

Lausunto

24.02.2026

Asia: VN/27085/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Uhkaperusteista rikostiedustelua koskevan sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Keskeinen viranomaisten toimivaltuuksien käyttöön liittyvän oikeusturvan elementti on toimivaltuuksia koskevan sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus. Riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen sääntely on edellytys toimivaltuuksia koskevan sääntelyn soveltamisen ennakoitavuudelle lainsäätäjän ja toimivaltuuksien käytön potentiaalisten kohteiden kannalta sekä perusta aidosti merkityksellisille tuomioistuinlupamenettelylle ja laillisuusvalvonnalle.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun uhkaperusteisen rikostiedustelun osalta vaatimus sääntelyn riittävästä täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta koskee erityisesti rikostiedustelukeinojen käytön sisällöllisen, henkilöllisen ja ajoituksellisen kohdentamisen sääntelyä. Viranomaisten oikeus saada tietoja, oikeus yhdistellä rikostiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittuja ja muita tietoja rikosanalyysitarkoituksessa sekä oikeus luovuttaa rikostiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittuja ja muita tietoja ja niiden pohjalta laadittuja rikosanalyysijä on osin tästä erillinen kysymyksensä. Rikostiedustelukeinojen käytön sisällöllistä kohdentamista koskisi hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu rikostiedustelun kohteet määrittävä säännös ja henkilöllistä kohdentamista rikostiedustelukeinon kohdentamisen määrittävä säännös. Rikostiedustelukeinojen käyttö kohdennettaisiin sisällöllisesti yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaan järjestäytyneen rikollisuuteen taikka tietynlaiseen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaan vakavaan rikollisuuteen sekä henkilöllisesti järjestäytyneeseen rikollisuuteen osallistuvaan henkilöön tai vakavaan rikollisuuteen osallistuvaan henkilöön taikka tietyn edellytyksin henkilöön, jolla on järjestäytynyttä rikollisuutta tai vakavaa rikollisuutta koskevaa tietoa. Rikostiedustelukeinojen käytön ajoituksellisen kohdentamisen määrittäminen liittyisi siihen, kuinka pitkälle kohteena olevan toiminnan edellytettäisiin edenneen ja minkä asteista toteutumisen todennäköisyyttä tulevalta tai jo tapahtuneelta toiminnalta edellytettäisiin. Yksittäisten henkilöiden yksittäisiä rikoksia ennustettavampia ovat rikollisorganisaation jatkuvaluonteiseen toimintaan

liittyvien henkilöiden teot, kun organisaation toiminnan puitteissa on jo tehty rikoksia, ollaan parhaillaan tekemässä rikoksia ja suunnitellaan uusia rikoksia.

Rikostiedustelukeinojen käytön sisällöllisen ja henkilöllisen kohdentamisen sääntely olisi sekä hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettujen säännösten tasolla että hallituksen esitysluonnoksen sinällään perusteellisten perustelujenkin perusteella väljää. Ehdotettujen säännösten mukaiset järjestäytyneen rikollisuuden ja vakavan rikollisuuden käsitteet olisivat hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa esitettyjen kuvausten perusteella laaja-alaisia ja myös ajassa muuttuvia. Järjestäytyneen rikollisuuden osalta olisi kyse toiminnalta edellytetystä järjestäytyneisyysasteesta sekä järjestäytyneen rikollisuuden ja vakavan rikollisuuden osalta toiminnalta edellytetystä kytkeytymisestä rikostunnusmerkistöihin. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa on todettu esimerkinomaisesti, minkälaisista rikostunnusmerkistöistä järjestäytyneen rikollisuuden ja vakavan rikollisuuden yhteydessä voisi olla kyse. Uhkaperusteisen rikostiedustelun tavanomaista rikostiedustelua väljempään sisällöllisen ja henkilöllisen kohdentamisen sääntelyyn liittyisi myös uhkaperusteisen rikostiedustelun tavanomaista rikostiedustelua väljempi ajoituksellinen kohdentuminen.

Uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelukeinojen käytön sisällöllisen, henkilöllisen ja ajoituksellisen kohdentamisen suhdetta perusoikeuksiin puuttumisen hyväksyttävyyteen ja oikeasuhtaisuuteen voidaan tarkastella riskinarvioinnin näkökulmasta. Mitä vakavamman uhan torjunnasta on kyse, sitä väljempi torjuntatoimien sisällöllinen, henkilöllinen ja ajoituksellinen kohdentaminen voi olla hyväksyttävää ja oikeasuhtaista. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun mukaan uhkaperusteisessa rikostiedustelussa käytettävissä olevia rikostiedustelukeinoja olisivat suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen katselu, tekninen seuranta, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto, valvottu läpilaskua ja ohjattu tietolähdetoiminta. Näiden rikostiedustelukeinojen käytölle ei olisi asetettu rikostiedustelukeinokohtaisia keinon perusoikeuteen puuttumisen syvyydestä riippuvia erityisiä edellytyksiä. Mahdollisen perustuslain 10 §:n muutoksen jälkeinen uhkaperusteisessa rikostiedustelussa käytettävissä olevien rikostiedustelukeinojen valikoiman laajentaminen olisi oma kysymyksensä.

Mitä väljempiä rikostiedustelukeinojen käytön sisällölliseen, henkilölliseen ja ajoitukselliseen kohdentamiseen vaikuttavat säännökset olisivat, sitä suurempi merkitys rikostiedustelukeinojen käytön edellytysten täyttymistä koskevan arvioinnin kannalta olisi kohteena olevan toiminnan ja kohteena olevien toimijoiden laajalla kuvaamisella rikostiedustelukeinojen käyttöä koskevissa lupavaatimuksissa ja päätöksissä. Vaatimus kohteena olevan toiminnan ja kohteena olevien toimijoiden tavanomaista rikostiedustelua laajemmasta kuvaamisesta on sinällään tuttu nykyisen siviili- ja sotilastiedustelun yhteydestä. Rikostiedustelukeinojen käytön oikeaa kohdentamista sekä rikostiedustelukeinojen käyttöä koskevan tuomioistuinlupamenettelyn ja rikostiedustelukeinojen käyttöä koskevien päätösten ja päätösten toimeenpanon laillisuusvalvonnan merkityksellisyyttä voitaisiin tukea lisäksi lupavaatimuksiin ja päätöksiin sisällytettävillä rajoituksilla ja ehdoilla. Kaikkien Poliisihallituksen alaisten poliisiyksiköiden käytettävissä olevien uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelukeinojen yhteydessä korostuisi näiden toimivaltuuksien käyttöä koskevan ohjeistuksen ja koulutuksen sekä toimivaltuuksien käytön dokumentoinnin merkitys. Tämä koskisi

myös Tullia ja Rajavartiolaitosta lausuntokierrosvaiheessa olevan poliisia koskevan lakihankkeen lisäksi vireillä olevien Tullia ja Rajavartiolaitosta koskevien uhkaperusteisen rikostiedustelun mahdollistavien lakihankkeiden toteutuessa.

Automaattinen tiedonkerääminen avoimista lähteistä

Avointen lähteiden tiedustelun osalta voi olla tulkinnanvaraista, minkälaiseen toimintaan viranomaisen tarvitsee nimenomaisesti säädetyn toimivaltuuden. Tarkkailu- tai yleisvalvontatyypistä tiedonhankintaa digitaalisessa ympäristössä on perusteltua arvioida lähtökohtaisesti samalla tavalla kuin tiedonhankintaa reaaliympäristössä.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan poliisille uutta automaattista tiedonkeräämistä koskevaa toimivaltuutta. Kyse olisi avoimeen lähteeseen kohdistuvan tiedon hakemisesta, seuraamisesta, keräämisestä ja tallentamisesta automaattisesti teknisiä laitteita, menetelmiä tai ohjelmistoja käyttämällä. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan tällainen toiminta rinnastuisi sääntelytarpeen näkökulmasta jatkuvaan tai toistuvaan tekniseen valvontaan reaaliympäristössä, vaikuttaa perustellulta. Uusi toimivaltuus koskisi myös Suojelupoliisia.

Siviili- ja sotilastiedustelun sekä uhkaperusteisen rikostiedustelun osittainen rinnakkaisuus

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa luonnehditaan siviilitiedustelua harjoittavan Suojelupoliisin tehtäviä sekä ehdotettua uhkaperusteista rikostiedustelua harjoittavien Poliisihallituksen alaisten poliisiyksiköiden tehtäviä tietynasteisesti limittyneiksi. Siviili- ja sotilastiedustelun kohteena oleva maanpuolustusta tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta sekä uhkaperusteisen rikostiedustelun kohteina olevat järjestäytynyt rikollisuus ja vakava rikollisuus olisivatkin kohteina osittain päällekkäisiä. Kohteiden päällekkäisyyttä voisi liittyä erityisesti valtiolliseen toimintaan sekä yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin ja kansanvaltaisen oikeusvaltioon ja sen perusoikeusjärjestelmään kohdistuviin uhkiin. Kun uhkaperusteisen rikostiedustelun kohteina olevien järjestäytyneen rikollisuuden ja vakavan rikollisuuden määrittely olisi ainakin välillisesti rikostunnusmerkistöihin kytkeytyvää, uhkaperusteisen rikostiedustelun kohteena oleva toiminta olisi jossain määrin siviili- ja sotilastiedustelun kohteena olevaa maanpuolustusta tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa tarkemmin määriteltyä. Siviili- ja sotilastiedustelun kohteena olevan toiminnan määrittely ei kytkeydy välillisestikään rikostunnusmerkistöihin. Uhkaperusteisen rikostiedustelun kohteena oleva toiminta liittyisi aina rikoksiin. Kun uhkaperusteinen rikostiedustelu olisi näin osa rikostorjuntaa, uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelukeinoja käyttämällä hankittujen tietojen rikosten estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen luovuttamiseen ei liittyisi saman asteista palomuurisääntelyn tarvetta kuin siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen rikostorjuntaan luovuttamiseen. Siviili- ja sotilastiedustelun osalta palomuurisääntelyn tarve liittyy erityisesti Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten ylimmän valtiojohdon päätöksentekoa ja

sotilasviranomaisten toimintaa tukevaan tiedustelupalvelutehtävään, ei niinkään niiden turvallisuusviranomaisten toimintaa tukevaan turvallisuuspalvelutehtävään. Suojelupoliisilla ja sotilastiedusteluviranomaisilla on siviili- ja sotilastiedustelutehtävänsä lisäksi myös maanpuolustusta tai kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämis- ja paljastamistehtävä. Sotilastiedusteluviranomaisten turvallisuuspalvelutehtävässä sekä rikosten estämis- ja paljastamistehtävässä on kyse erityisesti sotilasviranomaisten oman toiminnan suojaamisesta. Todettakoon, että hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan poliisin harjoittamassa rikosten paljastamisessa käytettävissä olevien salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöalaa kuuluvien rikosten piirin laajentamista. Tämä koskisi myös Suojelupoliisin harjoittamaa kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten paljastamista muun muassa valtiopetosrikosten osalta.

Viranomaisten tehtävien osittainen rinnakkaisuus voi parhaimmillaan lisätä ja pahimmillaan vähentää viranomaisten voimavarojen käytön tehokkuutta. Kyse on toisaalta tietyn viranomaisen toisiinsa liittyvistä eri tehtävistä muodostuvasta kokonaisuudesta ja toisaalta tietyn tehtävän hoitamisen hajautumisesta eri viranomaisille. Siviili- ja sotilastiedustelua harjoittavien viranomaisten sekä uhkaperusteista rikostiedustelua harjoittavien viranomaisten tehtävien osittainen rinnakkuus edellyttäisi joka tapauksessa viranomaisten toiminnan yhteensovittamista operaatioturvallisuuden ja erityisesti viranomaistoiminnan kokonaistehokkuuden varmistamiseksi.

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan sekä rikostiedustelutoiminnan erilainen organisointi eri valtioissa voi aiheuttaa haasteita lainvalvontaviranomaisten, turvallisuuspoliisien, turvallisuuspalvelujen ja tiedustelupalvelujen väliselle kansainväliselle yhteistyölle sekä siihen liittyvälle kotimaisten viranomaisten väliselle tehtävienjaolle ja yhteistyölle. Tällaisia haasteita sivutaan myös hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa. Suojelupoliisin osalta on kyse myös sen ylimmän valtiojohdon päätöksentekoa tukevan tiedustelupalvelutehtävän ja turvallisuusviranomaisten toimintaa tukevan turvallisuuspalvelutehtävän keskinäisestä suhteesta.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu uhkaperusteisen rikostiedustelun ulkoisena laillisuusvalvojana

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että uhkaperusteisen rikostiedustelun ulkoisena laillisuusvalvojana toimisi tiedusteluvalvontavaltuutettu. Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatehtävä ja tiedusteluvalvontavaltuutetun käytettävissä olevat valvontatoimivaltuudet olisivat uhkaperusteisen rikostiedustelun osalta samanlaiset kuin nykyisin siviili- ja sotilastiedustelun yhteydessä.

Hallituksen esitysluonnoksessa arvioidaan, että tiedusteluvalvontavaltuutetun uuden uhkaperusteisen rikostiedustelun valvontatehtävän hoitaminen vaatisi tiedusteluvalvontavaltuutetun käytettävissä oleviin henkilövoimavaroihin kahden henkilötyövuoden suuruista lisäystä. Voimavarojen lisäystarpeeseen vaikuttaisivat uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelumenetelmien käyttöä koskevien asioiden määrä ja laatu, käytännön valvontajärjestelyt sekä valvonnalta edellytetty intensiteetti. Kokonaan uudentyypisenä

toimintamuotona uhkaperusteiseen rikostiedusteluun liittyvien asioiden määrä ja niiden käsittelyn mahdollinen päivitysluonteisuus olisivat vaikeasti ennustettavissa. Asioiden määrään vaikuttaisi lisäksi vireillä olevien Tullia ja Rajavartiolaitosta koskevien uhkaperusteisen rikostiedustelun mahdollistavien lakihankkeiden toteutuminen. Asioiden määrää voisi lisätä myös mahdollisen perustuslain 10 §:n muutoksen jälkeinen uhkaperusteisessa rikostiedustelussa käytettävissä olevien rikostiedustelukeinojen valikoiman laajentaminen. Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontavoimavarojen käyttöä tehostaisivat käytännössä hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelukeinojen käyttöä koskevien tuomioistuinkäsittelyjen keskittäminen Helsingin käräjäoikeuteen sekä mahdolliset tiedusteluvalvontavaltuutetun omista toimitiloista käsin toteutetut tiedusteluvalvontavaltuutetun tekninen käyttöyhteys uhkaperusteista rikostiedustelua harjoittavien viranomaisten rikostiedustelukeinojen käyttöä koskevat lupavaatimukset, päätökset ja pöytäkirjat sisältäviin asianhallintajärjestelmiin ja tiedusteluvalvontavaltuutetun videoneuvotteluyhteys Helsingin käräjäoikeuteen. Todettakoon tuomioistuinkäsittelyihin liittyvänä yksityiskohtana, että hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan tuomioistuimelle siviili- ja sotilastiedustelusta sekä osittain myös tavanomaisesta rikostiedustelusta poiketen roolia myös uhkaperusteiseen rikostiedusteluun liittyvää peitetoimintaa ja valeostoa koskevassa päätöksenteossa.

Uhkaperusteisen rikostiedustelun valvonnan olisi perusteltua olla yksilöityihin ja konkreettisiin rikoksiin sekä niiden rikostunnusmerkistöihin kiinteämmin kytketyn tavanomaisen rikostiedustelun valvontaa intensiivisempää, mutta sen ei olisi välttämättä tarpeen olla yhtä intensiivistä kuin myös ylimmän valtiojohdon päätöksentekoa tukevan ja rikostunnusmerkistöihin kokonaan kytkemättömän siviili- ja sotilastiedustelun valvonnan. Tiedusteluvalvontavaltuutetulle ei voisi käytännössä muodostua uhkaperusteista rikostiedustelua harjoittaviin Poliisihallituksen alaisiin poliisiyksiköihin sekä Tulliin ja Rajavartiolaitokseen yhtä kiinteää valvontasuhdetta kuin nykyisin siviili- ja sotilastiedustelua harjoittaviin Suojelupoliisiin ja sotilastiedusteluviranomaisiin. Vaikka uhkaperusteisen rikostiedustelun valvonta lisättäisiin tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtäviin, siviili- ja sotilastiedustelun valvonnan olisi perusteltua säilyä tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontavoimavarojen käyttöä suunnattaessa edelleenkin tämän ensisijaisena tehtävänä. Siviili- ja sotilastiedustelun valvonta olisi valtio- ja yhteiskuntajärjestyksen kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen varmistamisen kannalta uhkaperusteisen rikostiedustelun valvontaa merkityksellisempää. Kyse olisi tältä osin myös tiedusteluvalvontavaltuutetun roolista eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan harjoittamaa siviili- ja sotilastiedustelun parlamentaarista valvontaa tukevana tahona.

Hakonen Kimmo
tiedusteluvalvontavaltuutettu