



Eduskunnan hallintovaliokunta

HE 50/2026 vp

Hallituksen esitys laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta

Hallituksen esityksessä perustuslain 10 §:ään ehdotetut muutokset mahdollistaisivat valtiosääntöisen kotirauhan suojan piiriin ulottuvat toimenpiteet ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistuvat rajoitukset uudentyyppisen uhkaperusteisen rikostiedustelun yhteydessä sekä valtiosääntöisen kotirauhan suojan piiriin ulottuvat toimenpiteet siviili- ja sotilastiedustelun yhteydessä. Rajoitukset luottamuksellisen viestin salaisuuteen siviili- ja sotilastiedustelun yhteydessä ovat mahdollisia jo nykyisin.

Muuttuva turvallisuustilanne

Turvallisuustilanteen muuttuessa on perusteltua arvioida viranomaisten turvallisuusuhkien torjumisessa käyttämien toimivaltuuksien riittävyttä muuttuneessa tilanteessa. Kyse on viranomaisten kyvystä toteuttaa tällöinkin lakisääteiset tehtävänsä eli täyttää virkavelvollisuutensa.

Myös turvallisuuskysymysten painoarvon kasvaessa muuttuneessa tilanteessa olisi pystyttävä säilyttämään hyväksyttävä tasapaino toisaalta viranomaistoimintaa koskevien tehokkuusvaatimusten sekä toisaalta oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen ja erilaisten oikeusturvanäkökohtien välillä.

Perustuslaki

Perustuslain tarkoituksellisesti yleisluontoiset säännökset asettavat puitteet tulevalle tavalliselle lainsäädännölle, jota säädettäessä on noudatettava eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisia perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ja perustuslain perusoikeuskohtaisia erityisiä rajoituslausekkeita kulloisenkin säätämistilannekohtaisen arvion perusteella. Oma kysymyksensä on se, kuinka tarkasti perustuslain säännöksiä säädettäessä tulisi kyetä ennakoimaan ja kuvaamaan niiden mahdollistaman tulevan tavallisen lainsäädännön sisältöä.

Hallituksen esityksessä perustuslain 10 §:ään lisättäväksi ehdotettu termi ”yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava vakava rikollisuus” ei sinällään eroa muotoilunsa täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden suhteen merkittävästi pykälässä jo nykyisin käytetystä termistä ”yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavat rikokset”. Jälkimmäisen termin soveltamista tavallisen lainsäädännön säätämisen yhteydessä koskee perustuslakivaliokunnan varsin yksityiskohtainen, muun muassa rikosnimike- ja rangaistusasteikkoperustainen tulkintakäytäntö.



Tavalliset lait

Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset

Mahdollista uhkaperusteista rikostiedustelua koskevaa tavallista lainsäädäntöä säädettyä sekä siviili- ja sotilastiedustelua koskevaa tavallista lainsäädäntöä muutettaessa tulevat noudatettaviksi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaiset lain täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta, perusoikeuteen puuttuvan rajoituksen hyväksyttävyyttä ja suhteellisuutta, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuutta sekä oikeusturvajärjestelyjen riittävyttä koskevat vaatimukset.

Viranomaisten toimivaltuuksien käyttöön liittyvän oikeusturvan perustana on toimivaltuuksia koskevan sääntelyn riittävä täsmällisyys ja tarkkarajaisuus. Sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus vaikuttaa sekä lainsäätäjän itsensä että toimivaltuuksien käytön potentiaalisten kohteiden kannalta sääntelyn soveltamisen ennakoitavuuteen. Kyse on tällöin myös toimivaltuuksia käyttävien virkamiesten oikeusturvasta. Keskeiset viranomaisten tiedonhankintatoimintaan liittyvät oikeusturvaelementit eli perusoikeuksiin merkittävimmin puuttuvien toimivaltuuksien käyttöä koskeva tuomioistuimen ennakkollinen lupamenettely ja kaikkien toimivaltuuksien käyttöä koskeva laillisuusvalvonta ovat nekin aidosti merkityksellisiä vain silloin, jos tuomioistuin tai laillisuusvalvoja vertaa kulloinkin käsiteltävänä olevan asian tosiseikkoja säännöksiin, jotka eivät ole sisältäen liian tulkinnanvaraisia tai liian väljiä.

Vakavan rikollisuuden torjuminen on sinällään perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä peruste perusoikeuksiin puuttumiselle ja vakavan rikollisuuden torjumiseen liittyvä perusoikeuksiin puuttuminen on sinällään painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Kansallisen turvallisuuden suojaamista on pidetty vakavan rikollisuuden torjumistakin vahvempana perusteena perusoikeuksiin puuttumisen hyväksyttävyydelle. Uhkaperusteisen rikostiedustelun mahdollistamisen yleiseen hyväksyttävyyteen vaikuttaisi se, kuinka merkityksellisenä hallituksen esityksen perusteluissa kuvattua rikollisuuden ja turvallisuusympäristön muuttumista pidettäisiin. Valtiosääntöisen kotirauhan suojaan puuttuvan siviili- ja sotilastiedustelun mahdollistamisen yleiseen hyväksyttävyyteen vaikuttaisi puolestaan se, kuinka merkityksellisiksi hallituksen esityksen perusteluissa sille esitetyt perustelut arvioitaisiin. Turvallisuusympäristön muuttumisen arviointi vaikuttaa myös arvioon mahdollisten lainsäädäntömuutosten kiireellisyydestä.

Perusoikeuksiin puuttumisen oikeasuhtaisuudessa on kyse siitä, että puuttuminen on välttämätöntä eli turvallisuusuhan torjuminen ei olisi mahdollista vähemmän puuttuvien keinoin, ja siitä, että puuttuminen olisi muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaista eli se ei menisi pitemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon uhan torjumisen painoarvo suhteessa perusoikeuksien suojaamiin oikeushyviin. Perusoikeuksiin puuttumisen oikeasuhtaisuus tulisi varmistaa uhkaperusteisen rikostiedustelun osalta säättämällä uhkaperusteiseen rikostiedusteluun ja sen yhteydessä käytettävissä oleviin rikostiedustelukeinoin sovellettavassa tavallisessa lainsäädännössä uhkaperusteisessa rikostiedustelussa noudatettavista yleisistä periaatteista sekä rikostiedustelukeinojen käyttöä koskevista yleisistä ja erityisistä edellytyksistä vähintäänkin samaan tapaan kuin siviili- ja sotilastiedustelussa noudatettavista yleisistä periaatteista sekä siviili- ja sotilastiedustelun yhteydessä käytettävissä olevien tiedustelumenetelmien käyttöä koskevista yleisistä ja erityisistä edellytyksistä on säädetty siviili- ja sotilastiedusteluun sovellettavassa lainsäädännössä. Sotilastiedustelusta säädetään erillisessä soti-



lastiedustelusta annetussa laissa, kun siviilitiedustelun sääntely on puolestaan toteutettu lisäämällä poliisilakiin siviilitiedustelua koskeva 5 a luku, jossa tukeudutaan joiltakin osin vähemmän selkeästi poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan 5 luvun sääntelyyn.

Turvallisuusuhan torjuntaan liittyvän perusoikeuteen puuttuvan rajoituksen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta voidaan tarkastella myös riskinarvioinnin näkökulmasta. Mikä vakavammasta tai mitä todennäköisemmin toteutuvasta uhasta on kyse, sitä hyväksyttävämpää ja oikeasuhtaisempaa perusoikeuteen puuttuminen voi olla.

Uhkaperusteisen rikostiedustelun ja sen yhteydessä käytettävissä olevien rikostiedustelukeinojen sekä valtiosääntöisen kotirauhan suojaan puuttuvan siviili- ja sotilastiedustelun ja sen yhteydessä käytettävissä olevien tiedustelumenetelmien tarkempi hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden määräytyisivät säädettävän uhkaperusteista rikostiedustelua koskevan tavallisen lainsäädännön sekä siviili- ja sotilastiedustelua koskevaan tavalliseen lainsäädäntöön tehtävien muutosten sisällön perusteella.

Tiedonhankintaan liittyen esimerkiksi valtiosääntöisen kotirauhan suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttumisen yhteydessä ajankohtaistuvat sekä erityisen arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn yhteydessä voivat ajankohtaistua kielto säätää pelkästään tavallisella lailla perusoikeuden ytimeen ulottuvia rajoituksia sekä kielto puuttua perusoikeuteen perustuslain säätämisyjärjestyksessäkään niin laajasti, että se mitätöisi perusoikeuden ydinsisällön.

Jäljempänä käsitellään oikeusturvajärjestelyjen riittävyyteen liittyen siviili- ja sotilastiedustelun sekä mahdollisen uhkaperusteisen rikostiedustelun erityisiä valvontajärjestelyjä.

Uhkaperusteinen rikostiedustelu

Edellä tarkoitetun riskinarvioinnin näkökulmasta voidaan tarkastella myös uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedustelukeinojen käytön sisällöllisen, henkilöllisen ja ajoituksellisen kohdentamisen sääntelyn riittävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta sekä tämän sääntelyn suhdetta perusoikeuksiin puuttumisen hyväksyttävyyteen ja oikeasuhtaisuuteen. Mitä vakavamman turvallisuusuhan torjunnasta on kyse, sitä väljempi torjuntatoimien sisällöllinen, henkilöllinen ja ajoituksellinen kohdentaminen voi olla hyväksyttävää ja oikeasuhtaista.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan uhkaperusteisen rikostiedustelun kohteena olisi tyypillisesti organisoitu rikollinen toiminta ja sen osana toimivat henkilöt. Uhkaperusteisen rikostiedustelun tällainen kohdentaminen lisäisi uhkaperusteisen rikostiedustelun ja sen yhteydessä käytettävissä olevien rikostiedustelukeinojen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Jatkuvaluonteisen organisoidun toiminnan yhteydessä on jo tehty rikoksia, ollaan parhaillaan tekemässä rikoksia ja suunnitellaan rikosten tulevaisuudessa tekemistä. Yksittäisten henkilöiden organisoituun toimintaan liittymättömien yksittäisten rikosten tapahtuvaksi ennustaminen tai tapahtuneeksi oletaminen esimerkiksi henkilöiden ominaisuuksien ja aikaisemman toiminnan perusteella sekä rikostiedustelukeinojen käytön heihin tämän vuoksi kohdistaminen olisi sen sijaan hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisempaa.



Lausuntokierroksella on ollut hallituksen esitysluonnos poliisin rikostiedustelua koskevan lainsäädännön ensimmäiseksi vaiheeksi. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan poliisilakiin lisättäväksi rikostiedustelua vakavan rikollisuuden torjumiseksi koskeva 5 b luku. Ensimmäisessä vaiheessa on kyse sääntelystä, joka ei edellyttäisi vielä perustuslain muuttamista. Vireillä ovat myös Rajavartiolaitoksen ja Tullin rikostiedustelua koskevat lainsäädäntöhankkeet.

Uhkaperusteisen rikostiedustelun sisällöllistä kohdentamista koskisi edellä tarkoitetussa hallituksen esitysluonnoksessa poliisilain uuteen 5 b lukuun ehdotettu rikostiedustelun kohteet määrittävä säännös ja henkilöllistä kohdentamista lukuun ehdotettu rikostiedustelukeinon kohdentamisen määrittävä säännös. Uhkaperusteinen rikostiedustelu kohdennettaisiin hallituksen esitysluonnoksen mukaan sisällöllisesti yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen taikka tietynlaiseen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaan vakavaan rikollisuuteen sekä henkilöllisesti järjestäytyneeseen rikollisuuteen tai edellä tarkoitettuun vakavaan rikollisuuteen osallistuvaan henkilöön taikka tietyn edellytyksin henkilöön, jolla on järjestäytyntä rikollisuutta tai edellä tarkoitettua vakavaa rikollisuutta koskevaa tietoa.

Uhkaperusteisen rikostiedustelun sisällöllisen ja henkilöllisen kohdentamisen sääntely vaikuttaisi olevan niin nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perustelujen kuin varsinkin edellä tarkoitettussa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettujen säännösten ja kyseisen hallituksen esitysluonnoksen sinällään perusteellisten perustelujenkin perusteella väljää. Uhkaperusteisen rikostiedustelun tavanomaista rikostiedustelua väljemmästä sisällöllisen ja henkilöllisen kohdentamisen sääntelystä seuraisi myös uhkaperusteisen rikostiedustelun tavanomaista rikostiedustelua väljempi ajoituksellinen kohdentuminen. Ajoituksellinen kohdentaminen liittyy siihen, kuinka pitkälle tiedonhankinnan kohteena olevan toiminnan edellytettäisiin edenneen ja minkä asteista toteutumisen todennäköisyyttä tulevaisuudessa tapahtuvalta tai jo tapahtuneelta toiminnalta edellytettäisiin. Uhkaperusteisessa rikostiedustelussa olisi kyse konkreettisten ja yksilöityjen rikosten estämisen sijasta rikosten ennalta estämisestä, mutta ei kuitenkaan vielä aikaisempaan vaiheeseen sijoittuvasta rikosten ennaltaehkäisemisestä. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole ehdotettu uudistuksen ensimmäisen vaiheen piiriin kuuluvien rikostiedustelukeinojen käytölle rikostiedustelukeinokohtaisia erityisiä edellytyksiä tai toteuttamistapoja koskevia rajoituksia.

Edellä tarkoitettussa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettujen säännösten mukaiset järjestäytyneen rikollisuuden ja vakavan rikollisuuden käsitteet olisivat kyseisen hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa esitettyjen kuvausten perusteella laaja-alaisia ja myös ajassa muuttuvia. Järjestäytyneen rikollisuuden osalta olisi kyse toiminnalta edellytetystä järjestäytyneisyysasteesta. Sekä järjestäytyneen rikollisuuden että vakavan rikollisuuden osalta olisi kyse myös toiminnalta edellytetystä kytkeytymisestä rikostunnusmerkistöihin. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa on todettu esimerkiksi, minkälaisista rikostunnusmerkistöistä järjestäytyneen rikollisuuden ja vakavan rikollisuuden yhteydessä voisi olla kyse. Uhat näyttäisivät olevan varsin etäisesti rikostunnusmerkistöihin kytkeytyviä. Organisoitussa toiminnassa voisi olla hallituksen esitysluonnoksen mukaan kyse varsinaisten järjestäytyneiden rikollisryhmien lisäksi myös rikollisjoukoista ja rikollisverkostoista. Vakava rikollisuus voisi olla järjestäytymätöntäkin.



Mitä väljempiä uhkaperusteisen rikostiedustelun sisällölliseen, henkilölliseen ja ajoitukseen 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 päätösten toimeenpanon laillisuusvalvonnan merkityksellisyyttä voitaisiin tukea lisäksi lupavaatimukseen ja päätöksiin sisällytettävillä tapauskohtaisilla rajoituksilla ja ehdoilla. Rajoitukset ja ehdot voivat olla rikostiedustelukeinoittain ja niiden toteuttamistavoittain määritettäviä sekä liittyä esimerkiksi luottamukselliseen viestintään sisältyviin henkilötietojen suojan kannalta eriasteisiin tietoihin ja sivullisia koskevien tai muuten tiedonhankinnan tarkoituksen kannalta tarpeettomien ylimääräisten tietojen kertymisen riskiin. Säännösten tulisi kuitenkin muodostaa riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen perusta myös tällaisten tapauskohtaisten rajoitusten ja ehtojen asettamiselle sekä niiden noudattamisen valvonnalle.

Kotirauhan suojan piiriin ulottuvat toimenpiteet

Kuten edellä on todettu, lausuntokierroksella on ollut hallituksen esitysluonnos poliisin rikostiedustelua koskevan lainsäädännön ensimmäiseksi vaiheeksi, jossa on kyse sääntelystä, joka ei edellyttäisi vielä perustuslain muuttamista. Lausuntokierroksella on ollut myös hallituksen esitysluonnos sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön muuttamisesta ja lausuntokierroksella on parhaillaan hallituksen esitysluonnos siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön muuttamisesta. Näissä hallituksen esitysluonnoksissa on kyse muutosehdotuksista, jotka nekään eivät edellyttäisi vielä perustuslain muuttamista.

Valtiosääntöisen tai rikosoikeudellisen kotirauhan suojaan puuttuessa olisi huomioitava paitsi puuttumisen hyväksyttävyyys ja oikeasuhtaisuus, myös edellä mainitut perusoikeuden ytimeen puuttumista koskevat rajoitukset ja kiellot. Valtiosääntöisen kotirauhan suojan kohteena olevan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävän tilan viranomaistoimilta suojaamisella on keskeinen merkitys toimien kohdehenkilöiden ja myös heidän perheenjäsentensä yksityis- ja perhe-elämän suojan kannalta.

Oma kysymyksensä olisivat valtiosääntöisen kotirauhan suojaan puuttuvalle uhkaperusteiselle rikostiedustelulle sekä siviili- ja sotilastiedustelulle tavallisessa lainsäädännössä mahdollisesti asetettavat niiden hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta varmistavat rajoitukset. Rajoitukset voivat liittyä esimerkiksi kotirauhan suojan kohteena olevien paikkojen käyttötarkoituksensa kannalta eriasteisesti intiimeihin tiloihin. Siviili- ja sotilastiedustelun osalta voi olla kyse myös kohdekohtaisesta valtiolliseen toimintaan ja muuhun toimintaan kohdennettavan tiedonhankinnan erottelusta sellaisten valtiollisten toimijoiden ja muiden toimijoiden välisten eroavuuksien perusteella, joita kuvataan nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteluissa.

Turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksista on pyritty säätämään sillä tavoin joustavasti, että samoja säännöksiä pystyttäisiin soveltamaan niin normaalioloissa, normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissakin. Turvallisuustilanteen muuttaminen otetaan tällöin huomioon erityisesti viranomaistoiminnan yleisiä periaatteita ja



viranomaisen toimivaltuuksien käytön yleisiä edellytyksiä koskevia säännöksiä sovellettaessa. Viranomaistoiminnan yleisiä periaatteita ja viranomaisen toimivaltuuksien käytön yleisiä edellytyksiä koskevan sääntelyn soveltaminen ei voi kuitenkaan kokonaan korvata riittävän täsmällisen ja tarkkarajaisen viranomaisen toimivaltuuksien käytön erityisiä edellytyksiä koskevan sääntelyn merkitystä oikeusturvan keskeisenä taakeena. Siviili- ja sotilastiedusteluun liittyen saattaisikin olla perusteltua harkita valtiosääntöisen kotirauhan suojaan puuttumisen osalta ja yleisemminkin erityisistä normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa käytettävissä olevista toimivaltuuksista säätämistä. Siviili- ja sotilastiedustelu toimivat äärimmillään normaaliolojen vakavia häiriötilanteita tai poikkeusoloja koskevan ennakkovaroituksen antajina.

Varsinaisesta valtiosääntöisen kotirauhan suojan piiriin kohdistettavasta tiedonhankinnasta poikkeavat sellaiset valtiosääntöisen kotirauhan suojan piiriin ulottuvat toimenpiteet, joiden tarkoituksena on ainoastaan tiedonhankintatoiminnan paljastumisen estäminen. Kyse voi tällöin olla peitetoiminnan, valeoston ja ohjatun tietolähdetoiminnan suojaamisesta sekä peitetoimintaa harjoittavan ja valeoston suorittavan virkamiehen ja ohjatun tietolähteen turvaamisesta tilanteessa, jossa virkamies tai ohjattu tietolähde saattaisi paljastua joutuessaan kieltäytymään kutsusta saapua valtiosääntöisen kotirauhan suojan piiriin kuuluvaan tilaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunta suhtautui siviili- ja sotilastiedustelua koskevien lakien säätämisen yhteydessä torjuvasti myös tällaisiin silloisissa hallituksen esityksissä ehdotettuihin peitetoimintaa ja valeostoa suojaaviin sekä peitetoimintaa harjoittavaa ja valeoston suorittavaa virkamiestä turvaaviin valtiosääntöisen kotirauhan suojan piiriin ulottuviin toimenpiteisiin. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä säännökseen lisättäväksi ehdotettu ilmaisu ”tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumista varten” ja säännöksessä jo nykyisin käytetty ilmaisu ”tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta” voisivat ilmeisesti sinällään kattaa varsinaisen valtiosääntöisen kotirauhan suojan piiriin kohdistettavan tiedonhankinnan lisäksi myös ainoastaan tiedonhankintatoiminnan paljastumisen estämisen tarkoituksessa toteutettavat valtiosääntöisen kotirauhan suojan piiriin ulottuvat toimenpiteet.

Erityiset valvontajärjestelyt

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan strategisen tason parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta. Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan operatiivisen tason laillisuusvalvontaa harjoittaa puolestaan tiedusteluvalvontavaltuutettu. Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittama laillisuusvalvonta on ennakkollista, reaaliaikaista ja jälkikäteistä. Erityinen tiedusteluvalvontavaltuutettu pystyy keskittymään toiminnassaan nimenomaan siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan valvomiseen, mikä mahdollistaa tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittaman ennakkollisen valvonnan kokonaisvaltaisuuden ja reaaliaikaisen valvonnan kattavuuden.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan uusista uhkaperusteisen rikostiedustelun toimivaltuuksista säädettäessä olisi huolehdittava tehokkaan ja riippumattoman laillisuusvalvonnan järjestämisestä. Perusteluissa todetaan, että siviili- ja sotilastiedustelun osalta tällainen valvonta on järjestetty perustamalla tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävä ja että myös uhkaperusteiseen rikostiedusteluun tulisi liittää ulkoinen, riippumaton laillisuusvalvonta.

Lausuntokierroksella olleessa hallituksen esitysluonnoksessa poliisin rikostiedustelua koskevan lainsäädännön ensimmäiseksi vaiheeksi ehdotetaan, että uhkaperusteisen



rikostiedustelun ulkoisena laillisuusvalvojana toimisi tiedusteluvalvontavaltuutettu. Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatehtävä ja tiedusteluvalvontavaltuutetun käytettävissä olevat valvontatoimivaltuudet olisivat uhkaperusteisen rikostiedustelun valvonnan osalta samanlaiset kuin nykyisin siviili- ja sotilastiedustelun valvonnan yhteydessä. Uhkaperusteiseen rikostiedusteluun ei ehdoteta hallituksen esitysluonnoksessa kohdistettavaksi parlamentaarista valvontaa.

Arvioitaessa mahdollisten uhkaperusteista rikostiedustelua koskevien erityisten valvontajärjestelyjen tarvetta on perusteltua tarkastella siviili- ja sotilastiedustelua koskevien erityisten valvontajärjestelyjen käyttöönottoon vaikuttaneita seikkoja sekä siviili- ja sotilastiedustelun ja uudentyypin uhkaperusteisen rikostiedustelun yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia.

Siviili- ja sotilastiedustelun kohteena olevan toiminnan jatkuvan ja organisoidun luonteen vuoksi siviili- ja sotilastiedustelu on laaja-alaisesti ja pitkäkestoisesti sekä yleisöltä että asianosaisilta salassa pidettävää. Siviili- ja sotilastiedustelua kohtaan tunnettavaa yleistä luottamusta pyritään ylläpitämään sen vuoksi välillisesti tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittaman parlamentaarisen valvonnan sekä tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittaman laillisuusvalvonnan kautta. Uhkaperusteiseen rikostiedusteluun voisi liittyä osin samankaltaisia salassapitotarpeita kuin siviili- ja sotilastiedusteluun.

Laillisuusvalvonta

Siviili- ja sotilastiedustelun erityisten valvontajärjestelyjen käyttöönottoon on vaikuttanut myös se, että siviili- ja sotilastiedustelun yhteydessä tiedonhankinnan kohteena oleva toiminta ja kohteena olevat toimijat sekä toiminnan toteutumisen todennäköisyyttä koskeva vaatimus ovat rikostunnusmerkistöihin kytkettyä konkreettisiin ja yksilöityihin rikoksiin kohdistuvaa nykyistä rikostiedustelua väljemmin määritellyt. Uudentyypin uhkaperusteisen rikostiedustelun yhteydessä tiedonhankinnan kohteena olevan toiminnan ja kohteena olevien toimijoiden sekä toiminnan toteutumisen todennäköisyyttä koskevan vaatimuksen määrittely sijoittuisi ilmeisesti tarkkuudeltaan siviili- ja sotilastiedustelun sekä nykyisen rikostiedustelun väliin. Sääntelyn väljyyttä voidaan jossain määrin kompensoida erityisellä laillisuusvalvonnalla, mutta kuten edellä on todettu, aidosti merkityksellisen laillisuusvalvonnan edellytyksenä on, että laillisuusvalvoja vertaa kulloinkin käsiteltävänä olevan asian tosiseikkoja säännöksiin, jotka eivät ole sisällöltään liian tulkinnanvaraisia tai liian väljiä.

Oma kysymyksensä on se, millaista intensiteettiä eli kattavuutta ja reaaliaikaisuutta uhkaperusteiseen rikostiedusteluun kohdistettavalta laillisuusvalvonnalta edellytettäisiin käytännössä. Uhkaperusteisen rikostiedustelun valvonnan olisi perusteltua olla konkreettisiin ja yksilöityihin rikoksiin sekä niiden rikostunnusmerkistöihin kiinteämmin kytketyn nykyisen rikostiedustelun valvontaa intensiivisempää, mutta sen ei olisi välttämättä tarpeen olla yhtä intensiivistä kuin rikostunnusmerkistöihin kokonaan kytkemättömän ja myös ylimmän valtio johdon päätöksentekoa tukevan 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. Valvonnan resurssitarpeet riippuisivat puolestaan valvonnalta edellytettävästä intensiteetistä.



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 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.

Parlamentaarinen valvonta

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan tarpeen taustalla vaikuttaa se, että siviili- ja sotilastiedustelun yhtenä keskeisenä tarkoituksena on ylimmän valtiojohdon päätöksentekoa tukevien tietojen hankkiminen ja sen kohteena voi olla myös poliittisluontoinen kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä vakavasti uhkaava toiminta. Uhkaperusteisen rikostiedustelun tarkoituksena ei olisi ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukeminen. Jotta uhkaperusteista rikostiedustelua voitaisiin kohdentaa poliittisluontoiseen toimintaan, tulisi tällaisenkin toiminnan olla vähintäänkin välillisesti rikostunnusmerkistöihin kytkeytyvää eli lähtökohtaiselta luonteeltaan rangaistavaa.

Kimmo Hakonen
Tiedusteluvalvontavaltuutettu