salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinojen käyttöedellytysten kiertämisen tai johtaisi niiden edellytysten väljentyä⁵⁷. Tällainen salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinojen käyttöedellytysten kiertämisen mahdollistava sääntely olisi ongelmallista erityisesti tiedustelumenetelmillä hankittujen tietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että tiedustelutoiminta on luonteeltaan erilaista kuin rikostiedustelu, jolloin käyttötarkoitussidonnaisuuden merkitys korostuu ylimääräistä tietoa muistuttavan tiedon käyttämisestä säädettäessä⁵⁸.

Perustuslakivaliokunta nosti 44.5 §:än sisältyvän tuottamuksellisen turvallisuussalaisuuden paljastamisen esimerkiksi ehdotettuun säännökseen sisältyvistä lievista rikoksista. Valiokunta totesi, ettei ehdotettu 44.5 § ole ”sopuosoinnussa perusoikeuksien rajoittamisen oikeasuhtaisuus- eikä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytyksen kanssa”.⁵⁹

Perustuslakivaliokunnan lausunnon myötä hallintovaliokunta muutti ehdotettua 44.5 §:ä. Säännöksen ulkopuolelle jäivät 12, 13 ja 34 a luvuissa lievimmät rangaistavaksi säädetyt rikokset ja uuteen 44.5 §:än sisällytettiin lista rikoksista, joista suojelupoliisilla on oikeus luovuttaa tietoa toimivaltaiselle viranomaiselle.⁶⁰ Näin vältettiin myös ongelma, että tulevaisuudessa rikoslain 12, 13 tai 34 a lukuihin sisällytettävät uudet rikokset tulisivat automaattisesti 44.5 §:n luovutusoikeuden alaisiksi⁶¹. Rajausta on merkityksellinen kerätyn

⁵⁵ PeVL 32/2013 vp, s. 7.

⁵⁶ PeVL 32/2013, s. 6.

⁵⁷ PeVL 35/2018 vp, s. 22.

⁵⁸ PeVL 35/2018 vp, s. 22.

⁵⁹ PeVL 26/2025 vp, s. 4.

⁶⁰ HaVM 32/2025 vp, s. 9.

⁶¹ PeVL 26/2025 vp, s. 4.

tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta. Kun tiedustelumenetelmiä ei ole tarkoitettu rikostorjuntaan, tarkoittaa tiedustelutiedon luovuttaminen rikostorjuntaan poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuuteen, josta taas on rikosasioiden tietosuojalain 5.2 §:n mukaan säädettävä lailla. Koska tiedustelumenetelmien käyttö ulottuu usein PL 10 §:n suojaamalle yksityiselämän alueelle, tulee käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeavan sääntelyn täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset.⁶² Lievästi rangaistavaksi säänneltyjen rikosten sisällyttäminen tiedustelutiedon luovutusoikeuden piiriin tarkoittaisi PL 10 §:n takaaman yksityiselämän suojan laventumista ja tällaisen sääntelyn tulisi täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusperiaatteet.⁶³

Lopulliseen säännökseen sisältyy kuitenkin perustuslakivaliokunnan mainitsema tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen. Mielestäni perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa tuottamuksellinen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta, osana palomuurisääntelyä ei ole yhdenmukainen oikeasuhtaisuusvaatimuksen kanssa. Näin ollen kyseisen rikoksen kohdalla ei olisi syytä sallia poikkeamista tiedustelumenetelmillä kerätyn tiedon käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Tiedusteluvalvontavaltuutettu on esittänyt näkemyksen, että niin sanottujen supo-rikosten rangaistusasteikko ei välttämättä ilmennä niiden kansalliselle turvallisuudelle aiheuttamaa vahinkoa. Siksi esimerkiksi turvallisuussalaisuuden paljastamisessa teon tahallisuuden asteen sijaan kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellisempää on paljastuneen tiedon laatu.⁶⁴ Näkemys ei ole aivan ongelmaton. Perustuslakivaliokunnan mukaan kansallisen turvallisuuden käsitettä tulee tulkita suppeasti ja uhan taso on asetettava korkealle.⁶⁵

3.3 Palomuurisäännös ja käyttötarkoitussidonnaisuus EOA:n lausuntokäytännössä

Esityksessä ehdotettiin edellä käsitellyllä tavalla tiedustelumenetelmillä kerätyn tiedon luovuttamisen perusteena olevien rikosten alaa laajennettavaksi koskemaan kaikkia maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksia. Ehdotusta perustellaan esityksessä kyseisten rikosten estämisen ja selvittämisen kansallista turvallisuutta suojaavalla vaikutuksella. Esityksen perustelujen mukaan ”kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämistä ja

⁶² EOAK/3163/2025, s. 3.

⁶³ EOAK/3163/2025, s. 13.

⁶⁴ Tiedusteluvalvontavaltuutettu 21.12.2021.

⁶⁵ PeVM 4/2018 vp, s. 8–9

selvittämistä voidaan pitää tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivina tietojen käyttötapoina”.⁶⁶ Eduskunnan oikeusasiamies toisti hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan vuonna 2021 esittämänsä näkemyksen⁶⁷, että hallituksen esityksen perusteluissa mainittua yhteensopivuutta ei ole. Tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen alkuperäinen käyttötarkoitus ei ole yhteensopiva rikostorjunnan kanssa. Oikeusasiamies viittasi myös seikkaan, että koko palomuurisäännöksen tarkoitus on sallia tietyissä tilanteissa poikkeamisen tiedustelumenetelmillä kerätyn tiedon käyttötarkoitussidonnaisuudesta: ”mikäli tiedustelutietojen käyttö rikostorjuntaan olisi luonnoksessa kuvatun mukaisesti alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopiva – ei mitään erillistä sääntelyä tarvittaisi”.⁶⁸

Lopulliseen 44.5 §:än sisällytettiin viisi rikosta, joista suojelupoliisi saa tiedustelumenetelmien käytöllä havaittuaan ilmoittaa ja luovuttaa tietoa toimivaltaiselle viranomaiselle 44 §:n 3–5 momenttien estämättä. Näistä rikoksista säädetty rangaistusasteikko on sakkoa tai korkeintaan kaksi vuotta vankeutta. Eduskunnan oikeusasiamies huomautti, että poliisilain mukaan salaisen tiedonhankinnan ja rikoksen estämiseksi tehtävän telekuuntelun perusterikoksista on suljettu pois matkustamisen terrorismirikoksen tekemistä varten ja terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen sakolla sovitettavat tekumuodot⁶⁹. Näin ei kuitenkaan ole tehty 44.5 §:n osalta. Oikeusasiamies ei pidä hyväksyttävänä tai oikeasuhtaisena, että tiedustelumenetelmien käytöllä saatua tietoa voitaisi luovuttaa rikostorjuntaan ylipäättään sakolla sovitettavissa olevista rikoksista⁷⁰. Sakolla sovitettavat tekumuodot tulisi vähintään sulkea pois 44.5 §:n soveltamisalasta⁷¹. Perusoikeuksiin puuttuvien tiedustelumenetelmien käyttöedellytykset ovat selvästi väljemmät kuin salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinojen käyttöedellytykset⁷². Siksi pidän systematiikan ja käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta ongelmallisena tilannetta, jossa tiedustelumenetelmillä saatua tietoa voitaisiin luovuttaa rikostorjuntaan salaisten tiedonhankintakeinojen ja pakkokeinojen perusterikoksia lievempien rikosten osalta.

⁶⁶ HE 29/2025 vp, s. 23–24.

⁶⁷ EOAK/289/2021, s. 24.

⁶⁸ EOAK/3163/2025, s. 10.

⁶⁹ EOAK/3163/2025, s. 11.

⁷⁰ EOAK/3163/2025, s. 12.

⁷¹ EOAK/3163/2025, s. 13.

⁷² EOAK/289/2021, s. 20.

Palomuurisäännöksen muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä 44.1 §:än ehdotettiin ”täsmennystä”, jonka mukaan ”rikosta koskevan tiedon luovuttaminen voisi tapahtua paitsi suojelupoliisin aloitteesta, myös esitutkintaviranomaisen suojelupoliisille osoittaman pyynnön johdosta”. Tiedustelumenetelmän käyttö ei voisi kuitenkaan perustua esitutkintaviranomaisen pyyntöön, eikä tarkoituksena saisi olla tietojen kerääminen rikostorjuntaan.⁷³ Eduskunnan oikeusasiamies pitää sanavalintaa täsmentävästä muutoksesta harhaanjohtavana, sillä ehdotus tarkoittaisi toteutuessaan syvälleikäyvä muutosta siviilitiedustelutoimivaltuuksien ja rikostiedustelutoimivaltuuksien käytön väliseen suhteeseen. Kyse olisi juuri sellaisesta sääntelystä, josta perustuslakivaliokunta on edellä esitetyn tavoin varoittanut, joka mahdollistaisi tiedustelumenetelmien käytön tosiasiallisesti rikostorjunnan tarpeisiin.⁷⁴ Tällainen sääntely asettuu käyttötarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta mielestäni harmaalle alueelle. Myös oikeusasiamies toteaa lausunnossaan, että sääntely mahdollistaisi tiedustelumenetelmien käytön sinänsä käyttötarkoituksen mukaisesti samalla, kun tietoa luovutetaan esitutkintaviranomaiselle, jolla ei itsellä olisi laillisia edellytyksiä hankkia tietoa salaisilla tiedonhankinta- tai pakkokeinoilla⁷⁵.

Uuden 44 a §:n mukaan tiedustelumenetelmien käytöllä saatua tietoa saadaan luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle palomuurisäännöksen sisältämistä rikoksista myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tällainen tieto on käyttökiellon alaista.

Hallituksen esityksessä todetaan myös, että kansallista turvallisuutta voivat uhata myös muut rikokset, kuin rikoslain 12, 13 ja 34 a luvuissa säädetty rikokset, esimerkiksi tieto- ja viestintärikokset sekä aserikokset. Näin ollen myös näistä rikoksista tulisi voida luovuttaa tiedustelumenetelmien käytöllä saatua tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Esityksessä mainitaan käytännön esimerkkinä kansallista turvallisuutta suojaavasta toimesta aseluvan epäminen henkilöltä, jonka suojelupoliisi on tiedustelumenetelmin havainnut syyllistyneen väkivaltarikokseen tai törkeään ampuma-aserikokseen.⁷⁶ Oikeusasiamies kysyy ehdotusta koskevassa lausunnossaan, että ”kuinka lupaharkinnassa voitaisiin ottaa huomioon ”rikos”, josta ehdotetun 44 a §:n hyödyntämiskiellon takia ei saa toimittaa esitutkintaa eikä edes kirjata rikosilmoitusta”. Oikeusasiamiehen mukaan ”ehdotus on selvästi vastoin

⁷³ HE 29/2025 vp, s. 21.

⁷⁴ EOAK/3163/2025, s. 8–9.

⁷⁵ EOAK/3163/2025, s. 9.

⁷⁶ HE 29/2025 vp, s. 26.

perustuslain 21 §:ään sisältyvää syyttömyysolettamaa ja hyvän hallinnon takeita, ja vaarallinen esimerkki siitä, mihin kaikkeen ehdotettu tiedustelumenetelmillä saadun tiedon ”hyödyntäminen” voi johtaa”.⁷⁷ Mielestäni esitetty esimerkki on kyseenalainen myös käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta, sillä se tarkoittaisi tiedustelumenetelmillä kerätyn tiedon käyttöalan laajentamista käyttötarkoituksen ulkopuolelle yksilöä koskeviin hallintopäätöksiin. Koska käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisen sallivan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset⁷⁸, pelkkä hyväksyttävä peruste, tässä yhteydessä kansallisen turvallisuuden suojaaminen, ei ole yksinään riittävä peruste perusoikeuksien rajoittamiselle⁷⁹. Näen esimerkissä myös viitteitä tiedustelumenetelmillä kerätyn tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden rajan hälvenemisestä, eli function creepista.

⁷⁷ EOAK/3163/2025, s. 15.

⁷⁸ EOAK/3163/2025, s. 3.

⁷⁹ EOAK/3163/2025, s. 16.

4 Lopuksi

Tiedustelumenetelmien käytöllä saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan tarkoittaa aina poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuuteen⁸⁰. Näin on siitakin huolimatta, että eräiden rikosten torjumisella on kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta erittäin tärkeä merkitys⁸¹.

Tiedustelutoiminnan luonteen vuoksi tiedustelumenetelmien käyttöedellytykset ovat selvästi esitutkintalain tiedonhankintakeinojen ja pakkokeinolain salaisten pakkokeinojen käyttöedellytyksiä väljemmät. Tästä syystä säänneltäessä tiedustelutiedon luovuttamisen edellytyksistä, tulee kiinnittää erityistä huomiota perustuslakivaliokunnan usein esiin nostamaan varoitukseen sääntelystä, jolla salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisen edellytyksiä lievennettäisiin.

Uusi palomuurisäännös sallii tiedustelutiedon luovuttamisen rikostorjuntaan sellaisista rikoksista, joista säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta, kuten tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut kielteisesti ylimääräisen tiedon käyttämiseen silloin, kun se koskee näin lievästi sanktioituja rikoksia. Toisin kuin esitutkintalain ja pakkokeinolain mukaisia tiedonhankintakeinoja, tiedustelumenetelmiä ja niillä saatua tietoa ei ole tarkoitettu rikostorjuntaan. Siksi tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttamiseen rikostorjuntaan tulisi suhtautua pidättävämmiin, kuin ylimääräisen tiedon hyödyntämiseen rikosten selvittämisessä ja torjumisessa. Tähän velvoittaa erityisesti tiedustelumenetelmillä kerätyn tiedon käyttötarkoitussidonnaisuus, perustuslain 10 § ja perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet. Perustuslakivaliokunnan aikaisemman lausuntokäytännön ja toteutetun palomuurisäännöksen uudistuksen välillä on siis havaittavissa jännitettä.

Käyttötarkoitussidonnaisuusnäkökulma jäi uudistuksen valmistelussa taka-alalle. Etenkin tiedustelun kontekstissa käyttötarkoitussidonnaisuus on läheisesti yhteydessä PL 10 §:ssä taattuun yksityiselämän suojaan⁸². Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole käsitelty ehdotettujen muutosten suhdetta vireillä olevaan PL 10.4 § muuttamiseen. Muutoinkin

⁸⁰ EOAK/289/2021, s. 22.

⁸¹ EOAK/289/2021, s. 22–23.

⁸² EOAK/3163/2025, s. 3.

esitettyjen muutosten perusoikeusvaikutusten arviointi on hallituksen esityksessä puutteellista.⁸³

Loppujen lopuksi suuri osa palomuurisäännökseen liittyvistä kysymyksistä kulminoituu kysymykseen siitä, kuinka pitkälle ulottuvia toimivaltuuksia tiedusteluviranomaisille voidaan suoda kansallisen turvallisuuden suojaamisen nojalla. Palomuurisäännöksen uudistuksella ratkaistiin tulkintakäytännössä ilmenneitä ristiriitoja, mutta uudistus nosti pintaan uusia kysymyksiä. Jatkotutkimuksen tarve kohdistuu erityisesti perusoikeuskysymyksiin, kuten siihen, minkälaisia perusoikeusvaikutuksia uudistuksella on ja onko näitä vaikutuksia otettu asianmukaisesti lainsäätämisprosessissa huomioon.

⁸³ PeVL 26/2025, s. 2.