



9.5.2023

Viranomaisten tehokkaan tiedonvaihdon edellytykset ja kansallinen turvallisuus

- 1. Tiedustelumenetelmällä saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan (ns. palomuurisääntely; poliisilain (872/2011) 5 a luvun 44 §, laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019) 17 §, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain (616/2019) 50 §)**

Ns. palomuurisääntely koskee suojelupoliisin oikeuksia luovuttaa tietoja poliisille. Sääntelyn mukaan, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee "jo tehty" tai "hankkeilla oleva" rikos, tietoa on luovutettava tai sitä saa luovuttaa rikoksen vakavuusaste huomioiden. Palomuurisäännökset eivät kuitenkaan mahdollista sellaisen tiedon luovuttamista rikostorjuntaan sellaisesta jo tehdystä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähemmän kuin kolme vuotta vankeutta, tai sellaisesta hankkeilla olevasta rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähemmän kuin kaksi vuotta vankeutta. Palomuurisääntely ei siten mahdollista muun tiedustelumenetelmällä saadun tiedon, joka ei koske rikoksen tapahtumista, luovuttamista poliisille. Kyse voi olla esimerkiksi tärkeästä tiedosta poliisin työturvallisuuden tai poliisin kansalliseen turvallisuuden suojaamiseen liittyvän tehtävän kannalta. Eduskunnan oikeusasiamies antoi 23.11.2021 päätöksen (EOAK/289/2021) tiedusteluvalvontavaltuutetun kannanoton johdosta tiedustelulainsäädännön ns. palomuurisäännöksen soveltamisesta. Näkemys on kuitenkin, että oikeusasiamiehen ratkaisu jättää palomuurisääntelyn soveltamisen kohdalla edelleen epäselväksi tiedon luovuttamisen laajuuden.

Eduskunnan kirjelmään valtioneuvoston selonteosta tiedustelulainsäädännöstä (VNS 11/2021 vp - EK 70/2022 vp) sisältyy kannanotto, jonka mukaan eduskunta on kirjelmässään EK 70/2022 vp hyväksynyt selonteon johdosta hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 35/2022 vp) mukaisen kannanoton, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus tekee perusteellisen selvityksen tiedustelulainsäädännön palomuurisääntelyn toimivuudesta ja täsmentämistarpeista, ja arvioinnin pohjalta valmistelee tarvittavat kattavat, tarkkarajaiset ja täsmälliset säännösehdotukset sääntelyn selkeyttämiseksi.

Sääntelyn on mahdollistettava riittävän laaja tiedon luovuttaminen poliisille ja muille viranomaisille, joilla suojelupoliisista poiketen on toimivaltuudet puuttua suojelupoliisin havaitsemaan kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan. (Viite: Suojelupoliisin muistio 19.4.2023 (Supo_hallitusohjelmatavoitteet – siviilitiedustelulainsäädäntö_final 19.4.2023))

- 2. Suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksien puutteita**

Poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaan 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.

Suojelupoliisin tiedonsaannin perustana on poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momentin säännös, jonka keskeinen sisältö on se, että poliisilla on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei tiedon antamista poliisille ei ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu. Siviilitiedustelun kohteet, joista voidaan hankkia tietoa siviilitiedustelumenetelmiä (toimivaltuudet) käyttäen, on määritelty poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 3 §:ssä.

Siviilitiedustelulainsäädännön tultua voimaan 1.6.2019 suojelupoliisi ei ole enää ollut esitutkintaviranomainen. Suojelupoliisilta poistettiin rikosten selvittämistehtävä, mutta säilyi valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta koskevien rikosten estämis- ja paljastamistehtävä. Muuttuneen tilanteen kannalta ei tarkistettu keskitetysti sektorilainsäädäntöä siltä osin kuin kyse on kansallinen turvallisuus tietojen antamisperusteena suojelupoliisille. Kansallista turvallisuutta uhkaava toiminta voi olla sellaista, joka toiminnan konkretisoituessa on rikos. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat uhat vaikuttavat yleensä koko yhteiskuntaan ja kansallinen turvallisuus liittyy Suomen suvereniteettiin. Suojelupoliisin muilta viranomaisilta ja niiden rekistereistä saamat tiedot voivat olla



välttämättömiä riittävän varhaisessa vaiheessa tapahtuvan ensihavainnon saamiseksi kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.

Eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 19/2021 vp valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteosta (VNS 4/2021 vp, s. 47) valiokunta toteaa, että eräissä suojelupoliisin tiedonsaannin kannalta tärkeissä sektoriviranomaisten laeissa tiedon luovuttamista poliisille koskeva rajoitus on muotoiltu niin, että tietoa voidaan luovuttaa rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi esitutkintaviranomaiselle. Kun suojelupoliisilta poistettiin rikoksen selvittämistehtävä ja siten myös esitutkintaviranomaisen asema, suojelupoliisi ei voi säännösten perusteella enää saada sille laissa säädetyn vakavien rikosten estämistehtävän hoitamiseksi välttämättömiä tietoja. Edelleen valiokunta mainitsee sektorisääntelystä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999), finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008), ulosottokaaren (705/2007) ja harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1297/2010). Lisäksi mietinnössä todetaan, että valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että kansallisen turvallisuuden suojaamista ei ole mainituissa laeissa säädetty itsenäiseksi perusteeksi luovuttaa tietoja suojelupoliisille.

Yllä todettuun viitaten sisäministeriö painottaa suojelupoliisin kannalta kansallista turvallisuutta itsenäisenä tiedonsaannin perusteena ja tuo tarkemmin esiin seuraavaa suojelupoliisin tiedon saannin esteenä:

- **Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999)**

Lain 19 §:n 1 kohdan mukaan verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa yksittäistapauksessa pyynnöstä verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille rikosten ennalta estämistä, selvittämistä sekä syytteenesittämistä varten.

- **Laki finanssivalvonnasta (878/2008)**

Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, Finanssivalvonnalla on oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja Suomen tai muun ETA-valtion syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi sekä liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) mukaisen liiketoimintakiellon määrittämiseksi.

- **Ulosottokaaren (705/2007) 3 luvun 70 §**

Ulosottokaaren 3 luvun 70 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai muussa laissa säädetään, ulosottoviranomainen saa salassapitosäännösten estämättä yksittäistapauksessa antaa pyydettäessä ulosottoviranomaisen asiakirjasta vastaajan tunniste- ja yhteystietoja sekä vastaajan taloudellista asemaa ja toimintaa koskevia välttämättömiä tietoja syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikosten selvittämistä, esitutkintaa, syyteharkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä varten sekä törkeiden rikosten ennalta estämistä varten ja suojelupoliisille valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtion turvallisuutta uhkaavien rikosten ennalta estämistä varten.

Eduskunnan lakivaliokunnan mietinnössä LaVM 2/2020 vp (HE 2/2020 vp hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeusministeriön hallinnonalan eräiden henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta) käsitellään ulosottokaarta koskevan muutosesityksen osalta suojelupoliisin tiedonsaantioikeutta kansallisen turvallisuuden perusteella seuraavasti:

”Lakiehdotuksen 3 luvun 70 § sisältää säännökset tietojen luovuttamisesta esitutkinta- ja eräille muille viranomaisille sekä tuomioistuimille. Pykälän 1 momentin 1 kohtaan tehdään tarkistus, jolla huomioidaan se, että siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön voimaantulon jälkeen suojelupoliisi ei ole enää esitutkintaviranomainen (ks. HE, s. 37—38 ja 54). Pykälän 1 momentin 1 kohtaa muutetaan esityksen mukaan siten, että ulosottoviranomaisella on oikeus luovuttaa välttämättömiä tietoja suojelupoliisille valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtion turvallisuutta uhkaavien rikosten ennalta estämistä varten. Voimassa olevan kohdan mukaan tietoja voidaan luovuttaa syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikosten selvittämistä, esitutkintaa, syyteharkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä varten sekä törkeiden rikosten ennalta estämistä varten. Kohta on kattanut myös suojelupoliisin esitutkintaviranomaisena. Edellä todetun mukaisesti siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön



Sisäministeriö Inrikesministeriet

voimaantumisen myötä suojelupoliisi ei ole enää esitutkintaviranomainen. Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) muutetun 10 §:n mukaan suojelupoliisin tehtävänä on kuitenkin edelleen estää rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Säännöksen tarkistuksella varmistetaan, että ulosottoviranomainen voi edelleen luovuttaa välttämättömiä tietoja suojelupoliisille sen toimivaltuuksien kattamien rikosten ennalta estämiseksi. Esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää ehdotettua tarkistusta tarpeellisena.

Esityksen käsittelyn yhteydessä lakivaliokunnassa on noussut esiin myös kysymys siitä, tuleeko suojelupoliisin toimintaedellytysten turvaamiseksi ulosottokaaren 3 luvun 70 §:n 1 momenttia muuttaa esityksessä ehdotettua laajemmin siten, että ulosottoviranomaisten oikeus antaa tietoja suojelupoliisille laajennetaan kattamaan toiminta, joka uhkaa kansallista turvallisuutta.

Valiokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan ottaen huomioon se, että nyt käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä ehdotetaan tehtäväksi EU:n tietosuojalainsäädännöstä johtuvat välttämättömät muutokset ja siihen liittyen eräitä valtiosäädännöstä johtuvia tarkistuksia, oikeusministeriö ei ole katsonut tarkoituksenmukaiseksi sisällyttää edellä mainittua aineellista laajennusta ulosottokaaren muuttamista koskevaan lakiehdotukseen. Tällaisella muutoksella on alustavasti arvioitu olevan myös pidemmälle menevää vaikutusta yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, ja muutoksen tekeminen edellyttää perusteellista vaikutusten arviointia. Myös mahdolliset tietojärjestelmävaikutukset on syytä arvioida. Saadun selvityksen mukaan oikeusministeriössä on katsottu, että tällaisen lainmuutoksen tarve on syytä arvioida erikseen, jotta voidaan hankkia muun muassa tarvittava lausuntopalaute.

Asiassa saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää asianmukaisena hallituksen esityksessä omaksuttua ratkaisua ja ehdotusta koskien suojelupoliisille luovutettavaa tietoa. Valiokunta pitää perusteltuna ja tärkeänä, että oikeusministeriö suorittaa erikseen lainmuutoksen tarpeen arvioinnin koskien edellä selostettua laajennusta suojelupoliisille luovutettavan tiedon osalta.”

- **Laki harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010)**

Otsikossa mainitun lain 6 §:ssä säädetään veloitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoituksesta. Kansallinen turvallisuus ei ole perusteena.

Veloitteidenhoitoselvityksiä laaditaan tukemaan pykälässä mainittujen viranomaisten tehtäviä. Lain 6 §:n 11 kohdan mukaan veloitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan poliisin, Rajavartiolaitoksen tai Puolustusvoimien suorittamaa rikosten ennalta estämistä ja selvittämistä tai Tullin suorittamaa esitutkintaa, jos rikoksesta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään yksi vuosi vankeutta ja rikoksen epäillään tapahtuneen organisaation toiminnassa taikka organisaatiota hyväksi käyttäen.

Myös lain 6 §:n 13 kohta voi olla merkityksellinen suojelupoliisin kannalta ja lainkohdan mukaan veloitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017) tarkoitettua rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä ja paljastamista sekä mainitun lain 5 luvun 5 ja 6 §:ssä tarkoitettua luotettavuuden selvittämistä, ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä sekä tutkintaan saattamista.

- **Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) eli sosiaalihuollon asiakaslaki (yhdistettynä poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momenttiin)**

Sen lisäksi mitä tuodaan esille muun poliisin osalta, sääntely on ongelma myös suojelupoliisin tiedonsaannin kannalta.

Poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan poliisilla on päällystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu.



Sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueen tulee pyydetessä antaa asiakkaan tai tämän laillisen edustajan suostumuksesta riippumatta tieto salassa pidettävästä asiakirjasta poliisille, syyttäviviranomaiselle ja tuomioistuimelle, jos se on tarpeen sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta säädetään ilmoitusvelvollisuus rikoslain (39/1889) 15 luvun 10 §:ssä, taikka jonka enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.

Sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:n 3 momentin mukaan salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa oma-aloitteisestikin tiedon, kun epäillään edellä 2 momentissa tarkoitettua rikosta taikka silloin, kun epäillään jonkun syyllistyneen siinä mainittua vähäisempään rikokseen, jos sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja arvioi sen olevan välttämätöntä lapsen edun taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi. Lisäksi sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja saa salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos henkilö tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi.

Korkein hallinto-oikeus on antanut päätöksen (KHO 2021:13), joka koski sosiaaliviranomaisen oma-aloitteisen luovuttamisen edellytyksiä ja poliisin oikeutta saada pyytämäänsä tietoja. Poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momentissa on rajoitettu tai kielletty tiedon antamista ja sosiaalihuollon asiakaslain 18 § koskee salassa pidettävien tietojen antamista sosiaalihuollon asiakkaan suostumuksesta riippumatta. Asiakaslain 18 §:n 3 momentti koskee sosiaaliviranomaisen tietojen oma-aloitteisen luovuttamisen edellytyksiä.

3. Viranomaisten välinen muu tiedonvaihto (kyberturvallisuus)

Rauennut hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain, henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain 29 §:n ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain 22 §:n muuttamisesta (ns. Kyber-PTR-HE, HE 243/2022 vp) olisi mahdollistanut sujuvamman viranomaisten välisen tiedonvaihdon yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta merkittävässä tietoturvaloukkaustilanteissa ja niiden uhkissa. Sisäministeriö ehdottaa esityksen uudelleen antamista.

Sisäministeriön ja puolustusministeriön asettaman laajapohjaisen hankkeen raportti *Selvitys viranomaisten toimintaedellytyksistä kyberturvallisuudessa* julkaistiin huhtikuussa 2023 (Valtioneuvoston julkaisuja 2023:31). Raportti sisältää ehdotuksia viranomaisten toimivaltuuksien ja tiedonvaihdon kehittämisestä vastattaessa vakaviin kyberuhkiin (Selvitys)

(viite: KTY HO liite 3_Kyber: Viranomaisten toimintaedellytyksiä on tarve parantaa kansallisen kyberturvallisuuden varmistamisessa, kyberrikollisuuden torjunnassa ja kyberpuolustuksessa 17.4.2023)

Yhteyshenkilö: hallitusneuvos Johanna Hakala, p. +358 295 488 452, johanna.hakala@gov.fi

Yhteyshenkilö (kohta 3): erityisasiantuntija Hannu Kotipelto, p. +358 295 488 354, hannu.kotipelto@gov.fi