

Lausunto

03.06.2026

Asia: VN/32466/2025

## **Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Uhkaperusteista rikostiedustelua koskevan sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Keskeinen viranomaisten toimivallan ja toimivaltuuksien käyttöön liittyvän oikeusturvan elementti on toimivaltaa ja toimivaltuuksia koskevan sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus. Riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen sääntely on edellytys toimivaltaa ja toimivaltuuksia koskevan sääntelyn soveltamisen ennakoitavuudelle lainsäätäjän itsensä sekä toimivallan ja toimivaltuuksien käytön potentiaalisten kohteiden kannalta sekä perusta aidosti merkityksellisille toimivallan ja toimivaltuuksien käyttämisestä koskeville tuomioistuinelupamenettelylle ja laillisuusvalvonnalle. Kyse on myös toimivaltaa ja toimivaltuuksia käyttävien virkamiesten oikeusturvasta, kun virkamiesten on toisaalta toteutettava lakisääteiset tehtävänsä eli täytettävä virkavelvollisuutensa toimivaltaansa ja toimivaltuuksiaan täysimääräisesti käyttämällä, mutta nämä eivät saa toisaalta ylittää lakisääteistä toimivaltaansa tai toimivaltuuksiaan.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun uhkaperusteisen rikostiedustelun osalta vaatimus sääntelyn riittävästä täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta koskee erityisesti uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelukeinojen käytön sisällöllisen, henkilöllisen ja ajoituksellisen kohdentamisen määrittelyä.

Uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelukeinojen käytön sisällöllisen, henkilöllisen ja ajoituksellisen kohdentamisen suhdetta siihen liittyvään 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.

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 laittomaan maahantuloon tai ihmiskauppaan liittyvään järjestäytyneeseen tai muuhun vakavaan rikollisuuteen ja henkilöllisesti tällaiseen rikollisuuteen osallistuvaan henkilöön tai tietyn edellytyksin henkilöön, jolla on tällaista rikollisuutta koskevaa tietoa. Rikostiedustelukeinojen käytön ajoituksellinen kohdentaminen liittyisi siihen, kuinka pitkälle tiedonhankinnan kohteena olevan toiminnan edellytettäisiin edenneen ja minkä asteista toteutumisen todennäköisyyttä tulevaisuudessa tapahtuvalta tai jo tapahtuneelta toiminnalta edellytettäisiin. Yksittäisten henkilöiden yksittäisiä rikoksia ennustettavampia tai oletettavampia ovat organisoituun tai muuten jatkuvaluonteiseen toimintaan liittyvien henkilöiden teot, kun tällaisen toiminnan puitteissa on jo tehty rikoksia, ollaan parhaillaan tekemässä rikoksia ja suunnitellaan rikosten tulevaisuudessa tekemistä.

Sekä järjestäytyneen että muun vakavan rikollisuuden osalta olisi sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta merkitystä sillä, miten tällaisen toiminnan edellytettäisiin kytkeytyvän rikostunnusmerkistöihin. Järjestäytyneen rikollisuuden osalta olisi merkitystä myös toiminnalta edellytetyllä järjestäytyneisyysasteella. Hallituksen esitysluonnoksessa rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetun rikostiedustelun kohteita koskevan 57 c §:n säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan laittomaan maahantuloon tai ihmiskauppaan liittyvän vakavan rikollisuuden yhteydessä laittoman maahantulon järjestäminen ja törkeä laittoman maahantulon järjestäminen, laittoman maahantulon järjestämiseen liittyvä vapautteen kohdistuva rikos sekä ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa. Perusmuotoista laittoman maahantulon järjestämistä ei liene katsottava rangaistusasteikkonsa perusteella yksittäisenä rikoksena vakavaksi (vrt. hallituksen esitysluonnoksessa rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetun 57 o §:n 3 momentti), mutta se voi olla osa useammasta rikoksesta muodostuvaa vakavaksi rikollisuudeksi katsottavaa kokonaisuutta. Epäselvemmäksi jää se, milloin laittomaan maahantuloon tai ihmiskauppaan liittyvän vakavan rikollisuuden katsottaisiin uhkaavan vakavasti yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Toimintaympäristön muutosta hallituksen esitysluonnoksen yleisperusteluissa kuvattaessa tosin mainitaan muun muassa välineellistetyn maahantulon, hybridivaikuttamisen sekä laajamittaisen maahantulon ja sen järjestämisen kaltaisia yhteiskunnan turvallisuuteen vaikuttavia ilmiöitä. Organisoidussa toiminnassa voisi olla hallituksen esitysluonnoksen mukaan kyse varsinaisten järjestäytyneiden rikollisryhmien (ja rikollisjoukkojen) lisäksi myös rikollisverkostoista. Vakava rikollisuus voisi olla myös järjestäytymätöntä. Uhkaperusteisen rikostiedustelun tavanomaista rikostiedustelua väljemmästä sisällöllisen ja henkilöllisen kohdentamisen sääntelystä seuraisi myös uhkaperusteisen rikostiedustelun tavanomaista rikostiedustelua väljempi ajoituksellinen kohdentuminen.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun mukaan Rajavartiolaitoksen uhkaperusteisessa rikostiedustelussa käytettävissä olevia rikostiedustelukeinoja olisivat suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen katselu, tekninen seuranta, telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, yksinomaan tietoverkossa tehtävä peitetoiminta, yksinomaan tietoverkossa tehtävä valeosto, valvottu läpilaskua ja ohjattu tietolähdetoiminta. Näiden rikostiedustelukeinojen käytölle ei olisi asetettu rikostiedustelukeinokohtaisia, esimerkiksi keinon

käytön perusoikeuteen puuttumisen syvyydestä tai keinon käyttöön liittyvästä sivullisia koskevien ja muiden tiedonhankinnan tarkoituksen kannalta tarpeettomien ylimääräisten tietojen kertymisen riskistä riippuvia erityisiä edellytyksiä tai tiettyjä toteuttamistapoja koskevia rajoituksia. 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 tiedonhankinnan kohteena olevan toiminnan ja kohteena olevien toimijoiden laajalla kuvaamisella rikostiedustelukeinojen käyttöä koskevissa lupavaatimuksissa ja päätöksissä. Vaatimus tiedonhankinnan kohteena olevan toiminnan ja kohteena olevien toimijoiden tavanomaista rikostiedustelua laajemmasta kuvaamisesta on sinällään tuttu nykyisen siviili- ja sotilastiedustelun yhteydestä. Uhkaperusteisen rikostiedustelun oikeaa kohdentamista sekä rikostiedustelukeinojen käyttöä koskevan tuomioistuinlupamenettelyn ja rikostiedustelukeinojen käyttöä koskevien päätösten ja niiden toimeenpanon laillisuusvalvonnan merkityksellisyyttä voitaisiin tukea lisäksi lupavaatimukseen ja päätöksiin sisällytettävillä tapauskohtaisilla rajoituksilla ja ehdoilla. Rajoitukset ja ehdot voisivat olla rikostiedustelukeinoittain ja niiden toteuttamistavoittain määritettäviä sekä liittyä esimerkiksi perusoikeuksiin puuttumisen syvyyteen tai sivullisia koskevien ja muiden tiedonhankinnan tarkoituksen kannalta tarpeettomien ylimääräisten tietojen kertymisen riskiin. Säännösten pitäisi muodostaa kuitenkin riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen perusta myös tällaisten tapauskohtaisten rajoitusten ja ehtojen asettamiselle sekä niiden noudattamisen valvonnalle.

#### Rikoksen estäminen ja rikosten ennalta estäminen

Rikostorjuntaa koskevassa lainsäädännössä käytetään käsitteitä rikoksen estäminen ja rikosten ennalta estäminen paikoin epäselvällä tai epäjohdonmukaisella tavalla. Viranomaisten tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevassa sääntelyssä olisi perusteltua erottaa toisistaan konkreettisen ja yksilöidyn rikoksen estämistä, paljastamista tai selvittämistä koskeva tavanomainen rikostorjunta sekä sisällöllisesti, henkilöllisesti ja ajoituksellisesti väljemmin kohdennettu uhkaperusteinen rikollisuuden torjuminen, joka kattaa rikoksen estämisen, paljastamisen ja selvittämisen lisäksi rikosten ennalta estämisen. Rikosten ennalta estämisellä voitaneen puolestaan tarkoittaa myös niin kutsuttua hallinnollista rikostorjuntaa, jota voidaan toteuttaa esimerkiksi lupahallinnon toimin. Vielä aikaisempaan vaiheeseen sijoittuva rikoksia ennaltaehkäisevä rikosentorjunta oma kysymyksensä. Rikosentorjunnassa voi olla kyse esimerkiksi rikosten tekemistä estävästä suojautumistoimia koskevasta neuvonnasta potentiaalisille rikosten kohteille tai rikosten tekemistä ehkäisevistä sosiaalihuollollisista ja muista tukitoimista potentiaalisille rikosentekijöille.

Rajavartiolain 3 §:n 2 momentin mukaan Rajavartiolaitoksen tehtäviin kuuluu rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain soveltamisalaan kuuluva rikostorjunta kattaa lain 1 §:n 1 momentin ja 2 §:n 1 kohdan mukaan puolestaan rikoksen estämisen, paljastamisen ja selvittämisen.

Rajavartiolaitoksen osalta tavanomaisen rikostiedustelun salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi säädetään rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 3 luvussa sekä tavanomaisen rikostiedustelun salaisten pakkokeinojen käytöstä rikoksen selvittämiseksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 4 luvussa ja pakkokeinolain 10 luvussa. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelukeinojen käytöstä yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan laittomaan maahantuloon tai ihmiskauppaan liittyvän järjestäytyneen tai muun vakavan rikollisuuden torjumiseksi säädettäisiin rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetussa 3 a luvussa.

Viranomaisten tietojen käsittelyä koskevissa tiedollisissa toimivaltuuksissa on kyse viranomaisten tiedonsaantioikeuksista ja -mahdollisuuksista, viranomaisten oikeudesta käyttää hankkimiaan tai muuten keräämiään tietoja sekä viranomaisten oikeudesta luovuttaa tietoja. Viranomainen voi käyttää hankkimiaan tai muuten keräämiään tietoja esimerkiksi rikosanalyysitarkoituksessa.

Henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain tietojen saantia yksityiseltä yhteisöltä ja henkilöltä koskevan 20 §:n 1 momentissa säädetään Rajavartiolaitoksen oikeudesta saada tietoja rikoksen ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi ja 3 momentissa Rajavartiolaitoksen oikeudesta saada tietoja lupahallintoa varten. Rajavartiolaitoksen oikeudesta tai mahdollisuudesta saada tietoja toiselta viranomaiselta säädetään henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 19 §:ssä ja tietoja luovuttavia viranomaisia koskevassa lainsäädännössä. Henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 30 §:n hallituksen esitysluonnoksessa muutettavaksi ehdotetussa 2 momentissa ja verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:n 1 momenttiin hallituksen esitysluonnoksessa lisättäväksi ehdotetussa 16 kohdassa säädettäisiin tietojen luovuttamisesta Rajavartiolaitokselle yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan laittomaan maahantuloon tai ihmiskauppaan liittyvän järjestäytyneen tai muun vakavan rikollisuuden torjumiseksi taikka rikoksen estämiseksi.

Henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 10 §:n yleissäännöksessä säädetään henkilötietojen käsittelystä rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi. Pykälän 2 momentin 1 kohta koskee tosin tietoja, jotka liittyvät henkilöihin, joiden voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän rikokseen. Kyse vaikuttaisi tältä osin olevan lähinnä tavanomaiseen rikostorjuntaan sisältyvästä rikoksen paljastamisesta tai estämisestä. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettua uhkaperusteisen rikostiedustelun tiedustelukeinoja käyttämällä hankittujen tietojen käyttämistä koskevaa erityissääntelyä käsitellään jäljempänä.

Henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 32 §:n yleissäännöksessä ja rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyin nojalla Rajavartiolaitos saa luovuttaa muun muassa poliisille, Tullille ja Puolustusvoimille tietoja rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi. Henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 33 §:n 1 momentin 1 kohtaa ja henkilötietojen käsittelystä

poliisitoimessa annetun lain 14 §:n 1 momenttia sovelletaan puolestaan tietojen luovuttamiseen poliisille lupaharkinnassa ja -valvonnassa käytettäväksi. Todettakoon, että henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 14 §:n 2 momentissa on erityinen säännös järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumiseen liittyvien tietojen käyttämisestä poliisin lupaharkinnassa ja -valvonnassa. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettua uhkaperusteisen rikostiedustelun tiedustelukeinoja käyttämällä hankittujen tietojen luovuttamista koskevaa erityissääntelyä käsitellään jäljempänä.

#### Tiedonhankinta avoimista lähteistä

Avointen lähteiden tiedustelun osalta voi olla tulkinnanvaraista, minkälaiseen toimintaan viranomaisen ylipäätään tarvitsee nimenomaisesti säädetyn toimivaltuuden ja minkä luonteisesta toimivaltuudesta on tällöin kysymys.

Toimivaltuuksien osalta viranomaisen voi harjoittaa henkilöiden toimintaa havainnoivaa tiedonhankintatoimivaltuutta mahdollisesti edellyttävää tiettyihin henkilöihin kohdennettua tarkkailutyypistä tiedonhankintaa tai tiettyihin henkilöihin kohdentamatonta yleisvalvontatyyppistä tiedonhankintaa sekä niiden lisäksi sellaista tietojen muuta keräämistä, joka kuuluu henkilötietojen osalta pääosin henkilötieto- ja tietosuojalainsäädännön soveltamisalan piiriin. Tiedonhankintaa tai tietojen keräämistä digitaalisessa ympäristössä on perusteltua arvioida lähtökohtaisesti samalla tavalla kuin vastaavankaltaista tiedonhankintaa tai tietojen keräämistä reaaliympäristössä.

Myös avointen ja kaupallisten lähteiden tiedusteluksi kutsutussa toiminnassa voi olla tilanteesta riippuen kyse tarkkailu- tai yleisvalvontatoimivaltuutta edellyttävästä tiedonhankinnasta tai tietojen muusta keräämisestä. Avoimia ja kaupallisia lähteitä koskevan sääntelytarpeen arvioinnin ja sääntelyn haasteellisuutta lisää käytettävissä olevien lähteiden moninaisuus. Kyse voi olla kirjallisuuden ja sanomalehtien kaltaisista perinteisistä lähteistä tai digitaalisten tietopalveluiden ja sosiaalisen median kaltaisista moderneista lähteistä. Tietojen julkaiseminen voi olla laajuudeltaan eriasteista eli lähteet voivat olla käyttäjäpiireiltään avoimia, rajatusti avoimia tai suljettuja. Avointen, rajatusti avointen tai suljettujen lähteiden käyttö voi lisäksi olla maksutonta tai kaupallisten lähteiden osalta maksullista. Avointen ja kaupallisten lähteiden tiedustelulla viitataan yleensä avointen tai rajatusti avointen maksuttomien tai maksullisten lähteiden hyödyntämiseen, kun taas tietojen suljetuista lähteistä hankkiminen vaatisi tarkkailutyypisten toimivaltuuksien käyttämistä.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan Rajavartiolaitokselle uutta automaattista tiedonkeräämistä koskevaa toimivaltuutta (rajavartiolakiin lisättäväksi ehdotetut 29 e, 29 f ja 29 g §). 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.

## Viranomaisten osittain rinnakkaiset tehtävät

Uhkaperusteista rikostiedustelua on kaavailtu vireillä olevissa lainsäädäntöhankkeissa kaikkien Poliisihallituksen alaisten poliisiyksiköiden sekä Rajavartiolaitoksen ja Tullin tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvaksi.

Viranomaisten tehtävät voivat olla osittain rinnakkaisia sekä niiden toimivaltuudet ja suorituskyvyt osittain rinnakkaisia tai toisiaan täydentäviä. Viranomaisten tehtävien osittainen rinnakkaisuus voi parhaimmillaan lisätä ja pahimmillaan vähentää viranomaisten voimavarojen käytön tehokkuutta. Voimavarojen käytön tehokkuus voi liittyä viranomaisen toisiinsa kytkeytyvistä tehtävistä muodostuvaan kokonaisuuteen tai viranomaisen tiettyjen lisätehtävien toteuttamiseen viranomaisen perustehtävien toteuttamisen yhteydessä taikka erityiskaluston ja -välineistön hankintojen keskittämiseen. Rajavartiolain osalta on tässä yhteydessä kyse tehtäväkokonaisuudesta, joka muodostuu sen perustehtävänä olevasta rajavalvontatehtävästä sekä siihen lisätehtävänä liittyvästä laitonta maahantuloa ja ihmiskauppaa koskevasta rikostorjuntatehtävästä. Voimavarojen käytön tehottomuus voi puolestaan liittyä viranomaisten rinnakkaisten tehtävien toteuttamista koskevaan toisaalta tarpeettomaan päällekkäisyyteen tai toisaalta aukollisuuteen, rinnakkaisen toiminnan yhteydessä muodostuvan tilannekuvan sirpaloitumiseen tai voimavarojen käytön osaoptimointiin. Viranomaisten tehtävien osittainen rinnakkaisuus edellyttää joka tapauksessa viranomaisten toiminnan yhteensovittamista operaatioturvallisuuden ja erityisesti viranomaistoiminnan kokonaistehokkuuden varmistamiseksi.

Viranomaiselle ja sen virkamiehille voidaan asettaa erikoistumiseen liittyviä, mahdollisesti kohde-, menetelmä- tai suorituskykykohtaisia ammattitaitovaatimuksia. Rajavartiolaitoksen osalta erikoistuminen koskee tässä yhteydessä rajavalvontaa sekä siihen liittyvää laitonta maahantuloa ja ihmiskauppaa koskevaa rikostorjuntaa. Vaikka laittomaan maahantuloon ja ihmiskauppaan liittyvää erityisosaamista voitaisiinkin hyödyntää sekä tavanomaisen että uhkaperusteisen rikostiedustelun yhteydessä ja vaikka uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelumenetelmät olisivatkin sinällään tavanomaisen rikostiedustelun salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen kaltaisia, uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelukeinojen käytön sisällölliseen, henkilölliseen ja ajoitukselliseen kohdentamiseen liittyisi toisaalta tavanomaisesta rikostiedustelusta poikkeavia erityistä ammattitaitoa vaativia kysymyksiä. Ammattitaidon saavuttaminen voi edellyttää käytännössä riittävän asianmäärän hoitamisesta kertynyttä kokemusta.

Kaikkien Poliisihallituksen alaisten poliisiyksiköiden sekä Rajavartiolaitoksen ja Tullin käytettävissä olevien uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelukeinojen yhteydessä korostuisi näiden toimivaltuuksien käyttöä koskevan ohjeistuksen ja koulutuksen sekä sisäisen esimies- ja laillisuusvalvonnan ja ulkoisen laillisuusvalvonnan merkitys erityisesti silloin, kun uhkaperusteista rikostiedustelua toteutettaisiin viranomaisen tai virkamiehen perustehtävään liittyvänä lisätehtävänä. Valvonnan osalta olisi kyse tehokkaan valvonnan mahdollistavista valvottavan toiminnan riittävästä dokumentoinnista ja valvonnan riittävästä resursoinnista.

Myös siviili- ja sotilastiedustelun kohteena oleva maanpuolustusta tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta sekä uhkaperusteisen rikostiedustelun kohteena oleva järjestäytynyt ja muu vakava rikollisuus voisivat olla kohteina osittain päällekkäisiä. Kohteiden päällekkäisyyttä voisi liittyä erityisesti valtiolliseen toimintaan sekä yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin ja kansanvaltaisen oikeusvaltioon ja sen perusoikeusjärjestelmään kohdistuviin uhkiin. Kotimaan toiminnan lisäksi kotimaisten viranomaisten väliselle tehtävienjaolle ja yhteistyölle voi aiheuttaa lainvalvontaviranomaisten sekä turvallisuuspoliisien, turvallisuuspalvelujen ja tiedustelupalvelujen välisen kansainvälisen yhteistyön osalta haasteita se, että siviili- ja sotilastiedustelutoiminta sekä rikostiedustelutoiminta on organisoitu eri valtioissa eri tavoin.

Uhkaperusteisen rikostiedustelun kohteena olevan järjestäytyneen ja muun vakavan rikollisuuden määrittely olisi ainakin välillisesti rikostunnusmerkistöihin kytkeytyvää. Siviili- ja sotilastiedustelun kohteena olevan toiminnan määrittely ei puolestaan kytkeydy välillisestikään rikostunnusmerkistöihin. Kun uhkaperusteinen rikostiedustelu olisi näin osa rikostorjuntaa, uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelukeinoja käyttämällä hankittujen tietojen rikoksen estämisessä, paljastamisessa tai selvittämisessä käyttämiseen ja sellaiseen tarkoitukseen luovuttamiseen ei liittyisi saman asteista palomuurisäätelyn tarvetta kuin siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen rikostorjunnassa käyttämiseen ja sellaiseen tarkoitukseen luovuttamiseen. Mahdollisissa tavanomaisen rikostiedustelun salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja sisällöllisesti, henkilöllisesti ja ajoituksellisesti väljemmin kohdennettuja uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelukeinoja käyttämällä hankittujen tietojen rikoksen estämisessä, paljastamisessa tai selvittämisessä käyttämistä ja sellaiseen tarkoitukseen luovuttamista koskevissa rajoituksissa olisikin kysymys lähinnä rikostorjunnan sisäisen uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelukeinoja käyttämällä hankitun järjestäytyneeseen tai muuhun vakavaan rikollisuuteen liittymättömän ylimääräisen tiedon käyttämisen sääntelystä. Oma kysymyksensä on uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelukeinoja käyttämällä hankitun järjestäytyneen tai muuta vakavaa rikollisuutta koskevan tiedon käyttäminen ja luovuttaminen tällaiseen rikollisuuteen liittyvien rikosten ennalta estämiseksi esimerkiksi lupahallinnon toimin.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelukeinoja käyttämällä hankittujen tietojen käyttämisestä säädettäisiin rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetussa 57 o §:ssä. Tietoja saataisiin käyttää muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan laittomaan maahantuloon tai ihmiskauppaan liittyvän järjestäytyneen tai muun vakavan rikollisuuden torjumiseksi, kaikkien rikosten estämiseksi sekä törkeän laittoman maahantulon järjestämisen (sana järjestämisen puuttuu hallituksen esitysluonnokseen sisältyvästä lakiehdotuksesta), ihmiskaupan, törkeän ihmiskaupan, törkeän kätkemisrikoksen, ammattimaisen kätkemisrikoksen ja törkeän rahanpesun selvittämiseksi. Uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelukeinoja käyttämällä hankittujen tietojen luovuttamisesta toiselle viranomaiselle säädettäisiin puolestaan rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetussa 57 p §:ssä. Tietoja saataisiin luovuttaa pykälän 1 momentin ja 2 momentin 1, 2 ja 3 kohdan mukaan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan laittomaan maahantuloon tai ihmiskauppaan liittyvän järjestäytyneen tai muun vakavan rikollisuuden torjumiseksi, kaikkien rikosten estämiseksi ja pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 2–

5 momentissa tarkoitetun rikoksen selvittämiseksi. Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetuissa 57 o ja 57 p §:ssä olisi rikosten estämisen ja selvittämisen osalta kyse sekä yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaan laittomaan maahantuloon tai ihmiskauppaan liittyvään järjestäytyneeseen tai muuhun vakavaan rikollisuuteen kuuluvista että muunlaisista rikoksista.

Eräitä yksityiskohtia

Nykyisissä virkamiehen turvaamista koskevissa säännöksissä on kyse virkamiehen varustamisesta kuuntelun ja katselun mahdollistavalla teknisellä laitteella (poliisilaki 5 luku 39 § ja 5 a luku 23 §, laki sotilastiedustelusta 77 §, laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa 35 §, laki rikostorjunnasta Tullissa 3 luku 38 §, laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa 146 § sekä pakkokeinolaki 10 luku 38 §). Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain muutettavaksi ehdotetussa 35 §:ssä ja lakiin lisättäväksi ehdotetuissa 36 c ja 57 ä §:ssä sekä pakkokeinolain 10 lukuun lisättäväksi ehdotetussa 38 a §:ssä säädettäisiin rajavartiomiehen kuuntelun ja katselun mahdollistavalla teknisellä laitteella varustamisen lisäksi myös rajavartiomiehen varustamisesta seurannan mahdollistavalla teknisellä laitteella. Virkamiehen turvaamisen tarkoituksessa toteutettavasta kuuntelusta ja katselusta on ollut perusteltua säätää nimenomaisesti, kun tällöin on kyse virkamiehen ja hänelle mahdollisen turvallisuusuhan aiheuttavan henkilön välisen vuorovaikutuksen kuuntelusta ja katselusta sekä mahdollisesta tämän vuorovaikutuksen tallentamisesta sen toisena osapuolena olevan henkilön tietämättä. Tarve säätää nimenomaisesti virkamiehen liikkumisen seurannasta tämän turvallisuuden turvaamisen tarkoituksessa on epäselvempi, vaikka olisi kyse virkamiehen ja hänelle mahdollisen turvallisuusuhan aiheuttavan henkilön väliseen vuorovaikutukseen liittyvästä virkamiehen liikkumisesta.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin lisättäväksi ehdotettuun rikostiedustelua vakavan rikollisuuden torjumiseksi koskevaan 3 a lukuun sisällytettäisiin yksinomaan tietoverkossa tehtävää peitetoimintaa suorittavan rajavartiomiehen rikollisryhmän toimintaan ja valvottuun läpilaskuun osallistumista koskeva 58 a §. Vastaavanlainen, tosin rikollisryhmien sijasta pelkästään järjestäytyneisiin rikollisryhmiin liittyvä salaista tiedonhankintaa koskeva säännös on nykyisin Rajavartiolaitoksen osalta rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 34 d §:ssä ja Tullin osalta rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 3 luvun 26 §:ssä. Oma kysymyksensä on se, missä määrin säännöksissä tarkoitettujen kaltaiset rikollisryhmän toimintaan tai valvottuun läpilaskuun osallistumiseen liittyvät toimet rajoittuvat pelkästään peitetoimintaan tietoverkossa, varsinkin jos toimia toteutetaan ainakin osittain myös reaaliympäristössä.

Esitutkintalain asianosaisjulkisuutta esitutkinnassa koskevan 4 luvun 15 §:n 5 momentin mukaan oikeuteen saada tietoa salaisen pakkokeinon käytöstä sovelletaan, mitä pakkokeinolain 10 luvun 60 ja 62 §:ssä säädetään ja oikeuteen saada tietoa salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä, mitä poliisilain 5 luvun 58 ja 60 §:ssä säädetään. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että momenttiin lisättäisiin maininta, jonka mukaan oikeuteen saada tietoa rikostiedustelukeinon käytöstä

sovellettaisiin, mitä rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 57 t ja 58 j §:ssä säädetäisiin. Rajavartiolaitoksen, Tullin ja Pääesikunnan toimittamaan esitutkintaan sovelletaan esitutkintalain säännöksiä, jollei niitä koskevassa omassa lainsäädännössä toisin säädetä (laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa 1 § 2 momentti, laki rikostorjunnasta Tullissa 1 § 2 momentti sekä laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa 2 § 1 momentti). Todettakoon, että tästä huolimatta esitutkintalain 4 luvun 15 §:n 5 momentin nykyinen pelkästään poliisilakiin viittaava salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva maininta vaikuttaa sinällään epätäydelliseltä, kun salaisia tiedonhankintakeinoja voivat käyttää myös Rajavartiolaitos, Tulli ja Puolustusvoimat niitä koskevan oman myös salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä ilmoittamista ja asianosaisjulkisuuden rajoittamista koskevat säännökset (laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa 52 ja 54 §, laki rikostorjunnasta Tullissa 3 luku 57 ja 59 § sekä laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa 162 ja 164 §) sisältävän lainsäädännön perusteella.

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. Tämä toteutettaisiin lisäämällä tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmät nykyisin nimenomaisesti mainitseviin säännöksiin maininnat uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelukeinoista (7 § 1 kohta sekä 12, 14 ja 15 §). Todettakoon, että tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtäviin kuuluu nykyisellään siviili- ja sotilastiedustelun valvonnan lisäksi myös Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten rikoksia estävän ja paljastavan toiminnan ja siihen liittyvän salaisten tiedonhankintakeinojen käytön valvonta. Salaisia tiedonhankintakeinoja ei kuitenkaan mainita nykyisin nimenomaisesti tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatoimivaltuuksia koskevissa säännöksissä, vaan lain 2 §:n 3 momentin mukaan säännöksiä sovelletaan tähän valvontaan soveltuvin osin. Olisi selvyuden vuoksi perusteltua, että myös salaiset tiedonhankintakeinot mainittaisiin noissa säännöksissä nimenomaisesti.

Uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelukeinojen käytön sisällöllistä, henkilöllistä ja ajoituksellista kohdentamista koskevan sääntelyn väljyyttä voitaisiin jossain määrin kompensoida erityisellä laillisuusvalvonnalla, mutta aidosti merkityksellisen laillisuusvalvonnan edellytyksenä on, että laillisuusvalvoja vertaa kulloinkin käsiteltävänä olevan asian tosiseikkoja säännöksiin, jotka eivät ole sisällöltään liian tulkinnanvaraisia tai liian väljiä. Uhkaperusteisen rikostiedustelun valvonnan olisi perusteltua olla konkreettisiin ja yksilöityihin rikoksiin sekä niiden rikostunnusmerkistöihin kiinteämmin kytketyn tavanomaisen rikostiedustelun valvontaa intensiivisempää, mutta sen ei olisi välttämättä tarpeen olla yhtä intensiivistä kuin rikostunnusmerkistöihin kokonaan kytkemättömän siviili- ja sotilastiedustelun valvonnan. Uhkaperusteisen rikostiedustelun valvonnalta edellytettävään intensiteettiin voisi näin ollen vaikuttaa se, kuinka tarkasti tiedonhankinnan kohteena oleva toiminta ja kohteena olevat toimijat sekä toiminnan toteutumisen todennäköisyyttä koskeva vaatimus olisivat uhkaperusteisen rikostiedustelun yhteydessä määritellyt.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun tiedusteluvalvontavaltuutetun uuden uhkaperusteisen rikostiedustelun valvontatehtävän hoitamisen vaatimaan tiedusteluvalvontavaltuutetun käytettävissä olevien henkilövoimavarojen lisästarpeeseen vaikuttaisivat uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelumenetelmien käyttöä koskevien asioiden määrä ja laatu, käytännön valvontajärjestelyt sekä edellä mainittu valvonnalta edellytetty intensiteetti eli kattavuus ja reaaliaikaisuus. Kaikkien Poliisihallituksen alaisten poliisiyksiköiden sekä Rajavartiolaitoksen ja Tullin käytettävissä olevana kokonaan uudentyypisenä toimintamuotona uhkaperusteiseen rikostiedusteluun liittyvien asioiden määrä ja niiden käsittelyn mahdollinen päivystysluonteisuus olisivat vaikeasti ennustettavissa. 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. Tiedusteluvalvontavaltuutetulle ei voisi käytännössä muodostua uhkaperusteista rikostiedustelua harjoittaviin kaikkiin 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 sotilastiedustelutoiminnan valvonnan olisi perusteltua säilyä tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontavoimavarojen käyttöä suunnattaessa edelleenkin tämän ensisijaisena tehtävänä. Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan kokonaisvaltainen ennakkollinen ja kattava reaaliaikainen valvonta olisi perustavanlaatuisen 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 sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa tukevana tahona. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ehdoteta uhkaperusteiseen rikostiedusteluun kohdistettavaksi sellaista parlamentaarista valvontaa, jota kohdistetaan siviili- ja sotilastiedusteluun.

Hakonen Kimmo  
tiedusteluvalvontavaltuutettu