Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto **HE 121/2026 vp**

21.9.2026

Lainsäädäntöneuvos Heidi Aliranta
Poliisiylitarkastaja Markus Terenius

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 121/2026 vp)

1. Esityksen tausta ja tavoitteet

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman yhtenä keskeisenä tavoitteena on rikostorjunnan vahvistaminen kansalaisten turvallisuuden ja viranomaisia kohtaan koetun luottamuksen lisäämiseksi. Osana tätä hallitus varmistaa, että poliisilaki tukee rikostorjuntaa riittävällä tavalla. Poliisitoimintaa ja sisäisen turvallisuuden suojaamista vahvistetaan valmistelemalla ja ottamalla käyttöön rikostiedustelun mahdollistava lainsäädäntö, joka mahdollistaisi nykyistä tehokkaamman puuttumisen uhkaperusteisesti muun muassa vakavaan jengi- ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Hallitus pitää järjestäytynyttä rikollisuutta vakavana uhkana Suomen turvallisuudelle ja lailliselle yhteiskuntajärjestykselle ja torjuu sitä voimakkaasti. Hallitusohjelman mukaan tekninen eli automaattinen valvonta mahdollistetaan tietoverkkojen avoimissa lähteissä. Hallitus arvioi tarpeen perustuslain täsmentämiseksi tehokkaan rikostiedustelun mahdollistamiseksi.

Keskeisenä tavoitteena on luoda säädöspohja keskusrikospoliisin uhkaperusteiselle rikostiedustelulle ja siten parantaa mahdollisuuksia ennalta torjua sellaisia yksilön tai yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuvia vakavimpia uhkia, jotka toteutuessaan ilmenisivät vakavana rikollisuutena. Lisäksi tavoitteena on muutoin vahvistaa rikostorjuntaa poliisilain salaisiin tiedonhankintakeinoihin ehdotettavilla muutoksilla sekä automaattisen keräinten toimivaltuutta koskevalla sääntelyllä.

1. Sääntelytarve

1.1 Muutokset vakavassa rikollisuudessa

Viime vuosikymmenien aikana vakavan rikollisuuden torjuntaa on haastanut erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden kasvu, kansainvälistyminen ja rikollisten organisaatioiden toimintaa palvelevien väkivaltaisten toimintamallien yleistyminen. Olemukseltaan järjestäytynyt rikollisuus on kehittynyt hierarkkisista rakenteista kohti yhteisten intressien varaan

rakentuvia yhteistyöverkostoja. Samanaikaisesti on yleistynyt rikollisten palvelujen ja välittäjien hyödyntäminen. Kehityksen myötä rikollisorganisaatiot ovat muovautuneet kohti solumaisia rakenteita, mikä on heikentänyt mahdollisuuksia vaikuttaa viranomaistoimin rikollisorganisaation toimintaan.

Järjestäytyneet rikollisryhmät ja rikollisverkostot harjoittavat monenlaista vakavaa rikollisuutta tavoitteenaan erityisesti taloudellisen hyödyn hankkiminen ja se on myös erityisen ketterä tunnistamaan uusia rikoksentekomahdollisuuksia sekä hyödyntämään uusia teknologioita rikosten tekemisessä. Järjestäytynyt rikollisuus hyödyntää toiminnassaan laillisia liiketoimintarakenteita saadakseen taloudellista hyötyä sekä edistääkseen rikollista toimintaansa. Järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvä väkivallan uhka on muuttunut Suomessa muutamassa vuodessa merkittävästi vakavammaksi erityisesti ruotsalaisen järjestäytyneen rikollisuuden vaikutusvallan kasvun myötä.

Yhteiskunnan digitalisaatio on avannut uusia rikoksentekomahdollisuuksia tietotekniikkarikollisuudelle (kyberrikollisuus). Tekoälyn laajemman hyödyntämisen arvioidaan kiihdyttävän entisestään järjestäytyneen rikollisuuden kasvua useilla rikollisuuden aloilla. Kyse ei ole ainoastaan rikosten tekotapojen muutoksesta, vaan uusia teknologioita voidaan hyödyntää myös rikollisen toiminnan suojaamisessa viranomaistoiminnalta. Vaikka teknologian kehitys on avannut myös viranomaisille uusia mahdollisuuksia tiedonhankintaan ja tiedonkäsittelyyn, ovat rikostorjuntaoperaatioiden aikajänteet samanaikaisesti lyhentyneet kansainvälistymisen ja viestiteknologioiden kehittymisen seurauksena.

1.2 Nykysääntelyn riittämättömyys

Voimassa olevassa lainsäädännössä poliisille on säädetty rikosten estämis- ja paljastamistarkoituksessa käytettäväksi salaisia tiedonhankintakeinoja sekä rikosten selvittämiseksi vastaavia salaisia pakkokeinoja. Ne ovat osa perinteisesti ymmärrettyä rikostiedustelutoimintaa, jolla on tarkoitettu joko näytön hankkimista rikosprosessia varten tai yksittäiseen rikokseen taikka rikoskokonaisuuteen liittyvää esitutkintaa edeltävää tiedonhankintaa.

Poliisin nykyisten salaisia tiedonhankintakeinoja koskevien toimivaltuuksien yhteinen piirre on se, että ne on määritelty henkilö- ja rikoslähtöisesti. Niitä voidaan kohdistaa vain sellaiseen henkilöön tai käyttää hankittaessa tietoa vain sellaisen henkilön toiminnasta, jonka vodaan perustellusti olettaa tulevaisuudessa syyllistyvän tai jo syyllistyneen tietyn rangaistusuhan ylittävään rikokseen, rikoksen yritykseen tai joissain tapauksissa sellaisen valmisteluun.

Ilman tiettyyn henkilöön kohdistuvaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä eli rikostorjunnallista perustetta ei poliisilain mukaisen salaisen tiedonhankintakeinon käyttö ole mahdollista. Poikkeuksen tästä muodostaa tietolähdetoiminta, joka on sallittua poliisilaissa tarkoitettujen poliisin tehtävien hoitamiseksi merkityksellisten tietojen vastaanottamiseksi.

Siltä osin kuin rikostiedustelun tiedonhankinta ei kytkeydy yksittäisiin estettäviin, paljastettaviin tai selvitettäviin rikoksiin, ei sitä varten ole säädetty erityisiä

tiedonhankintatoimivaltuuksia. Ilmiötasoisen tai uhkaperusteisen rikostiedustelun on nojattava esimerkiksi poliisin niin sanottuun yleisvalvontaan, jota voidaan tietojohtoisesti kohdistaa esimerkiksi rikosalttiiksi havaittuihin paikkoihin, kansalliseen tai kansainväliseen tietojen vaihtoon sekä olemassa olevien tietojen analysointiin. Lisäksi poliisi voi ottaa vastaan tietoja tietolähteiltä ja suorittaa perusmuotoista eli lyhytaikaista tarkkailua.

Poliisin tiedon tarve on toimintaympäristön muuttuessa siirtynyt yhä enemmän konkreettisesta rikosepäilystä kohti uhkaa tai ilmiötä koskevan tiedon hankintaa ja tuon tiedon analysointia sekä hyödyntämistä. Vakavan rikollisuuden uhkia tulee torjua ennakolta, sillä uhkien realisoiduttua rikosteoiksi, voi reagoiminen olla myöhäistä ja joka tapauksessa ennakoivia toimia kalliimpaa.

Uhkien torjunta edellyttää tietoa. Nykyiset salaiset tiedonhankintatoimivaltuudet eivät ole riittäviä uhkien torjumiseksi, eikä niillä voida riittävän tehokkaasti ja varhaisessa vaiheessa havaita uhkia eikä ryhtyä niiden edellyttämiin toimenpiteisiin.

2. Esityksen keskeinen sisältö

2.1 Uhkaperusteinen rikostiedustelu

Esityksen toiminnalliselta, periaatteelliselta sekä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkittävin ehdotus koskee poliisilakiin lisättäväksi ehdotettavaa uutta 5 b lukua, jossa säädettäisiin rikostiedustelukeinoista ja niiden käytöstä uhkaperusteisessa rikostiedustelussa. Luvun säännöksiä sovellettaisiin tiedonhankinnassa sellaisesta vakavasta rikollisuudesta, joka vakavasti uhkaa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta sekä sellaisen tiedon hyödyntämisestä uhkan torjumiseksi. Kyseessä ei olisi poliisille säädettävästä uudesta tehtävästä, vaan poliisin tehtäväkentässä sääntely kytkeytyisi ennen kaikkea poliisilain 1 luvun 1 §:ssä säädettyyn rikosten ennalta estämistä koskevaan tehtävään.

Uhkaperusteisella rikostiedustelulla pyrittäisiin siis torjumaan vakavaa rikollisuutta. Toimivaltuudet keskitettäisiin keskusrikospoliisille, jonka yhtenä lakisääteisenä tehtävänä on torjua kansainvälistä, järjestäytynyttä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta.

Uhkaperusteisen rikostiedustelun säännöksillä pyritään mahdollistamaan tiedonhankinnan aloittaminen nykyistä varhaisemmassa vaiheessa ja siten parantamaan poliisin sekä muiden viranomaisten mahdollisuuksia ennalta puuttua uhkaavaan toimintaan ennen sen konkretisoitumista rikollisiksi teoiksi. Olemassa olevista tai nousevista uhkista saadut signaalit voivat tyypillisesti olla heikkoja tai hajanaisia ja uhkaperusteisen rikostiedustelun keinoin niitä voitaisiin pyrkiä mahdollisuuksien mukaan vahvistamaan tai osoittamaan vääriksi.

Rikostiedustelun kohteet, henkilöllinen kohdistaminen ja käytön edellytykset

Luvun 3 §:ssä säädettäisiin rikostiedustelun kohteista. Rikostiedustelun keskeisimpänä kohteena olisi 1 momentissa tarkoitettu *yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti*

uhkaava järjestäytynyt rikollisuus. Käsitteenä järjestäytynyt rikollisuus pitäisi sisällään hierarkkisesti rakentuneiden rikollisryhmien lisäksi myös toiminnallisesti väljemmin ja joustavammin toimivat rikollisverkostot. Rikostiedustelua voitaisiin kohdistaa sekä Suomessa jo toimiviin rikollisryhmiin ja -verkostoihin että Suomeen vaikuttaviin ja tänne pyrkiviin ryhmiin ja verkostoihin. Rikoslakia laajemmalla määritelmällä varmistuttaisiin siitä, että epävarmuus henkilöiden rooleista ja rikollisen toiminnan rakenteista ei muodostuisi esteeksi yksilön ja yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjumiseksi välttämättömien tietojen hankkimisessa.

Vakava rikollisuus muodostuu rikoksista. Tämänhetkisen järjestäytyneen rikollisuuden tilannekuvan perusteella tyypillisiä rikosnimikkeitä, joita järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät uhkat täyttäisivät konkretisoituessaan rikollisiksi teoiksi, ovat väkivaltarikokset (rikoslaki 21 luku), törkeä huumausainerikos, törkeä ampuma-aserikos, törkeä rahanpesu, törkeä varkaus, törkeä kätkemisrikos, törkeä kiristys, törkeä ryöstö, törkeä kiskonta ja törkeä petos. Vakavaa järjestäytynyttä rikollisuutta liittyy myös muun muassa ihmiskauppaan (rikoslaki 25 luku), lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön (rikoslaki 20 luku), korruptioon (rikoslaki 30 luku ja 40 luku), rikoksiin oikeudenkäyttöä ja viranomaisia kohtaan (rikoslaki 15 luku ja 16 luku), tietoverkkorikollisuuteen (rikoslaki 38 luku) sekä erityisesti rikoslain 29 luvussa, 30 luvussa ja 39 luvussa kriminalisoituihin talousrikoksiin. Rikollisuuden alat, joilla rikollisryhmät toimivat, vaihtelevat ja järjestäytyneelle rikollisuudelle onkin ominaista kyky ketterästi tunnistaa uusia rikoksentekomahdollisuuksia. Tiedonhankinnan kohteena olisi tyypillisesti rikollisorganisaatiot, joiden piirissä voidaan perustellusti olettaa organisoidusti suunniteltavan ja toteutettavan edellä mainitun kaltaisia rikoksia niiden vakavimpina tekomuotoina.

Toisen momentin mukaan rikostiedustelun kohteena olisi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava vakava rikollisuus, joka 1) muodostaa vaikutuksiltaan merkittävän uhkan julkiselle taloudelle, rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien toimivuudelle tai kriittiselle infrastruktuurille; 2) uhkaa suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä; 3) muodostaa vaikutuksiltaan laajamittaisen uhkan ympäristölle; 4) uhkaa oikeusvaltion perustoimintoja; tai 5) uhkaa laajamittaisesti yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

Toisen momentin 1 kohdassa tarkoitetut uhkat voivat toteutua esimerkiksi kyberrikollisuutena, vaikutuksiltaan vakavana markkinoiden manipulointina tai poikkeuksellisen laajamittaisena rahanpesuna. Uhkat voivat konkretisoitua myös esimerkiksi laajamittaisina vahingontekoina tai kriittisten kohteiden sabotaaseina. Sabotaasiteon uhka voi tulla viranomaisten tietoon joko rikollisesta hankkeesta johtuvana uhkana tai valtiollisen toimintaan liittyvänä kansallisen turvallisuuden uhkana. Jotkin hybriditoimet voivat aluksi näyttää rikollisuudelta, mutta niiden taustalla on yleensä vieraan valtion strateginen vaikuttamistavoite. Siltä osin kuin kyse on rikoksista tai muista turvallisuuden häiriötiloista, toiminnallisen ensivasteen antaa yleensä poliisi. Yleinen kansainvälinen turvallisuustilanne on vaikuttanut ja tulee lähivuosina vaikuttamaan myös järjestäytyneen rikollisuuden muodostamaan uhkaan. Uhkat, joissa on sekä valtiollista toimintaa että järjestäytynyttä rikollisuutta, edellyttävät poliisin ja

tiedusteluviranomaisen tiivistä yhteistyötä ja koordinaatiota. Molemmilla on toimivaltaa ja velvollisuus puuttua tällaisiin uhkiin.

Konkretisoituessaan rikoksiksi tämän kohdan soveltamisalaan kuuluvat uhkat täyttäisivät tyypillisesti rikoslain 29 luvussa (rikokset julkista taloutta vastaan), 32 luvussa (kätkemis- ja rahanpesurikokset), 34 luvussa (yleisvaaralliset rikokset), 38 luvussa (tieto- ja viestintärikokset) tai 51 luvussa (arvopaperi- ja kryptovaramarkkinarikokset) kriminalisoidun teon tunnusmerkistön. Mahdollista on myös esimerkiksi rikoslain 16 luvussa (rikokset viranomaisia vastaan) kriminalisoidun teon tapahtuminen.

Toisen momentin 2 kohdassa olevalla suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti uhkaavalla rikollisuudella tarkoitetaan erityisesti kohdennettua, suunnitelmallista vakavaa väkivaltarikollisuutta, kuten terrori-iskuja sekä muita joukkosurmia ja koulu-uhkauksia. Kohdassa 3 oleva vaikutuksiltaan laajamittainen uhka ympäristölle voisi puolestaan konkretisoitua rikollisiksi teoiksi ympäristöön täyttäen tyypillisesti jonkin rikoslain 48 luvussa kriminalisoidun teon tunnusmerkistön. Kohdan 4 oikeusvaltion perustoimintoja uhkaava vakavan rikollisuuden ilmenemismuotoja olisi muun muassa virkamiehiin kohdistuva väkivalta ja uhkailu sekä korruptio niiden vakavimmissa muodoissaan. Kohdan 5 laajamittaisesti yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaava vakava rikollisuus liittyy erityisesti vakavaan rikollisuuteen kytkeytyneeseen katujengirikollisuuteen sekä erilaisiin yleisötilaisuuksiin kohdistuviin vakaviin järjestyshäiriöihin, kuten mellakoihin, osana ennalta sovittua, suunniteltua ja organisoitua toimintaa.

Kohdeluettelo olisi tyhjentävä ja jokaisen rikostiedustelukeinon käytön kohdalla tulisi voida osoittaa kohdeluettelossa mainitun uhkaperusteen olemassaolo sekä se, että kyseinen uhkaperuste myös muodostaisi vakavan uhkan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuudelle.

Osa rikostiedustelun kohteista on keskenään limittyneitä. Järjestäytyneen rikollisuuden muodostama uhka voi olla osittain limittynyt muun muassa oikeusvaltion perustoimintoihin kohdistuvien uhkien kanssa, koska myös järjestäytyneen rikollisuuden toimijat hyödyntävät viranomaisten uhkailua ja painostamista sekä korruptiota rikollisten päämääriensä saavuttamiseksi.

Luvun 4 §:ssä säädettäisiin rikostiedustelukeinojen käytön edellytyksistä. Yleisenä edellytyksenä olisi keinon käyttämisen välttämättömyys tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta rikostiedustelun kohteesta, joka uhkaa vakavasti yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Pykälässä myös rajattaisiin kokonaan pois mahdollisuus kohdentaa rikostiedustelukeinoja pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin.

Rikostiedustelukeinon henkilöllisestä kohdistamisesta säädettäisiin luvun 5 §:ssä. Rikostiedustelukeino voitaisiin kohdentaa henkilöön, jonka voidaan henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen taikka olosuhteiden perusteella olettaa osallistuvan rikostiedustelun kohteena olevaan, yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan. Jos henkilöä ei voida yksilöidä, voitaisiin tiettyjä rikostiedustelukeinoja kohdentaa myös

henkilöryhmään, jolla tarkoitettaisiin vähintään kolmen henkilön muodostamaa yhteenliittymää, jonka voidaan olettaa osallistuvan edellä mainittuun toimintaan. Viimesijaisesti rikostiedustelua voitaisiin kohdentaa myös muuhun henkilöön, jos keinon käytöllä voitaisiin henkilön lausumien, käyttäytymisen tai erityisten olosuhteiden johdosta erittäin pätevin perustein olettaa saatavan rikostiedustelun kohteena olevasta uhkaavasta toiminnasta tärkeää tietoa.

Rikostiedustelukeinot ja päätöksenteko

Uhkaperusteista rikostiedustelua koskeva sääntely perustuisi menetelmällisesti ja määritelmällisesti poliisilain 5 luvussa säädettyihin salaisiin tiedonhankintakeinoihin, mutta niiden käyttöedellytyksistä säädettäisiin ehdotetussa uudessa 5 b luvussa rikosten estämistä ja paljastamista koskevista edellytyksistä poikkeavalla tavalla. Luvussa ei siksi olisi tarpeen säätää rikostiedustelukeinojen määritelmistä erikseen.

Ehdotetun 5 b luvun 2 §:ssä säädettäisiin niistä rikostiedustelukeinoista, joita voitaisiin käyttää uhkaperusteisessa rikostiedustelussa. Niitä olisivat suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen katselu, tekninen seuranta, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto, valvottu läpilasku sekä ohjattu tietolähdetoiminta.

Perustuslain yksityisyydensuojaa koskevan 10 §:n kvalifioituihin lakivarauksiin sisältyvien rajoitusten vuoksi tässä esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi luottamukselliseen viestintään kohdistuvasta tai valtiosääntöisen kotirauhan piirissä tapahtuvasta tiedonhankinnasta.

Ehdotetut rikostiedustelukeinot eivät muodostaisi kuitenkaan tyhjentävää listausta niistä toimivaltuuksista, joita poliisilla olisi käytettävissään 5 b luvussa tarkoitettuja rikollisuuden uhkia torjuessaan, vaan poliisi voisi hyödyntää myös muita lainsäädännössä sille osoitettuja toimivaltuuksia niissä säädettyjen käyttöedellytysten puitteissa. Tällaisia muita, myös uhkaperusteisessa rikostiedustelussa hyödynnettäviä säännöksiä olisivat mm. poliisilain 4 lukuun ehdotettavat säännökset avointen lähteiden tiedonhausta sekä luvussa jo olevat poliisin tiedonsaantia koskevat säännökset.

Esitykseen sisältyvillä tarkkailutyyppisillä keinoilla voidaan saada tietoa henkilöiden liikkumisesta, heidän toimintansa kannalta keskeisistä kohteista, yhteydenpidosta muihin henkilöihin, elintavoista ja muista vastaavista objektiivisesti havaittavista seikoista. Luottamuksellisten ihmissuhteiden varaan rakentuvilla henkilötiedustelun keinoilla on taas mahdollista saada niin sanottua sisältötietoa henkilöiden motiiveista, rooleista ja rikolliseen toimintaan liittyvistä suunnitelmista.

Eri tiedonhankintakeinoja käytetään tyypillisesti samanaikaisesti pyrkimyksenä optimoida mahdollisuudet saada tiedonhankinnan tavoitteiden kannalta merkityksellistä tietoa. Tiedonhankinnan tavoitteiden ja resurssien käytön tehokkuuden lisäksi päällekkäinen käyttö myös tyypillisesti vähentää kohdehenkilöihin kohdistuvien toimivaltuuksien kokonaismäärää ja -kestoa.

Luvun 7–14 §:t sisältäisivät päätöksentekoa koskevat säännökset. Sisällöllisesti ne vastaisivat lähtökohtaisesti poliisilain 5 ja 5 a luvuissa sekä pakkokeinolaissa säädettyjä päätöksentekotasoja. Lainsäädäntöteknisesti 5 b luvun sääntely poikkeaisi voimassaolevasta poliisilain 5 ja 5 a luvun sääntelystä, sillä 5 b luvun osalta ehdotetaan, että kunkin päätöksentekoon toimivaltaisen viranomaisen osalta tämän päätöksentekotoimivaltaan kuuluvat asiat eli rikostiedustelukeinot lueteltaisiin kootusti kyseisen viranomaisen päätöksentekoa koskevassa pykälässä. Sääntely sisältäisi myös kootut säännökset tuomioistuimelle tehtävän vaatimuksen sisällöstä sekä rikostiedustelukeinon käyttöä koskevan päätöksen sisällöstä ja voimassaoloajasta.

Tuomioistuimen päätöksentekotoimivaltaan ehdotetaan kuuluvaksi yksityisyyden suojaan voimakkaimmin puuttuvien keinojen käytöstä päättäminen. Tuomioistuin päättäisi teknisestä katselusta kun katselu kohdistuu vapauteensa menettäneeseen henkilöön tai muuhun kotirauhan suojaamaan tilaan kuin pysyväisluonteiseen asumiseen. Lisäksi tuomioistuin päättäisi henkilön teknisestä seurannasta (7 §). Vaatimuksen käsittelystä tuomioistuimessa ja käsittelyjen keskittämisestä Helsingin käräjäoikeuteen säädettäisiin 14 §:ssä. Keskusrikospoliisin päällikkö päättäisi peitetoiminnasta ja valeostosta rikostiedustelussa, mutta päätös olisi saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi sen osalta, ovatko rikostiedustelukeinon käytön edellytykset olemassa (9 §).

Kolmas päätöksentekoon toimivaltainen taho olisi rikostiedustelutehtävään määrätty rikostiedusteluun perehtynyt keskusrikospoliisin päällystöön kuuluva poliisimies. Päällystöön kuuluvan poliisimiehen tulisi olla rikostiedusteluun perehtynyt eli hänen tulisi olla esimerkiksi suorittanut salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinoja koskevan erityiskoulutuksen ja lisäksi perehtynyt nyt ehdotettavaan 5 b luvun uhkaperusteiseen rikostiedustelusääntelyyn. Poliisihallitus määrittäisi tarkemmin vaadittavan koulutuksen ja muut perehtyneisyyttä ilmentävät seikat. Perehtyneisyyden lisäksi vaadittaisiin, että kyseinen poliisimies on määrätty hoitamaan 5 b luvussa tarkoitettua uhkaperusteista rikostiedustelua. Päällystötason päätöksentekotoimivaltaan kuuluisi muiden 5 b lukuun sisältyvien rikostiedustelukeinojen käytöstä päättäminen sekä kiiretilanteessa tuomioistuimen päätöksentekotoimivaltaan kuuluvista keinoista päättäminen (10 §).

Rikostiedustelutietojen hyödyntäminen

Rikostiedustelukeinolla hankittujen tietojen käyttämisestä säädettäisiin ehdotetun 5 b luvun 15 §:ssä. Pykälä koskisi kaikkea rikostiedustelukeinoilla hankittavaa tietoa eikä 5 b luvussa tehtäisi tietojen käytön osalta poliisilain 5 luvun ja pakkokeinolain kaltaista erottelua tiedonhankinnan tavoitteeseen, kuten perusterikoksen estämiseen tai selvittämiseen, sidotun tiedon ja ylimääräisen tiedon välillä.

Pykälä sääntelisi tietojen käyttöä koko poliisissa. Ehdotettu sääntely ei sisältäisi säännöksiä, joissa erikseen säädettäisiin rikostiedustelukeinoilla hankittujen tietojen luovuttamisesta keskusrikospoliisista poliisilaitoksille. Rikostiedustelukeinoilla keskusrikospoliisin hankkimat tiedot ovat lähtökohtaisesti muidenkin poliisiyksiköiden käytettävissä sen mukaan kuin 15 §:ssä

ja poliisin henkilötietolaissa säädetään. Lähtökohtaisesti keskusrikospoliisin olisi mahdollista saattaa rikostiedustelukeinoilla hankitut tiedot käytettäväksi kaikissa poliisiyksiköissä, mutta tietojen käyttöä eri tarkoituksiin rajoitettaisiin ehdotetussa pykälässä sekä osin 18 §:ssä ja 19 §:ssä yksilöidyin tavoin.

Ehdotetun 15 §:n 1 momentin mukaan rikostiedustelukeinolla hankittuja tietoja saisi käyttää 3 §:ssä tarkoitetun uhkan torjumiseksi sekä rikoksen estämiseksi ja poliisin toiminnan suuntaamiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan tietoja saisi aina käyttää syyttömyyttä tukevana selvityksenä sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

Tietojen käyttö 5 b luvun mukaisten vakavan rikollisuuden muodostamien uhkien torjumiseksi olisi tiedonhankinnan lakisääteisten tavoitteiden mukaista käyttöä. Kirjaus mahdollistaisi tietojen hyödyntämisen uhkien torjumiseksi kaikessa poliisitoiminnassa, mukaan lukien esimerkiksi poliisiin lupahallinnon. Rikoksen estämisen, toiminnan suuntaamisen sekä vaaran ja vahingon torjumisen osalta ehdotettu sääntely vastaisi ylimääräisen tiedon käytöstä poliisilain 5 luvussa ja pakkokeinolain 10 luvussa säädettyä, vaikka edellä todetusti ehdotettu säännös ei koskisi ainoastaan perusteuhkaan nähden ylimääräistä tietoa, vaan kaikkea rikostiedustelukeinolla hankittua tietoa.

Rikostiedustelukeinolla hankittujen tietojen käyttäminen rikoksen estämiseksi olisi mahdollista riippumatta siitä, kuinka vakavasta rikoksesta on kyse. Ehdotettu sääntelyratkaisu poikkeaa tältä osin jossain määrin poliisilain 5 a luvun 44 § ja 44 a §:ssä (166/2026) säädetystä. Ehdotettua sääntelyä pidetään perusteltuna erityisesti siitä syystä, että siviilitiedustelusta ja myös sotilastiedustelusta poiketen kyse on rikostorjunnan käyttötarkoituksen sisällä tapahtuvasta käytöstä. Rikostiedustelutietojen käytön mahdollistamista lähtökohtaisesti kaikkien rikosten estämiseksi voidaan pitää yhteiskunnallisesti kestävänä ja poliisitoiminnallisesti välttämättömänä ratkaisuna.

Rikostiedustelukeinoilla hankittujen tietojen käyttäminen rikoksen estämiseksi pitäisi sisällään mahdollisuuden käyttää tietoa poliisilain 5 luvun mukaisten salaisten tiedonhankintakeinojen lupavaatimusten ja päätösten perusteluina. Ehdotusta, joka sekin poikkeaa siviilitiedustelua koskevan poliisilain 5 a luvun sääntelystä, pidetään välttämättömänä erityisesti siitä syystä, että rikostiedustelun kohteena olevan uhkan konkretisoituessa yksilöidyiksi estettäviksi rikoksiksi poliisilla tulee olla riittävät edellytykset jatkaa toimiaan rikoksen estämiseksi poliisilain 5 luvun mukaisin keinoin. Keskeinen edellytys tälle on se, että poliisi voi käyttää hallussaan olevia rikostiedustelukeinolla hankittuja tietoja myös salaisen tiedonhankintakeinojen perusteena. Muu sääntelyratkaisu johtaisi siihen, että uhkan konkretisoituessa estettäväksi rikokseksi poliisin toimivaltuudet ja toimintamahdollisuudet kaventuisivat jopa ratkaisevasti.

Rikostiedustelukeinolla hankitun tiedon suuntaamiskäytön rajoituksista säädettäisiin ehdotetun 5 b luvun 19 §:ssä. Ehdotettu säännös olisi samansisältöinen kuin poliisilain 5 lukuun ehdotettu uusi 54 a § ja pakkokeinolain 10 lukuun ehdotettu uusi 57 a §. Ehdotettujen

säännösten mukaan tietoja, jotka on määritelty tai luovutettu käytettäväksi ainoastaan toiminnan suuntaamiseksi, ei saisi käyttää poliisilain 6 luvun 1 §:ssä tai esitutkintalain 3 luvun 3 §:n tarkoitetun tutkinnan aloittamiseksi, esitutkintalain 3 luvun 1 §:ssä tarkoitetun rikoksesta tehdyn ilmoituksen kirjaamisen perusteena, viranomaisen hakemuksen, vaatimuksen tai päätöksen perusteena taikka näyttönä esitutkinnassa, poliisitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä. Poliisilain 5 luvun ja pakkokeinolain 10 luvun osalta säännös tulisi siis tarkentamaan laissa jo olevaa sääntelyä tietojen käytöstä poliisitoiminnan suuntaamiseksi. Toiminnan suuntaamiseksi tapahtuva käyttö on ehdotetuissa säännöksissä määritelty käänteisesti kuvaamalla ne käyttötavat, jotka eivät ole sallittuja, kun tieto on rajattu käytettäväksi toiminnan suuntaamiseksi.

Ehdotetun 5 b luvun 18 §:ssä ja vastaavasti poliisilain 5 luvun 52 a §:ssä sekä pakkokeinolain 10 luvun 54 a §:ssä säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa harkinnanvaraisia käyttörajoituksia tilanteissa, joissa muukin kuin suuntaamiskäyttö olisi lain mukaan mahdollista. Suuntaamiskäytölle esitetyt lakisääteiset rajoitukset koskisivat näitäkin tilanteita.

Lukumääräisesti ja toiminnallisesti poliisitoiminnan suuntaaminen on hyvin merkittävä tietojen käyttötapa. Suuntaamiskäytön rajoituksista säätämistä lain tasolla pidetään tärkeänä poliisin hallussa olevien tietojen optimaalisen hyödyntämisen ja viime kädessä myös tarpeettomien perusoikeuksiin puuttumisten välttämiseksi. Suuntaamiskäytön rajoituksista säätäminen velvoittavin säännöksin mahdollistaisi tietojen laajan hyödyntämisen poliisiorganisaation sisällä, kun tietoja ei jätettäisi hyödyntämättä ja käsittelemättä sen johdosta, että niiden paljastumista asianosaisille tai yleisölle ei pystytä sitovasti rajoittamaan. Esityksen perustelujen mukaan suuntaamiskäyttöä olisi muun muassa tutkintalinjan valinta esitutkinnassa, operatiivisen toiminnan painopisteen muuttaminen tai tietojen hyödyntäminen analyysityössä. Uusia käyttötilanteita ja käyttömahdollisuuksia ilmenee toimintaympäristön muuttuessa ja poliisitoiminnan kehittyessä, minkä vuoksi suuntaamiskäytön sääntely kuvaamalla säännöksessä kaikki mahdolliset suuntaamiskäytön tilanteet, ei ole käytännössä mahdollista.

Pykälän 3 momentin mukaan rikostiedustelukeinolla hankittuja tietoja saisi käyttää, jos se olisi välttämätöntä, poliisilain 5 luvun 3 §:ssä tarkoitetun rikoksen paljastamiseksi, pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 2–5 momentissa tarkoitetun rikoksen selvittämiseksi sekä virkamiehen väkivaltaisen vastustamisen, törkeän lahjuksen antamisen kansanedustajalle, väkivaltaisen mellakan johtamisen, törkeän yleisvaaran tuottamuksen, törkeän lahjuksen ottamisen kansanedustajana ja törkeän luonnonsuojelurikoksen selvittämiseksi.

Rikostiedustelukeinoilla hankittujen tietojen käyttäminen rikoksen paljastamiseksi olisi lähtökohtaisesti mahdollista vain kaikkein vakavampien rikosten kyseessä ollessa. Momentin 1 kohdassa viitattua poliisilain 5 luvun 3 §:ää ehdotetaan myös muutettavaksi myöhemmin ilmenevin tavoin.

Momentin 2 kohdassa viitataan pakkokeinolain 10 luvun mukaisiin telekuunteluperusterikoksiin, mikä tarkoittaa sitä, että telekuuntelua ”lievemmillä” rikostiedustelukeinoilla, kuten suunnitelmallisella tarkkailulla, hankittua tietoa ei voitaisi käyttää kuin mainitun 10 luvun 3

§:n 2–5 momentissa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi. Esityksen mukaan päätettäessä rikostiedustelukeinolla hankitun tiedon käyttämisestä rikoksen selvittämiseksi huomioon ei tarvitsisi ottaa pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 3–5 momentteihin sisältyviä lisäkriteerejä (liityntä liike- tai ammattitoimintaan, tavoiteltu erityisen suuri hyöty, erityinen suunnitelmallisuus, kohdistuminen kahdeksaatoista vuotta nuorempaan lapseen). Kohdassa olisi kyse nimenomaan tiedon käyttämisestä todisteena tai pakkokeinon perusteena. Suuntaamiskäyttö rikoksen selvittämisen yhteydessä olisi mahdollista rajoituksitta.

Telekuuntelun perusterikoksiin liittyvän viittauksen lisäksi rikostiedustelukeinolla hankittua tietoa voitaisiin käyttää eräiden kohdassa yksilöityjen rikosten selvittämiseksi. Yksilöidyt rikosnimikkeet edustavat sellaisia tyypillisiä rikosnimikkeitä, joiksi rikostiedustelun kohteena olevat uhkat voivat konkretisoitua ja jotka eivät kuulu pakkokeinolain mukaisten telekuuntelun perusterikosten joukkoon. Yksilöidyillä rikosnimikkeillä pyritään varmistamaan se, että vaikka pakkokeinolain mukainen telekuuntelu ei ole käytettävissä mainittujen rikosten selvittämiseksi, voisi rikostiedustelukeinoilla hankittua tietoa käyttää mainittujen, sinänsä vakavien rikosten selvittämiseksi esimerkiksi tilanteessa, jossa rikostiedustelukeinolla hankitun tiedon perusteella on syytä epäillä rikos tapahtuneeksi.

Tietojen käyttäminen rikoksen selvittämiseksi olisi ehdotetun pykälän edellyttämin tavoin välttämätöntä esimerkiksi tilanteissa, joissa tietoa, joka on hankittu rikostiedustelukeinolla, ei ole hankittavissa muilla keinoin tai tiedon hankkiminen aiheuttaisi kohtuutonta vaivaa taikka edellyttäisi muihin luonnollisiin tai oikeushenkilöihin kohdistuvien tiedonhankinta- tai pakkokeinojen käyttöä.

Ehdotettu sääntely muistuttaa ylimääräisen tiedon käytöstä poliisilain 5 luvussa ja pakkokeinolain 10 luvussa säädettyä, vaikka edellä todetusti ehdotettu säännös ei koske ainoastaan perusteuhkaan nähden ylimääräistä tietoa, vaan kaikkea rikostiedustelukeinolla hankittua tietoa. Näin ollen säännös rajaisi rikostiedustelukeinolla hankitun tiedon käyttöä rikoksen selvittämiseksi myös niissä tilanteissa, joissa tapahtunut rikos liittyisi suoraan ehdotetun 5 b luvun mukaiseen rikostiedustelun kohteena olevaan uhkaan.

Tietojen luovuttamisesta muille viranomaisille ehdotetaan säädettäväksi 5 b luvun 16 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan rikostiedustelukeinolla hankittuja tietoja saisi luovuttaa sellaiselle viranomaiselle, jolla on toimivalta uhkan torjumiseksi tarvittavan toimenpiteen toteuttamiseksi, jos se on välttämätöntä 3 §:ssä tarkoitetun uhkan torjumiseksi. Ehdotetun momentin tarkoituksena on mahdollistaa tietojen luovuttaminen kaikille sellaisille viranomaisille, joilla on mahdollisuus omilla toimillaan torjua vakavan rikollisuuden muodostamaan uhkaa tai edesauttaa sen torjumisessa. Tietojen luovuttamisen tulisi olla välttämätöntä uhkien torjumiseksi eli tietojen luovuttamisen mahdollistamien toisen viranomaisen toimien tulisi olla oletettavasti tehokkaita uhkan torjumiseksi. Toisaalta edellytettäisiin, että poliisin omia toimintavaihtoehtoja uhkan torjumiseksi ei voida pitää oletettavasti tehokkaina uhkan torjumiseksi.

Pykälän 2 momentissa säänneltäisiin muun muassa rikostiedustelukeinoilla hankittujen tietojen luovuttamisesta rikostorjuntatarkoituksiin muille esitutkintaviranomaisille. Sääntely vastaisi 15 §:ään ehdotettua sääntelyä tietojen käytöstä rikostorjunnallisiin tarkoituksiin poliisin sisällä. Mikäli rikostiedustelukeinolla hankittu tieto esimerkiksi luovutettaisiin 2 kohdan mukaisesti rikoksen selvittämiseksi, lähtökohtaisesti tietoa voitaisiin käyttää näyttönä tai pakkokeinon perusteena. Tiedon käyttö voitaisiin kuitenkin tiedon vastaanottajaa velvoittavalla tavalla rajata toiminnan suuntaamiseen, jolloin tietoa voitaisiin hyödyntää niissä rajoissa kuin 19 §:ssä säädetään.

Lisäksi tietoja saataisiin luovuttaa tiedusteluviranomaisille muun muassa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Ehdotetun 15 §:n mukainen tietojen käyttö ja ehdotetun 16 §:n mukainen luovuttaminen syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi mahdollistettaisiin laajasti. Käyttö ja luovutus ei olisi näissä tilanteissa sidottu välttämättömyysedellytykseen.

Tiedustelutoiminnan koordinaatio

Esityksessä on tunnistettu rikostiedustelun, siviilitiedustelun ja sotilastiedustelun limittyneisyys, erityisesti terrorismin torjunnan ja niin sanotun hybriditoiminnan osalta. Kokonaisuusturvallisuuden kannalta haitallisten katvealueiden muodostumisen välttämiseksi hallittua tehtäväkenttien limittyneisyyttä voidaan pitää jopa tavoiteltavana. Tämä saattaa kuitenkin joissain tapauksissa aiheuttaa riskin turvallisuusviranomaisten yleisten roolien lisäksi myös yksittäisten operaatioiden päällekkäisyydestä.

Tiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta säädettäisiin ehdotetun 5 b luvun 21 §:ssä. Pykälän mukaan ehdotetun poliisilain 5 b luvun nojalla tehtävää rikostiedustelua sekä siviili- ja sotilastiedustelua olisi tarvittaessa yhteensovitettava keskusrikospoliisin, suojelupoliisin, sotilastiedusteluviranomaisen ja muun viranomaisen virkamiesten työturvallisuuden varmistamiseksi, mainittujen viranomaisten salaisessa tiedonhankinnassa käytettävien taktisten ja teknisten menetelmien ja suunnitelmien paljastumisen estämiseksi sekä viranomaisten tehtävien asianmukaisen toteuttamisen turvaamiseksi.

Sisällöllisesti säännös mukailee poliisilain 5 a luvun 56 §:ää ja sotilastiedustelusta annetun lain 19 §:ää. Säännös olisi kuitenkin soveltamisalaltaan laajempi kattaen salaisen tiedonhankinnan lisäksi muunkin tiedustelutoiminnan koordinaatioon. Pykälässä asetettaisiin tiedustelutoiminnan koordinaation yhdeksi tavoitteeksi viranomaisten tehtävien asianmukaisen toteuttamisen turvaaminen. Esityksessä todetusti tässä olisi kyse ensisijaisesti virastotason operatiivisten toimijoiden yhteistyöstä eikä sellaisesta ministeriötason yhteistyöstä, josta säädetään poliisilain 5 a luvun 58 §:ssä ja sotilastiedustelun annetun lain 15 §:ssä. Ehdotetun säännöksen mukainen viranomaisten tehtävien yhteensovittaminen voisi tarkoittaa esimerkiksi tiedonvaihdon prosessien tarkastelua, operatiivisten vastuiden määrittelyä sekä koordinoitua kohdevalintaa.

Ehdotettu 21 §:n 1 momentti ei ole luonteeltaan velvoittava, mutta ilmaisu ”tarvittaessa” edellyttää käynnistämään toiminnan yhteensovittamisen matalalla kynnyksellä havaittaessa päällekkäisen toiminnan mahdollisuus. Viivytyksetön koordinointi korostuu erityisesti yksittäisten operaatioiden kyseessä ollessa, jolloin dekonfliktoinnissa epäonnistuminen johtaa helposti työturvallisuuden vaarantumiseen. Esityksessä on katsottu, että vaikka käytännössä niin sanottu palomuurisääntely tai kansainvälisen tiedonvaihdon keinoin saatuun tietoon liittyvät käyttörajoitukset saattavat rajoittaa yhteistyön mahdollisuuksia, tulisi näissäkin tilanteissa tarkoin arvioida, voidaanko toiminnan koordinointi käynnistää, vaikka kaikkea tietoa ei voitaisikaan luovuttaa toiselle osapuolelle. Velvollisuus tehdä tarvittavaa yhteistyötä ei siis rajoittuisi rikostiedustelukeinojen tai tiedustelumenetelmien käyttöön tai niillä hankitun tiedon käsittelyyn.

Valvonta ja oikeusturva

Keskusrikospoliisille ehdotettavat uhkaperusteiset rikostiedustelutoimivaltuudet edellyttävät tehokasta valvontaa. Uhkaperusteiseen rikostiedusteluun liittyy osin samankaltainen erityisten ulkoisten valvontajärjestelyjen tarve kuin sotilas- ja siviilitiedusteluun, joita koskevan sääntelyn osalta perustuslakivaliokunta korosti valvonnan poikkeuksellista merkitystä. Kyseisen lainsäädännön säätämisen edellytyksenä oli, että samanaikaisesti turvataan tiedustelutoiminnan tehokas valvonta.

Esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) soveltamisalaa niin, että tiedusteluvalvontavaltuutettu suorittaisi laillisuusvalvontaa keskusrikospoliisin uhkaperusteiseen rikostiedusteluun. Laillisuusvalvontaan kuuluisivat kyseisen valvontalain 3 luvussa tiedusteluvalvontavaltuutetulle säädetyt tehtävät ja toimivaltuudet lähtökohtaisesti kokonaisuudessaan ja säännökset mahdollistaisivat kattavan ja reaaliaikaisen valvonnan.

Poliisilain 5 b luku sisältäisi myös valvontaa koskevia säännöksiä. Rikostiedustelun valvontaa koskevat säännökset jakautuisivat rikostiedustelun valvontaan sisäasiainhallinnossa (22 §) rikostiedustelun ulkoiseen valvontaan (23 §) sekä tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtäviin ilmoituksiin (24 §). Keskusrikospoliisin olisi annettava tiedusteluvalvontavaltuutetulle tieto rikostiedustelukeinoa koskevasta vaatimuksesta, luvasta tai päätöksestä. Keskusrikospoliisin olisi myös mahdollisimman pian ilmoitettava tiedusteluvalvontavaltuutetulle rikostiedustelun suojaamista, ilmaisukieltoa ja keinon käyttämisestä ilmoittamisen siirtämistä koskevista päätöksistä. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla olisi ehdotetun 14 §:n mukaan oikeus kannella lupa-asiassa annetusta tuomioistuimen päätöksestä.

Rikostiedustelun tiedonhankinnan valvonnasta sisäasiainhallinnossa huolehtisivat Poliisihallitus ja keskusrikospoliisin päällikkö. Sisäministeriön tulisi antaa eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle vuosittain kertomus rikostiedustelukeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta.

Rikostiedustelua koskeva poliisilain 5 b luku sisältäisi useita säännöksiä, joilla pyritään muun muassa turvaamaan rikostiedustelun kohteena olevien tai rikostiedusteluun muulla tavalla kytkeytyvien henkilöiden oikeusturvaa. Kyseisiä säännöksiä on selostettu jäljempänä s. 21 - 22.

2.2 Poliisilain 5 lukuun ehdotettavat muutokset

Voimassa olevan poliisilain 5 luvun 3 §:n mukaan salainen tiedonhankinta rikoksen paljastamiseksi on mahdollista vain maanpetosrikosten ja terroristisen rikosten kyseessä ollessa. Salaisten tiedonhankinnan käyttöalaa rikosten paljastamisessa ehdotetaan esityksessä laajennettavaksi kattamaan kaikki rikokset, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kymmenen vuotta vankeutta. Rikosten joukkoon kuuluisi lukuisia jo nykyisessäkin säännöksessä mainittuja maanpetosrikoksia ja terroristisia rikoksia, mutta laajennus toisi paljastamistoimivaltuuksien piiriin järjestäytyneen rikollisuuden toiminnalle tyypillisimpiä rikosnimikkeitä, kuten henkirikokset, törkeän pahoinpitelyn, törkeän ihmiskaupan, törkeän ryöstön ja törkeän huumausainerikoksen. Yksittäisenä rikosnimikkeenä pykälään ehdotetaan lisättäväksi törkeä kiristys, joka on tyypillinen järjestäytyneen rikollisuuden piirissä toteuttava rikos. Törkeästä kiristyksestä säädetty ankarin rangaistus on enintään neljä vuotta vankeutta.

Ankarien seuraamusten välttämiseksi törkeiden rikosten paljastumista pyritään estämään rikoksen suunnitteluvaiheen toimilla, rikosta toteutettaessa sekä rikoksen täyttymisen jälkeen. Mainitut seikat korostuvat, jos rikollinen toiminta on organisoitunutta ja erityisen suunnitelmallista. Rikollisuuden ollessa organisoitua riski tapahtuneiden rikosten jäämisestä tulematta esitutkintaviranomaisten tietoon korostuu myös siitä syystä, että tällaisen rikollisuuden keskeisiin toimintamalleihin kuuluu asiaan osallisiin ja mahdollisiin todistajiin vaikuttaminen väkivallalla tai muilla haitallisilla toimilla taikka niillä uhkaamalla. Piilorikollisuuden osuus järjestäytyneen rikollisuuden piirissä tapahtuvien rikosten osalta onkin huomattava eikä ole poikkeuksellista, että tapahtuneistakaan rikoksista ei ole esitutkintalain edellyttämää syytä epäillä -tasoista selvitystä, vaikka poliisilain 5 luvun 1 §:ssä todetulla tavalla voidaan olettaa, että rikos on tehty.

Telekuuntelun käyttämistä rikoksen estämiseksi sääntelevään poliisilain 5 luvun 5 §:ään ehdotetaan varsin merkittäviä, mutta rikostorjunnallisesti tärkeiksi arvioituja muutoksia. Vastaavasti kuin salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö rikoksen paljastamiseksi myös telekuuntelu rikoksen estämiseksi on ollut mahdollista vain maanpetosrikosten ja terroristisen rikosten estämiseksi. Voimassa olevan poliisilain 5 luvun 5 §:n 3 momentin nojalla poliisille voidaan lisäksi antaa lupa telekuunteluun, jos se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Käytännössä tämä on johtanut tilanteeseen, että poliisi ei ole pystynyt käyttämään telekuuntelutoimivaltuutta ennen kuin rikoksen toteuttaminen on edennyt varsin pitkälle, minkä seurauksena toiminta-aika ja toimintavaihtoehdot, joita poliisilla on rikoksen estämiseksi käytettävissään, kaventuvat merkittävästi.

Esityksessä onkin arvioitu, että telekuuntelun käyttöalan laajentaminen rikoksen estämisessä mahdollistaisi tarkempien ja ajantasaisten tietojen saamisen hankkeilla olevasta estettävästä rikoksesta, mikä puolestaan parantaisi poliisin mahdollisuuksia estää rikos ja konkreettisen vaaratilanteen muodostuminen laadukkailla, oikea-aikaisilla ja kaikkien asiaan osallisten kannalta mahdollisimman turvallisilla keinoilla. Telekuuntelu rikoksen estämiseksi ehdotetaankin laajennettavaksi kattamaan muitakin törkeitä rikoksia, joille on tyypillistä niiden toteuttaminen suunnitelmallisesti osana organisoitua rikollisuutta.

Ehdotuksen mukaan poliisille voitaisiin antaa lupa suorittaa telekuuntelua rikoksen estämiseksi, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Lisäksi muutoksena voimassa olevaan lakiin poliisille voitaisiin antaa lupa suorittaa telekuuntelua, jos henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän törkeään lahjuksen antamiseen, virkamiehen väkivaltaiseen vastustamiseen, törkeään lahjuksen antamiseen kansanedustajalle, väkivaltaisen mellakan johtamiseen, törkeään vapaudenriistoon, törkeään yleisvaaran tuottamukseen, törkeään petokseen, törkeään tietoliikenteen häirintään, törkeään tietojärjestelmän häirintään, törkeään tietomurtoon, törkeään lahjuksen ottamiseen, törkeään lahjuksen ottamiseen kansanedustajana, törkeään virka-aseman väärinkäyttämiseen, törkeään ampuma-aserikokseen tai törkeään luonnonsuojelurikokseen.

Sen lisäksi, että monet rikokset ovat edellä todetusti tyypillisiä järjestäytyneen rikollisuuden piirissä tehtäviä rikoksia, ovat monet sekä vähintään kymmenen vuoden maksimirangaistuksen piiriin kuuluvista rikoksista että erikseen luetelluista rikoksista sellaisia, että niillä voidaan aiheuttaa merkittäviä ja jopa pysyviä vahinkoja yksittäisille henkilöille, laajoille henkilöjoukoille tai ympäristölle. Tämä korostaa rikosten estämisen merkitystä.

Rikoksen estämistarkoituksessa tapahtuvan telekuuntelun käyttöalan laajentaminen on arvioitu välttämättömäksi myös siitä syystä, että näin varmistetaan tiedonhankintatoimivaltuuksien looginen jatkumo tilanteessa, jossa jokin ehdotetun 5 b luvun mukainen vakavan rikollisuuden muodostama uhka konkretisoituu estettäväksi vakavaksi rikokseksi. Tiedonhankinnan jatkamista näissä tilanteissa sääntelee tiedonhankinnan osalta myös ehdotettu 5 b luvun 6 §:n 1 momentti sekä tiedon käsittelyn osalta edellä todetusti ehdotetut 5 b luvun 15 ja 16 §:t.

Poliisilain 5 lukuun ehdotetaan myös joitakin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta vähäisempänä pidettäviä muutoksia valeoston määritelmään (35 §), valeostoa koskevan päätöksen voimassaoloaikaan (36 §), poliisimiehen turvaamiseen tietolähdetoiminnassa (39 §) sekä ylimääräisen tiedon käyttämiseen (54 §). Lisäksi ehdotetaan säännöksiä niin sanottujen käyttörajoitusten asettamisesta (52 a §) ja käytön rajoituksista poliisitoiminnan suuntaamistilanteissa (54 a §) vastaavasti kuin ehdotetussa poliisilain 5 b luvussa.

2.3 Tiedon kerääminen avoimista lähteistä automaattisten keräinten avulla

Poliisilain 4 lukuun ehdotetaan lisättäväksi säännökset (6–9 §:t), jotka mahdollistaisivat niin sanottujen automaattisten keräinten käytön avoimiin lähteisiin kohdistuvan tiedon haussa ja

tallentamisessa. Ehdotuksen mukaan keräimen käytöstä tulisi tehdä erillinen päätös, mikäli keräimen käytön yhteydessä kerätään henkilötietoja. Päätöksen voisi tehdä päällystöön kuuluva poliisimies.

Automaattisten keräinten avulla olisi mahdollista merkittävästi tehokkaammin kohdentaa valvontaa ja kerätä tietoa esimerkiksi sellaisista yleisessä tietoverkossa olevista ryhmistä, joiden tarkoituksena on vakava rikollinen toiminta, kuten laittomien aineiden myynti, lasten seksuaalinen hyväksikäyttö ja erilaiset uhkaverkostot. Suojelupoliisin toimialalla automaattisen tiedonkeräämisen mahdollistaminen avoimista lähteistä on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Automaattinen tiedonkeräys ei kohdistuisi luottamukselliseen viestintään eikä siten mihinkään sellaiseen sovellukseen tai tiedon lähteeseen, joka vaatisi viranomaisilta sovelluksen tai tiedon lähteen salauksen murtamista. Automaattinen tiedonkerääminen ei myöskään edellyttäisi mitään toimenpiteitä esimerkiksi teleyrityksiltä, vaan tapahtuisi viranomaisten toimesta.

3. Esityksen suhde perustuslakiin

Esityksen suhdetta perustuslakiin on arvioitu hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa sivuilla 209 - 236. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta esityksen merkityksellisimpänä ehdotuksena voidaan pitää poliisilakiin ehdotettavaa uutta 5 b lukua uhkaperusteisesta rikostiedustelusta.

3.1 Uhkaperusteinen rikostiedustelu

Perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia on arvioitava paitsi perusoikeuksiin mahdollisesti sisältyvien lakivarausten kannalta myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti (PeVL 67/2010 vp, s. 3). Valtiosääntöisiin reunaehtoihin vaikuttavat myös kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja Euroopan unionin perusoikeuskirja sekä niitä koskeva tulkintakäytäntö. Toimivaltuussääntelyn arvioinnin kannalta olennaista on myös perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lisäksi ehdotuksia arvioitaessa merkitystä on perustuslain 21 §:n säännöksillä oikeusturvasta.

Perustuslakivaliokunta on siviilitiedustelua koskevasta lakiesityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 35/2018 vp, s 3-4) todennut, että tiedustelumenetelmien valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan osin tukeutua salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevaan valiokunnan käytäntöön (esim. PeVL 32/2013 vp, PeVL 67/2010 vp, PeVL 66/2010 vp, PeVL 5/ 1999 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan samalla on kuitenkin oikeudellisesti eroteltava ne seikat, jotka oikeuttavat sääntelyn eroavaisuuden. Salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskeva käytäntö ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan siten ole sellaisenaan ja varauksitta sovellettavissa tiedustelun tiedonhankintamenetelmiä koskevaa lainsäädäntöä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa. Tiedustelumenetelmiä on arvioitava menetelmäkohtaisesti vastaavia salaisia tiedonhankintamenetelmiä ja

salaisia pakkokeinoja koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen siten, että tiedustelutoiminnan erityinen luonne otetaan asianmukaisesti huomioon.

Ehdotettu uhkaperusteinen rikostiedustelusääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän, kotirauhan ja henkilötietojen suojan kannalta. Yksityiselämän käsite voidaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Lisäksi toimivaltuuksilla voidaan puuttua jossain määrin perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen.

Kun ehdotettavassa rikostiedustelusääntelyssä on kyse tiedonhankinnan käynnistämisen mahdollistamisesta varhaisemmassa vaiheessa ilman, että käsillä olisi vielä yksilöity ja konkreettinen rikosepäily ja kun tiedonhankinta voitaisiin kohdentaa myös yksilöä laajempaan joukkoon eli ryhmään, on selvää, että luottamuksellisen viestin tai valtiosääntöisen kotirauhan suojaan puuttuvista tiedonhankintakeinoista ei voimassaolevan perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentissa olevien lakivarausten mukaisesti voitaisi säätää käytettäväksi uhkaperusteisesti.

Ehdotettujen rikostiedustelukeinojen arvioidaan olevan sellaisia, joilla ei voida puuttua perustuslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuun luottamuksellisen viestin suojaan. Rikostiedustelukeinojen käytön edellytyksissä (4 §:n 2 momentti) esitetään säädettäväksi, että rikostiedustelukeinoa ei saa kohdistaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan. Kuitenkin esimerkiksi teknistä katselua olisi mahdollista toteuttaa rikoslaissa tarkoitetun kotirauhan niin sanotulla reuna-alueilla, kuten asuintalojen porraskäytävissä. Ehdotettavilla rikostiedustelukeinoilla ei puututtaisi perustuslaissa tarkoitetun kotirauhan suojan ydinalueelle.

3.2 Uhkaperusteisen rikostiedustelusääntelyn rajoitus yksityiselämän suojaan - perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset

Sen mahdollistaminen, että tietoa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavasta vakavasta rikollisuudesta voitaisiin hankkia uhkaperusteisesti ilman yksilöityä ja konkreettista rikosepäilyä, arvioidaan olevan *välttämätöntä* vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Poliisin toimintaympäristössä ja vakavassa rikollisuudessa tapahtuneita muutoksia sekä sääntelytarvetta on selostettu edellä s. 1 - 3 sekä kattavammin hallituksen esityksen nykytilaa ja sen arviota koskevassa osiossa s. 8 - 50.

Arvioitaessa ehdotettujen rikostiedustelusäännösten välttämättömyyttä on otettava huomioon, että ehdotetuilla rikostiedustelukeinoilla saataisiin hankkia tietoa vain sellaisesta rikostiedustelun kohteena olevasta vakavasta rikollisuudesta, joka vakavasti uhkaa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Tällaisen vakavan rikollisuuden torjumiselle on olemassa painava yhteiskunnallinen tarve.

Ehdotetun rikostiedustelusääntelyn soveltamisalalla on liittymäpintaa perustuslain 10 §:n 4 momentin lakivaraukseen sisältyvään käsitteeseen ”yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta

taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa", vaikkakaan se ei ole sellaisenaan johdettavissa sitä koskevasta tulkintakäytännöstä, vaan soveltamisalassa ja rikostiedustelun kohteissa on otettava huomioon muun muassa rikollisen toiminnan organisoitunut luonne. Rikollisuutta voidaan pitää vakavasti uhkaavana myös sen laajamittaisten vaikutusten vuoksi.

Ehdotetussa sääntelyssä uhkalla tarkoitetaan vakavasta rikollisuudesta seuraavaa haitallista tapahtumaa tai kehityskulkua, joka ei kuitenkaan välttämättä aiheuta välitöntä vaaraa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuudelle. Uhkan käsite viittaa välitöntä vaaraa epävarmempaan kehityskulkuun ja ajallisesti etäisempään haitalliseen tapahtumaan. Edellytys "vakavasti uhkaava" rajaa uhkaperusteisen rikostiedustelun soveltamisalan uhkiin, joihin liittyvät vahingolliset kehityskulut olisivat rikoksiksi konkretisoituessaan seurauksiltaan poikkeuksellisen vakavia ja joiden torjumiseksi on välttämätöntä irtaantua poliisilain 5 luvun sääntelyssä olevasta konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn edellytyksestä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö viittaa siihen, että lainsäädännössä tulisi määritellä riittävällä täsmällisyydellä ne rikolliseen toimintaan liittyvät uhkat, joiden käsillä ollessa rikostiedustelukeinojen käyttö on mahdollista. Kysymyksen tulisi olla vakavaan rikollisuuteen liittyvän uhkan torjumisesta, koska useat ehdotetuista rikostiedustelukeinoista merkitsevät pitkälle menevää puuttumista yksityiselämän suojaan.

Rikostiedustelun kohteet, joita on selostettu edellä s. 3 - 5, määriteltäisiin laissa tyhjentävästi. Koska ehdotetun rikostiedustelusääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa tiedonhankinnan käynnistäminen vakavan rikollisuuden uhkista ennen kuin käsillä on yksilöity ja konkreettinen rikosepäily, ei tiedonhankinnan edellytyksiä ja rikostiedustelun kohteita ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista määritellä siten, että tiedonhankinnan edellytykset kytkettäisiin esimerkiksi tiettyihin rikosnimikkeisiin. Uhkaperusteisen rikostiedustelun soveltamisen keskiössä oleva kohdeluettelo sisältää käsitteitä, joista osa on tulkinnanvaraisia tai joita ei ole lainsäädännössä täsmällisesti määritelty. Ehdotetun 5 b luvun sääntelyn soveltamisedellytykset ovat siten jossain määrin väljemmin lain tasolla määritelty kuin esimerkiksi poliisilain 5 luvun säännökset, joissa kunkin tiedonhankintakeinon käytettävyyteen on yleisten edellytysten lisäksi kytketty nimenomaisiin rikoksiin perustuvat erityiset edellytykset. Ehdotetun sääntelytavan on arvioitu kuitenkin olevan välttämätön ottaen huomioon sääntelyn tavoite ja asiayhteys. Rikostiedustelun kohteena olevia vakavan rikollisuuden uhkia ja niiden mahdollisia toteutumisen muotoja vakavina rikoksina on pyritty kuvailemaan rikostiedustelun kohteita koskevan 5 b luvun 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Lailta edellytettävää täsmällisyyttä on pyritty lisäämään säännöstasolla rikostiedustelun kohteita koskevassa säännöksessä olevien, rikollisuutta täsmentävien lisämääreiden, kuten "yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava" ja "vakava" rikollisuus avulla. Lisäksi kohdeluettelon toisen momentin kohteiden osalta torjuttavalta vakavalta rikollisuudelta edellytetään esimerkiksi vaikutusten merkittävyyttä (1 kohta) tai laajamittaisuutta (3 ja 5 kohdat). Esimerkiksi 5 b luvun 3 §:n 2 momentin 5 kohdassa oleva käsite yleinen järjestys ja

turvallisuus on käsitteenä sellaisenaan hyvin laaja, mutta käsitettä ja uhkaperusteisen rikostiedustelun soveltamista rajaa tässäkin edellytys, jonka mukaan kyseessä tulee olla yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavasta vakavasta rikollisuudesta, joka uhkaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta laajamittaisesti. Näin ollen uhkaperusteisen rikostiedustelun kohteeksi voisi tulla vain vakavimmat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden uhkat. Lisäedellytysten myötä arvioidaan, että henkilöillä on riittävät mahdollisuudet ennakoida tilanteet, joissa heihin voitaisiin kohdistaa rikostiedustelukeinoja.

Välttämättömyysvaatimuksesta seuraa, että yksityisyyden suojaan puuttuvien toimivaltuuksien tulisi olla mahdollisimman kohdennettuja ja rajattuja. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että laissa tulisi yksilöidä käytettävät tiedonhankintatoimivaltuudet. Edellä todetun mukaisesti poliisilakiin esitetyssä 5 b luvun 2 §:ssä yksilöitäisiin uhkaperusteisesti käytettävät tiedonhankintatoimivaltuudet eli rikostiedustelukeinot täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Koska rajoituksen on oltava välttämätön, tulisi rikostiedustelun henkilöllisestä kohdentamisesta säätää laissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Henkilöllisestä kohdentamisesta ehdotetaan säädettäväksi 5 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan rikostiedustelukeino voitaisiin kohdentaa henkilöön, jonka voidaan henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen taikka olosuhteiden perusteella olettaa osallistuvan rikostiedustelun kohteena olevaan, yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan. Salaisia tiedonhankintakeinoja rikoksen estämiseksi koskevassa poliisilain 5 luvussa on henkilöllinen kohdistamisen osalta esimerkiksi peiteltyä tiedonhankintaa koskevassa säännöksessä edellytetty, että henkilön voidaan hänen lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella perustellusti olettaa syyllistyvän säännöksessä mainittuun perusterikokseen. Uhkaperusteisessa rikostiedustelussa oletus voisi perustua myös olosuhteisiin ja kynnys olisi myös hiukan matalampi, eli ei edellytettäisi perusteltua oletusta.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että tiettyjä rikostiedustelukeinoja voitaisiin kohdistaa henkilöryhmään, jos tiettyä henkilöä ei voida yksilöidä. Henkilöryhmään kohdistamisen toissijaisuus ilmentää poliisilain 1 luvun 4 §:ssä tarkoitetun vähimmän haitan periaatetta, jonka voidaan katsoa tarkoittavan, että rikostiedustelukeinon käyttö tulisi ensisijaisesti kohdistaa tiettyyn henkilöön. Henkilöryhmällä tarkoitettaisiin vähintään kolmen henkilön muodostamaa yhteenliittymää, jonka voidaan olettaa osallistuvan 3 §:ssä tarkoitettuun yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavaan toimintaan.

Viimesijaisesti rikostiedustelukeino voitaisiin kohdentaa myös muuhun henkilöön, jos rikostiedustelukeinoa ei ole mahdollista kohdentaa 1 tai 2 momentissa tarkoitettuun henkilöön tai henkilöryhmään ja keinon käytöllä voidaan henkilön lausumien, käyttäytymisen tai erityisten olosuhteiden johdosta erittäin pätevin perustein olettaa saatavan 3 §:ssä tarkoitettua yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa koskevaa tärkeää tietoa.

Rikostiedustelukeinojen henkilöllistä kohdentamista koskevilla säännöksillä säädettäisiin kohdehenkilön yhteydestä torjuttavaan rikollisuuteen tarkkarajaisesti. Kohdehenkilön yhteyden

rikostiedustelun kohteena olevaan rikolliseen toimintaan tulisi siten olla konkreettinen ja osoitettavissa ja toimivaltuuksien kohdistaminen häneen tulee pystyä perustelemaan.

Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluva *suhteellisuusvaatimus* edellyttää, että perusoikeusrajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Perusoikeusrajoitus on lisäksi sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Suhteellisuusvaatimus samoin kuin perusoikeuksiin puuttuvalta sääntelyltä vaadittava tarkkarajaisuus ja täsmällisyys edellyttävät, että toimivaltuuksien käytön yleisistä ja erityisistä edellytyksistä säädetään tavalla, jossa toimenpiteiden perusoikeuksiin puuttuva luonne otetaan asianmukaisesti huomioon. Mitä kauemmaksi toimivaltuuksien käytössä irtaannutaan yksilöidystä ja konkreettisesta rikosepäilystä, sitä pidemmälle meneviä vaatimuksia toimivaltuuksien käytölle on asetettava.

Koska rikostiedustelun kohde on rikoksen estämiseksi toteutettua salaista tiedonhankintaa epätäsmällisempi sen määrittyessä osin uhkaperustaisesti ilman kytkentää yksilöityyn ja konkreettiseen rikosepäilyyn, on oikeasuhtaisuuden ja hyväksyttävyyden kannalta perusteltua, että rikostiedustelutoimivaltuuksia koskisi pidemmälle menevät yleiset edellytykset.

Rikostiedustelukeinojen käytön yleisistä edellytyksistä säädettäisiin poliisilakiin ehdotettavan 5 b luvun 4 §:ssä. Kaikkia rikostiedustelukeinoja koskeva yleinen edellytys olisi, että sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta 3 §:ssä tarkoitetusta rikostiedustelun kohteesta, joka uhkaa vakavasti yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Välttämättömyydellä tarkoitetaan viimesijaisuutta eli sitä, että tietojen hankkiminen muulla lievemmällä keinolla olisi mahdotonta tai esimerkiksi vaatisi oleellisesti enemmän voimavaroja tai viivästyttäisi tiedonhankintaa kohtuuttomasti tai olisi kohtuuttoman vaikeaa. Välttämättömyyden vaatimus edellyttää, että uhkan torjumisen kannalta tärkeiden tietojen saaminen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavasta 3 §:ssä mainitusta rikostiedustelun kohteesta ei ole mahdollista henkilön perusoikeuksiin vähemmän puuttuvin keinoin. Tärkeiden tietojen hankkiminen ei olisi esimerkiksi mahdollista kohdistamalla johonkin uhkaan liittyvään henkilöön tiedonhankintaa poliisilain 5 luvun tai pakkokeinolain perusteella.

Välttämättömyys sisältää vaatimuksen siitä, että käytettävän rikostiedustelukeinon oletetaan olevan tehokas. Välttämättömyyteen liittyisi siis tietynlainen tuloksellisuusodotus rikostiedustelukeinon avulla saatavissa olevista tärkeistä tiedoista yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavasta rikostiedustelun kohteesta. Saatavissa olevien tärkeiden tietojen välttämättömyys tulisi kyetä perustelemaan kussakin yksittäistapauksessa keinokohtaisesti.

3.3 Uhkaperusteisen rikostiedustelun valvonta ja oikeusturvan varmistaminen

Valtiosääntöoikeudellisesti rikostiedustelutoimivaltuuksien valvonta on keskeisessä asemassa. Rikostiedustelutoimivaltuuksien perusoikeuksiin syvälle puuttuva luonne korostaa kattavan ja systemaattisen valvonnan tarvetta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti perustuslain 10 §:n muuttamista koskeneen esityksen käsittelyn yhteydessä vahvoja oikeusturvatakeita, laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa sekä riittäviä soveltamisrajoituksia, koska kysymys oli poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa on irtauduttu rikosperusteisesta toiminnasta ja joka tulee siten sovellettavaksi tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa tai muutoinkaan voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä (PeVM 4/2018 vp, s. 8 sekä PeVL 35/2018 vp, s. 30 ja PeVL 36/2018 vp, s. 35).

Rikostiedustelutoiminnassa korostuu tarve varmistaa toimivat ja riittävät oikeusturvajärjestelyt sekä valvonnan tehokkuus ja asianmukaisuus. Uhkaperusteisessa rikostiedustelussa tiedonhankinnan perusteet erkaantuvat yksilöidystä ja konkreettisesta rikosepäilystä kohdentuen poliisilakiin ehdotetun 5 b luvun 3 §:ssä määriteltyihin vakavan rikollisuuden uhkiin. Uhkaperusteisen rikostiedustelun tiedonhankinnan kohdentuminen olisi siten niin sanottua perinteistä, poliisilain 5 luvun nojalla tehtävää rikostiedustelua väljempää, mutta kuitenkin välillisesti rikoksiin kytkeytyvänä siviili- ja sotilastiedustelun sallitun kohdentamisen määrittelyä täsmällisempää. Uhkaperusteisen rikostiedustelun väljempää kohdentamista ja siihen liittyvää väärinkäytöksen mahdollisuutta on tarpeen kompensoida ulkoisella erityisellä laillisuusvalvonnalla.

Edellä s. 12 todetusti esitys sisältää ehdotuksen tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain muuttamiseksi siten, että tiedusteluvalvontavaltuutettu suorittaisi laillisuusvalvontaa keskusrikospoliisin uhkaperusteiseen rikostiedusteluun. Rikostiedustelun ulkoisesta laillisuusvalvonnasta huolehtisi ylimpien laillisuusvalvojien lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutettu, joka valvoisi rikostiedustelutoimintaa reaaliaikaisesti. Reaaliaikaisen valvonnan mahdollistamiseksi säädettäisiin velvoitteesta antaa tieto tiedusteluvalvontavaltuutetulle rikostiedustelukeinoja koskevista tuomioistuimen päätöksistä ja luvista mahdollisimman pian niiden antamisen jälkeen sekä tuomioistuimelle tehdystä rikostiedustelukeinoa koskevasta vaatimuksesta. Lisäksi keskusrikospoliisin olisi mahdollisimman pian ilmoitettava tiedusteluvalvontavaltuutetulle päätöksestä, joka koskee muuta kuin tuomioistuimen päätöksentekotoimivaltaan kuuluvaa rikostiedustelukeinoa sekä rikostiedustelun suojaamista, ilmaisukieltoa tai rikostiedustelukeinon käytöstä tehtävän ilmoituksen siirtämistä.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on laajat tiedonsaantioikeudet ja oikeus saada valvontatehtävien hoitamiseksi tarpeellisia selvityksiä viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta. Valtuutettu voi tehdä tarkastuksia rikostiedustelutoiminnan laillisuuden valvomiseksi, ja sillä on oikeus päästä valvonnan kannalta välttämättömiin tiloihin ja tietojärjestelmiin. Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi määrätä rikostiedustelukeinon käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti rikostiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä on oikeus olla läsnä käsiteltäessä rikostiedustelukeinoa koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa. Tiedusteluvalvontavaltuutetulle tai hänen määräämälleen virkamiehelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen käsittelyn päättymistä. Tiedusteluvalvontavaltuutettu saa ilman määräaikaa kannella hovioikeudelle.

Rikostiedustelun osalta ei ehdoteta tiedusteluvalvontavaliokunnan suorittamaa parlamentaarista valvontaa. Vaikka ehdotettavan uhkaperusteisen rikostiedustelun kohteiden osalta on olemassa jonkinasteista limittyneisyyttä suhteessa siviilitiedustelun ja sotilastiedustelun kohteena oleviin uhkiin, kytkeytyvät rikostiedustelun kohteena olevat uhkat kuitenkin lähtökohtaisesti vakavan rikollisuuden muodostamiin uhkiin, jotka ovat erilaisia kuin kansallisen turvallisuuden uhkat. Uhkaperusteisen rikostiedustelun tarkoituksena ei ole ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukeminen. Rikostiedustelu kytkeytyy poliisille säädettyyn rikosten ennaltaestämistä koskevaan tehtävään, jonka osalta ei ole tarvetta poliittisella tasolla määriteltäviin rikostiedustelun ja rikostorjunnan painopisteisiin. Rikostiedustelutoimivaltuuksien kannalta myöskään liittymäkohta demokratian suojelemiseen ei ole aivan samanlainen kuin siviili- ja sotilastiedustelussa.

Rikostiedustelun tehokkaan valvonnan kannalta merkitystä on myös sillä, kuinka laajan viranomaisjoukon käytettävissä rikostiedustelun toimivaltuudet olisivat. Esityksessä ehdotetaan edellä todetun mukaisesti, että uhkaperusteisen rikostiedustelun tiedonhankinta keskitettäisiin keskusrikospoliisille. Tämän arvioidaan osaltaan turvaavan säännösten yhdenmukaista soveltamista ja tulkintaa sekä helpottavan toimintaan kohdistuvan valvonnan toteuttamista. Tehokkaan valvonnan mahdollistamiseen vaikuttaa myös valvonnan käytettävissä olevat resurssit. Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimiston henkilöstöresursseja ehdotetaan lisättäväksi kahdella henkilötyövuodella.

Osana valvontaa voidaan pitää tuomioistuimen ennakollista lupamenettelyä. Uhkaperusteista rikostiedustelua koskevien vaatimusten käsittely keskitettäisiin Helsingin käräjäoikeuteen. Tähän esitykseen sisältyvistä rikostiedustelukeinoista tuomioistuimen lupaa edellyttäisi henkilön tekninen seuranta sekä tekninen katselu siltä osin, kuin se kohdistuu muuhun kotirauhan suojaamaan tilaan kuin pysyväisluonteiseen asumiseen taikka kun se kohdistuu vapautensa menettäneeseen henkilöön. Peitetoimintaa ja valeostoa koskeva päätöksenteko kuuluisivat ehdotetun sääntelyn mukaan keskusrikospoliisin päällikölle, mutta tämän tekemä päätös olisi ehdotuksen mukaan saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi sen osalta, ovatko 3–5 §:ssä tarkoitetut rikostiedustelukeinon käytön edellytykset olemassa. Sääntelyllä annettaisiin riippumattomalle tuomioistuimelle toimivalta tarkastaa laissa säädettyjen rikostiedustelukeinon käyttöedellytysten käsillä olo. Tämä vahvistaisi osaltaan ennakollista oikeusturvaa.

Oikeusturvajärjestelyt voivat sisältää myös muita menettelyllisiä takeita. Teknistä katselua ei saisi 34 §:n 1 momentin mukaan kohdistaa sellaiseen viestintään, josta viestinnän osapuoli ei saa todistaa tai josta hänellä on oikeus olla todistamatta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13, 14, 16, 17, 20 tai 22 §:n 2 momentin nojalla. Säännöksen nojalla suojaa nauttisivat tiedot, jotka kuuluvat asianajosalaisuuden, terveydenhuollon ammattihenkilön vaitiolovelvollisuuden, papin rippisalaisuuden ja journalistin lähdesuojan piiriin. Katselukielto koskisi myös kohdehenkilön ja tämän lähiomaisen välistä viestintää. Katselukielto ei koskisi tapauksia, joissa suojaa nauttiva henkilö osallistuu rikostiedustelun kohteena olevaan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti vaarantavaan toimintaan, ja myös hänen osaltaan on tehty päätös teknisestä katselusta. Luonnollisesti on mahdollista, että muissakin tilanteissa tekninen

katselu voisi kohdistua teknisen katselun piirissä olevien henkilöiden väliseen luottamukselliseen viestintään. Näiden tilanteiden voidaan kuitenkin arvioida olevan hyvin harvinaisia ja toisaalta tilanteiden tunnistaminen tiedonhankinnan yhteydessä on merkittävästi vaikeampaa kuin esimerkiksi tiedonhankinnan kohdehenkilön ja tämän läheisen tai kohdehenkilön ja terveydenhuollon ammattihenkilön välisen viestinnän. Katselukiellon ulottaminen ehdotettua laajemmalle ja erityisesti siitä johdettava selonottovelvollisuus vaikeuttaisivat perusteettomasti tiedonhankintaa ja toisaalta laajennuksesta seuraava luottamuksellisen viestinnän suojan parantuminen olisi vähäistä.

Luku sisältäisi myös säännökset tallenteiden ja asiakirjojen tarkastamisesta (35 §) ja tutkimisesta (36 §), tietojen säilyttämisestä (37 §) ja rikostiedustelukeinon käytöstä ilmoittamisesta (38 §). Ilmoittamisvelvollisuutta täydentäisi tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 12 §:ään ehdotettu muutos, jonka mukaan jokaisen oikeus saattaa siviilitiedustelun ja sotilastiedustelun lainmukaisuus riippumattoman tahon tutkittavaksi laajennettaisiin kattamaan myös rikostiedustelu. Asianosaisjulkisuus on tiedonhankinnan kohteen kannalta tärkeä oikeusturvatae. Rikostiedustelukeinojen käyttö olisi asianosaisjulkista siitä lähtien, kun henkilö on saanut ilmoituksen keinon käytöstä.

Rikostiedustelutoiminnan valvonnan tehokkuus edellyttää, että valvontaelimillä on pääsy kaikkeen tiedustelussa kertyneeseen aineistoon sekä oikeus tarkastaa tietoja ja asiakirjoja. Siksi rikostiedustelukeinoja koskisi viivytyksetön pöytäkirjaamisvelvoite. Tiedustelumenetelmän käytön lopettamisen jälkeen olisi laadittava ilman aiheetonta viivytystä pöytäkirja (39 §). Pöytäkirjattavista asioista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Henkilötietojen käsittelyssä rekisteröidyn oikeusturvaa takaavat yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukaiset oikeussuojakeinot. Suurin osa esityksessä ehdotetusta henkilötietojen käsittelystä kuuluu rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan.

3.4 Rikostiedustelutietojen hyödyntäminen

Ehdotettavassa 5 b luvussa säänneltäisiin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti siitä, mihin tarkoituksiin rikostiedustelukeinoilla saatuja tietoja voidaan käyttää ja kenen käyttöön ja mitä tarkoitusta varten tietoja voidaan luovuttaa. Rikostiedustelun tarkoituksena on vakavan rikollisuuden torjunta. Rikostiedustelulla saatavien tietojen pääasiallinen käyttötarkoitus kytkeytyisi edellä todetun mukaisesti erityisesti vakavan rikollisuuden uhkien ja rikosten ennalta estämiseen eli rikostorjunnan osa-alueelle. Tietoja voitaisiin tietyin edellytyksin ja rajoitetusti käyttää eräiden rikosten selvittämiseksi ja paljastamiseksi. Rikostiedustelutietojen käyttöä, luovuttamista ja niitä koskevia rajoitteita on selostettu kattavasti edellä s. 7 - 11.

Tiedustelutarkoituksessa hankittujen tietojen käyttäminen on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä (PeVL 35/2018 vp s. 21–2 ja PeVL 26/2025 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnitti tiedustelulainsäädäntöä säädettäessä huomiota tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroavaan luonteeseen. Tämä tarkoittaa, että kysymys käyttötarkoitussidonnaisuudesta korostuu, kun arvioidaan

mahdollista ylimääräistä tietoa tai sitä muistuttavaa tietoa koskevaa sääntelyä. Käyttötarkoitussidonnaisuuden lisäksi korostuu ylimääräisen tiedon käyttö rikoksen selvittämisessä, esitutkintakynnyksen aloittamisen arvioinnissa sekä rikoksen paljastamisessa. Valiokunta korosti tarvetta varmistua siitä, että tietojen luovuttamista koskeva sääntely ei saa avata mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen (PeVL 36/2018 vp, s. 26, PeVL 35/2018 vp, s. 22). Tämän estämiseksi siviilitiedusteluun säädettiin palomuurisäännökset, jotka asettavat rajat sille, kenelle ja millaista tietoa tiedusteluviranomaiset saavat luovuttaa.

Esitys ei sisällä vastaavantyyppistä palomuurisääntelyä kuin mitä on säädetty siviilitiedustelua koskevassa 5 a luvun 44 ja 44 a – c §:ssä siviilitiedustelussa saatujen tietojen luovuttamisesta rikostorjuntaan. Koska rikostiedustelussa on kyse poliisin rikostorjunnasta, poikkeaa rikostiedustelulla saatujen tietojen käyttötarkoitus siviilitiedustelumenetelmillä saatujen tietojen käyttötarkoituksesta. Tietojen siirtäminen uhkaperusteisesta rikostiedustelutoiminnasta muun rikostorjunnan käyttöön ei merkitse vastaavaa käyttötarkoituksen muutosta kuin tietojen siirtäminen siviili- ja sotilastiedustelusta rikostorjunnan käyttöön. Arvioitaessa ehdotettua sääntelyä perusoikeuksien näkökulmasta sekä verrattaessa sitä siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksiin on myös otettava huomioon, että keskusrikospoliisille ei esitetä mahdollisuutta tietoliikennetiedusteluun.

Sääntelyssä on kuitenkin yhtäläisyyksiä siviilitiedusteluun siltä osin, että rikostiedustelukeinot vastaavat salaisia tiedonhankintakeinoja, mutta niitä voitaisiin käyttää vaiheessa, jossa käsillä ei ole epäilyä yksilöidystä rikoksesta ja keinot ovat siten poliisilain 5 luvussa säädettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja väljemmin edellytyksin käytettävissä.

Rikostiedustelun ei kuitenkaan voida katsoa eriytyvän perinteisestä rikostorjunnasta samalla lailla kuin siviilitiedustelu eroaa, sillä tiedonhankinnan tarve kytkeytyy vakavaa rikollisuutta koskeviin uhkiin ja niiden torjumiseen. Rikostiedustelulla saatujen tietojen hyödyntämisen osalta vertailukohtaa voidaankin hakea ylimääräisen tiedon käyttöä koskevasta, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetystä sääntelystä (ks. esim. PeVL 99/2022 vp, PeVL 67/2010 vp, s. 4—5, PeVL 33/2013 vp, s. 5—7). Lähtökohtana voidaan pitää yhtäältä sitä, että rikostiedustelutoimivaltuuksilla ei tule voida kiertää poliisilain 5 luvun tai pakkokeinolain 10 luvun sääntelyä. Toisaalta sääntelyn tarkoitus huomioon ottaen rikostiedustelukeinoilla saatua tietoa tulisi voida käyttää ja luovuttaa laajemmin kuin esimerkiksi siviilitiedustelumenetelmillä saatuja tietoja. Siviili- ja sotilastiedustelusta poiketen tietojen siirtäminen uhkaperusteisesta rikostiedustelutoiminnasta muun rikostorjunnan käyttöön ei merkitse vastaavaa käyttötarkoituksen muutosta kuin tietojen siirtäminen siviili- ja sotilastiedustelusta rikostorjunnan käyttöön.

4. Uhkaperusteisen sääntelyn soveltamisen arvioitu laajuus

Ehdotetun sääntelyn tavoitteet ja tarkoitus, rikostiedustelutoimintaan käytettävissä olevat resurssit sekä poliisin salaista tiedonhankintaa koskevat tilastot huomioon ottaen voidaan

esittää karkea arvio, että vuositasolla eri rikostiedustelukeinoja tultaisiin kohdistamaan enintään 100-150 yksilöityyn henkilöön.

Uhkaperusteisella rikostiedustelusääntelyllä ei olla luomassa poliisille toimivaltuuksia kohdentamattomaan massavalvontaan.

Rikostiedustelukeinojen käytön kohdentaminen ryhmään olisi toissijaista suhteessa tiedonhankinnan kohdentamiseen yksittäisiin henkilöihin, joten ryhmiin kohdistuvaa tiedonhankintaa tehtäisiin vuosittain todennäköisesti vain muutamissa tapauksissa. Koska kyse on ryhmistä, joilta edellytetään uhkaavaan rikolliseen toimintaan osallistumisen lisäksi yhteistä tarkoitusta tai päämäärää sekä jossakin määrin jäsentynyttä toimintaa, rakenteeltaan löyhät ja henkilöpiiriltään nopeasti muuttuvat yhteenliittymät eivät voi tulla ehdotetun säännöksen perusteella tiedonhankinnan kohteiksi. Tämä seikka ja tiedossa olevat uhkat huomioon ottaen voidaan arvioida, että ryhmäperusteella tapahtuva tiedonhankinta kohdistuisi vuositasolla joihinkin kymmeniin ihmisiin, joista osa voi olla tiedonhankinnan kohteena vain lyhyen aikaa esimerkiksi siitä syystä, että he irtaantuvat ryhmästä tiedonhankinnan aikana. Arvioon vaikuttaa luonnollisesti se, kohdistetaanko tiedonhankintaa ensisijaisesti tietoverkossa toimiviin ryhmiin vai reaalimaailmassa toimiviin ryhmiin.