

Lausunto

24.06.2026

Asia: VN/35196/2025

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta Tullin 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 tavaroiden laittomaan maahantuontiin, maasta vientiin tai kauttakuljetukseen 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. Esimerkiksi tavaroiden laittomaan maahantuontiin, maasta vientiin tai kauttakuljetukseen liittyvää perusmuotoista huumausainerikosta ei liene katsottava rangaistusasteikkonsa perusteella yksittäisenä rikoksena vakavaksi, mutta se voi olla osa useammasta rikoksesta muodostuvaa vakavaksi rikollisuudeksi katsottavaa kokonaisuutta. Epäselvemmäksi jää se, milloin tavaroiden laittomaan maahantuontiin, maasta vientiin tai kauttakuljetukseen liittyvän vakavan rikollisuuden katsottaisiin uhkaavan vakavasti yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa käsitellään tosin muun muassa kriittiseen infrastruktuuriin ja logistiikka- ja toimitusketjuihin, ympäristöön sekä suuren ihmismäärän henkeen tai terveyteen kohdistuvia uhkia. 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 Tullin uhkaperusteisessa rikostiedustelussa käytettävissä olevia rikostiedustelukeinoja olisivat suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen katselu, tekninen seuranta, telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, 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 väljempää rikostiedusteluaineiden käytön sisällölliseen, henkilölliseen ja ajoitukseen kohdentamiseen vaikuttavat säännökset olisivat, sitä suurempi merkitys rikostiedusteluaineiden käytön edellytysten täyttymistä koskevan arvioinnin kannalta olisi tiedonhankinnan kohteena olevan toiminnan ja kohteena olevien toimijoiden laajalla kuvaamisella rikostiedusteluaineiden 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 rikostiedusteluaineiden käyttöä koskevan tuomioistuinelupamenettelyn ja rikostiedusteluaineiden käyttöä koskevien päätösten ja niiden toimeenpanon laillisuusvalvonnan merkityksellisyyttä voitaisiin tukea lisäksi lupavaatimukseen ja päätöksiin sisällytettävillä tapauskohtaisilla rajoituksilla ja ehdoilla. Rajoitukset ja ehdot voisivat olla rikostiedusteluaineittain 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 epä johdonmukaisella 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 on oma kysymyksensä. Rikosentorjunnassa voi olla kyse esimerkiksi rikosten tekemistä estävästä suojaustoimista koskevasta neuvonnasta potentiaalisille rikosten kohteille tai rikosten tekemistä ehkäisevistä sosiaalihuollollisista ja muista tukitoimista potentiaalisille rikosentekijöille.

Tullin hallinnosta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan Tullin tehtävänä on huolehtia muun muassa tullirikosten estämisestä ja paljastamisesta. Tullilain 2 §:n 9 kohdan ja rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 §:n 2 kohdan mukaan tullirikostorjunnalla tarkoitetaan tullirikoksen estämistä, paljastamista ja selvittämistä. Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan Tullin tehtävänä oleviin toimiin tullirikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä tullirikoksista epäiltyjen syytteen saattamiseksi.

Tullin osalta tavanomaisen rikostiedustelun salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi säädetään rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 3 luvussa sekä

tavanomaisen rikostiedustelun salaisten pakkokeinojen käytöstä rikoksen selvittämiseksi rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 1 luvun 4 §:n 2 momentissa ja pakkokeinolain 10 luvussa. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelukeinojen käytöstä yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan tavaroiden laittomaan maahantuontiin, maasta vientiin tai kauttakuljetukseen liittyvän järjestäytyneen tai muun vakavan rikollisuuden torjumiseksi säädettäisiin rikostorjunnasta Tullissa 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. Viranomaisen voi käyttää hankkimiaan tai muuten keräämiään tietoja esimerkiksi rikosanalyysitarkoituksessa.

Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 luvun tietojen saantia yksityiseltä ja julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä koskevan 14 §:n 1 momentissa säädetään Tullin oikeudesta saada tietoja tullirikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Tullin oikeudesta tai mahdollisuudesta saada tietoja toiselta viranomaiselta säädetään henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 16 ja 17 §:ssä sekä 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 Tullille yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan tavaroiden laittomaan maahantuontiin, maasta vientiin tai kauttakuljetukseen liittyvän järjestäytyneen tai muun vakavan rikollisuuden torjumiseksi taikka rikoksen estämiseksi.

Henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 9 §:n yleissäännöksessä säädetään henkilötietojen käsittelystä tullirikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi. Pykälän 2 momentin 1 kohta koskee tosin tietoja, jotka liittyvät henkilöihin, joiden voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän rikokseen. Tältä osin vaikuttaisi olevan kyse lähinnä tavanomaiseen rikostorjuntaan sisältyvästä rikoksen paljastamisesta tai estämisestä. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettua uhkaperusteisen rikostiedustelun tiedustelukeinoja käyttämällä hankittujen tietojen käyttämistä koskevaa erityissääntelyä käsitellään jäljempänä.

Henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 20 §:n yleissäännöksessä ja rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyn nojalla Tulli saa luovuttaa muun muassa poliisille, Rajavartiolaitokselle ja Puolustusvoimille tietoja rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi tai syyteharkintaan saattamiseksi. Henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 21 §:n 1 momentin 6 kohtaa ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 14 §:n 1 momenttia voidaan puolestaan soveltaa 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 erityissäätelyä 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 yleisvalvontatyypistä tiedonhankintaa sekä niiden lisäksi sellaista tietojen muuta keräämistä, joka kuuluu henkilötietojen osalta pääosin henkilötieto- ja tietosuojalainsäädännön soveltamisalan piiriin. Tiedonhankintaa tai tietojen muuta keräämistä digitaalisessa ympäristössä on perusteltua arvioida lähtökohtaisesti samalla tavalla kuin vastaavankaltaista tiedonhankintaa tai tietojen muuta 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. Tarkkailutyypisten toimivaltuuksien käyttämistä vaatii myös havaintojen tekeminen tietyn henkilön toiminnasta esimerkiksi sosiaalisessa mediassa.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan Tullille uutta automaattista tiedonkeräämistä avoimista lähteistä koskevaa toimivaltuutta (tullilakiin lisättäväksi ehdotetut 28 a, 28 b ja 28 c §). Kyse olisi avoimeen lähteeseen kohdistuvan tiedon hakemisesta, seuraamisesta, keräämisestä ja tallentamisesta automaattisesti teknisiä laitteita, menetelmiä tai ohjelmistoja käyttämällä. Hallituksen esitysluonnoksen taustalla ilmeisesti vaikuttanut lähtökohta, jonka mukaan tällainen toiminta rinnastuisi sääntelytarpeen näkökulmasta jatkuvaan tai toistuvaan tekniseen valvontaan reaaliympäristössä, tuntuu perustellulta.

Viranomaisten osittain rinnakkaiset tehtävät

Uhkaperusteista rikostiedustelua on kaavailtu vireillä olevissa lainsäädäntöhankkeissa kaikkien Poliisihallituksen alaisten poliisiyksiköiden sekä Tullin ja Rajavartiolaitoksen tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvaksi. Poliisin osalta uhkaperusteinen rikostiedustelu on nyttemmin kaavailtu keskitettäväksi Keskusrikospoliisin tehtäviin 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. Tullin osalta on tässä yhteydessä kyse tehtäväkokonaisuudesta, joka muodostuu sen perustehtävänä olevasta tullivalvontatehtävästä sekä siihen lisätehtävänä liittyvästä tavaroiden laitonta maahantuontia, maasta vientiä ja kauttakuljetusta 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. Tullin osalta erikoistuminen koskee tässä yhteydessä tullivalvontaa sekä siihen liittyvää tavaroiden laitonta maahantuontia, maasta vientiä ja kauttakuljetusta koskevaa rikostorjuntaa. Vaikka tavaroiden laittomaan maahantuontiin, maasta vientiin ja kauttakuljetukseen 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 (nyttemmin kuitenkin keskitetysti Keskusrikospoliisin) sekä Tullin ja Rajavartiolaitoksen 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 kansanvaltaiseen 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 Tullissa annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetun 3 a luvun 13 §:ssä. Tietoja saataisiin käyttää muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan tavaroiden laittomaan maahantuontiin, maasta vientiin tai kauttakuljetukseen liittyvän järjestäytyneen tai muun vakavan rikollisuuden torjumiseksi, kaikkien rikosten estämiseksi, tullirikoksena pidettävän törkeän huumausainerikosten paljastamiseksi sekä pakkokeinolain 10 luvun telekuuntelua ja sen edellytyksiä koskevassa säännöksessä tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi. Uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelukeinoja käyttämällä hankittujen tietojen luovuttamisesta toiselle viranomaiselle säädettäisiin puolestaan rikostorjunnasta Tullissa annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetun 3 a luvun 14 §:ssä. Tietoja saataisiin luovuttaa pykälän 1 momentin ja 2 momentin 1–3 kohdan mukaan yksilön

tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan tavaroiden laittomaan maahantuontiin, maasta vientiin tai kauttakuljetukseen liittyvän järjestäytyneen tai muun vakavan rikollisuuden torjumiseksi, kaikkien rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi sekä pakkokeinolain 10 luvun telekuuntelua ja sen edellytyksiä koskevassa säännöksessä tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi. Rikostorjunnasta Tullissa annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetun 3 a luvun 13 ja 14 §:ssä olisi rikosten estämisen, paljastamisen ja selvittämisen osalta kyse sekä yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaan tavaroiden laittomaan maahantuontiin, maasta vientiin tai kauttakuljetukseen liittyvään järjestäytyneeseen tai muuhun vakavaan rikollisuuteen kuuluvista että muunlaisista rikoksista.

Eräs yksityiskohta

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 Tullissa 3 luku 38 §, laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa 35 §, laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa 146 § sekä pakkokeinolaki 10 luku 38 §). Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 3 luvun muutettavaksi ehdotetussa 38 §:ssä ja lakiin lisättäväksi ehdotetun 3 a luvun 26 §:ssä säädettäisiin tullimiehen kuuntelun ja katselun mahdollistavalla teknisellä laitteella varustamisen lisäksi myös tullimiehen varustamisesta seurannan mahdollistavalla teknisellä laitteella. Virkamiehen turvallisuuden varmistamisen 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 siitä vuorovaikutuksen toisena osapuolena olevalle henkilölle yleensä ilmoittamatta. Tarve säätää nimenomaisesti virkamiehen liikkumisen seurannasta tämän turvallisuuden varmistamisen tarkoituksessa on epäselvempi, vaikka olisi kyse virkamiehen ja hänelle mahdollisen turvallisuusuhan aiheuttavan henkilön väliseen vuorovaikutukseen liittyvästä virkamiehen liikkumisesta.

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, 12 §, 14 § 1 momentti sekä 15 § 1 ja 2 momentti). 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 kyseisiä säännöksiä sovelletaan tähän valvontaan soveltuvin osin. Olisi selvyden 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 henkilöstövoimavarojen lisäystarpeeseen 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 (nytemmin kuitenkin keskitetyksi Keskusrikospoliisin) sekä Tullin ja Rajavartiolaitoksen 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. Kuten edellä on todettu, uhkaperusteinen rikostiedustelu on nytemmin kaavailtu keskitettäväksi poliisin osalta Keskusrikospoliisin tehtäviin kuuluvaksi.

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 perustavanlaatuisten 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