EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

LAUSUNTO

21.9.2026

Viite: Perustuslakivaliokunnan kokous 22.9.2026 klo 9.30 (HE 121/2026 vp)

EOAK/7248/2026 Kuulemispyyntö ja kirjallinen asiantuntijalausunto HE 121/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia siten, että siihen lisättäisiin uusi luku, jossa säädettäisiin rikostiedustelukeinoista ja niiden käytöstä uhkaperusteisessa rikostiedustelussa. Myös poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan lukuun ehdotetaan muutoksia, jotka osaltaan vahvistaisivat poliisin rikostorjuntaa. Poliisilakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset, jotka mahdollistaisivat niin sanottujen automaattisten keräinten käytön avoimiin lähteisiin kohdistuvan tiedon haussa ja tallentamisessa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, tiedustelutoiminnan valvonnasta annettua lakia, esitutkintalakia, pakkokeinolakia, lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa, rikoslakia, henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia.

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. Vakavan rikollisuuden uhkat olisivat rikostiedustelun kohteita, jotka määriteltäisiin tyhjentävästi laissa.

Olen antanut esitysluonnoksesta sisäasianministeriölle lausunnon EOAK/1508/2026. Siinä esitettyjä näkökohtia on joiltain osin otettu hallituksen esitystä laadittaessa huomioon joko muuttamalla säädöstekstiä

tai täydentämällä perusteluja. Katson kuitenkin aiheelliseksi nostaa tässä yhteydessä vielä esiin seuraavat näkökohdat.

Ehdotus on merkityksellinen ainakin perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden ja perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan sekä poliisilain 5 lukuun ehdotettujen muutosten johdosta myös perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta.

2 TIEDONKERUU AVOIMISTA LÄHTEISTÄ

Poliisilain 4 lukuun ehdotetaan sääntelyä automaattisesta tiedonkeräämisestä avoimista lähteistä (6–9 §:t). Ehdotetun 6 §:n mukaan poliisilla olisi oikeus käyttää avoimeen lähteeseen kohdistuvan tiedon hakemiseksi, seuraamiseksi, keräämiseksi ja tallentamiseksi automaattisesti teknisiä laitteita, menetelmiä tai ohjelmistoja, jos se on tarpeen poliisille säädetyn tehtävän suorittamiseksi.

Ehdotettu toimenpide kohdistuisi ainakin säätämisjärjestysperusteluissa (s. 234) esitetyin tavoin perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, joiden suoja ei poistu, vaikka tieto olisikin julkista.

En ole aiemmassa valmisteluvaiheen lausunnossani käsitellyt tätä sääntelykokonaisuutta, joten en tässä yhteydessä ota yksityiskohtaisesti kantaa ehdotetun 6–9 §:n sisältöön. Totean kuitenkin, että esitykseen sisältyy useita oikeusturvan kannalta myönteisiä elementtejä, kuten muassa päätöksentekovelvollisuus, päätöksen määräaikaisuus ja tietojen hävittämisvelvollisuus, joita on lausuntokierroksen palautteen johdosta täsmennetty jatkovalmistelussa (ks. lausuntopalaute s. 96–97).

Herää kuitenkin kysymys, joka koskee koko avointen lähteiden tiedonhankinnan sääntelyn lähtökohtaa. Hallituksen esityksen perusteluiden (s. 102) mukaan ehdotettu 6 § koskisi vain ”automaattisesti tietoa kerääviä ja tallentavia kerääjiä”, kun taas teknisten laitteiden, menetelmien ja ohjelmistojen käyttö avointen lähteiden tiedonhaussa muutoin ”on nykyisinkin sallittua tapaoikeuteen perustuen”. Ei-automaattinen avointen lähteiden tiedonhankinta jäisi siis edelleen vaille nimenomaista lain tasoista sääntelyä, vaikka se voi se voinee ulottua esimerkiksi sosiaalisen median seurantaan tavalla, joka on omiaan koskettamaan perustuslain 10 §:ssä turvattua yksityiselämän suojaa.

Tätä lähtökohtaa on useissa eri yhteyksissä aiemmin perusteltu sillä, ettei avointen lähteiden tiedonhankintaa ole pidetty tarpeellisena säätää erikseen lailla, koska sen on katsottu olevan sallittua jo tavanomaisen oikeuden nojalla osana viranomaisen yleistä toimivaltaa (HE 203/2017 vp, s. 218). Käsitykseni mukaan tätä lähtökohtaa on syytä tarkastella kriittisesti perustuslain 2 §:n 3 momentissa ilmaistun julkisen vallan käytön lakisidonnaisuuden periaatteen sekä oikeusvaltioperiaatteen edellyttämän oikeusvarmuuden näkökulmasta. Vakiintunut mutta kirjoittamaton käytäntö ei lähtökohtaisesti täytä niitä täsmällisyyden ja ennakoitavuuden

vaatimuksia, joita perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti edellyttänyt viranomaisen toimivaltuuksilta silloin, kun toiminta voi ulottua perusoikeuksien piiriin. Sama huoli koskee mielestäni myös nyt ehdotettua automaattista tiedonkeruuta laajempaa, ei-automaattista avointen lähteiden hyödyntämistä, jonka oikeusperusta jää hallituksen esityksen omienkin perustelujen mukaan edelleen tapaoikeuden varaan silloinkin, kun toiminta lähestyy laajuudeltaan tai systemaattisuudeltaan automaattista keräämistä.

Pidän tärkeänä, että perustuslakivaliokunta kiinnittäisi huomiota tähän kysymykseen julkisen vallan käytön lakisidonnaisuuden periaatteen sekä oikeusvaltioperiaatteen edellyttämän oikeusvarmuuden näkökulmasta ehdotetun automaattisen tiedonkeruun ja laajemmin avoimen tiedonhankinnan oikeusperustan osalta. Nyt on vaikea tunnistaa miksi avoimen tiedonhankinnan toimivaltuuden sallittavuus tulisi arvioida eri tavoin sen mukaan, käytetäänkö siinä automaattisia teknisiä apuvälineitä. Tällaisen rajanvedon oikeudellinen kestävyys tulisi arvioida perusteellisemmin kuin mitä nyt hallituksen esityksessä on tehty.

Arvioitaessa ehdotettua sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden kannalta, kiinnittää huomiota ainakin edellytys tarkkarajaisuudesta. Ehdotettu sääntely on käsitykseni mukaan varsin avoin erilaisille tulkinnoille esimerkiksi sen suhteen, mikä on ”avoin lähde” (jonka määritelmää en hallituksen esityksestä löydä) ja minkälaisia teknisiä laitteita pykälässä tarkoitetaan.

Rajanveto poliisilain 4 luvun 1 §:ssä säädettyyn tekniseen valvontaan, jota myös toteutetaan teknisillä laitteilla jää jossain määrin epäselväksi. Epäselvää on myös se, että kun teknisestä valvonnasta on velvoite ilmoittaa ennalta silloin kun se on jatkuvaa, miksi nyt ehdotetusta toimivaltuudesta ilmoittamista ei ole hallituksen esityksessä arvioitu, vaikka toimenpide voidaan tehdä kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Automaattisessa tiedonkeräämisessä avoimista lähteistä ei esityksen valossa kuitenkaan liene kyse salaisesta poliisitoiminnasta. Jos automaattinen avoimien lähteiden seuranta voi tuottaa pitkälle menevän henkilökohtaisen tilannekuvan, mutta siihen ei liity teknisen valvonnan ilmoittamisvelvollisuutta, mitä oikeusturvakeinoja kohteella on?

Myös rajanveto poliisilain 5 luvun 13 §:ssä tehtyyn suunnitelmalliseen tarkkailuun edellyttäisi arviota, jota nyt ei ole tehty. Sekä voimassa olevan lain mukainen tarkkailu (poliisilain 5 luvun 13 §) että ehdotettu poliisilain 5 b luvun rikostiedustelukeino ”suunnitelmallinen tarkkailu” kohdistuvat aina yksilöityyn henkilöön tai enintään henkilöryhmään. Lisäksi niiden käyttö edellyttää joko konkreettista rikosepäilyä (5 luku) tai yksilöön tai ryhmään kytkeytyvää uhka-arviota (ehdotetun 5 b luvun 3–5 §).

Ehdotettu poliisilain 4 luvun 6 § sen sijaan kohdistuu henkilön sijasta avoimeen lähteeseen, ja sen ainoana aineellisena edellytyksenä on tiedonkeruun tarpeellisuus poliisille säädetyn tehtävän, eikä siis rikosepäilyn tai uhka-arvion, suorittamiseksi. Käsitykseni mukaan tämä ero

ei ole vähäinen perusoikeuksien rajoitusedellytysten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Kun tarkkailu ja suunnitelmallinen tarkkailu ovat tarkkarajaisia kohteensa ja käyttökynnyksensä osalta, avoimen lähteen automaattinen tiedonkeruu on tarkkarajainen lähinnä siinä, mistä yksittäisestä lähteestä ja kuinka kauan tietoa kerätään, mutta väljä sen suhteen, keneen toimenpide tosiasiassa voi ulottua ja millä aineellisella perusteella.

Avointen lähteiden automaattisella tiedonkeräämisellä kerättäisiin poliisin tehtävien suorittamiseksi tietoja yleisessä tietoverkossa, kuten verkon keskustelupalstalla tai avoimeksi katsottavassa rikolliseen toimintaan oletettavasti liittyvässä keskusteluryhmässä. Ehdotetun 7.1 §:n mukaan avointen lähteiden automaattisen tiedonkeräämisen yhteydessä saisi kerätä myös henkilötietoja päällystöön kuuluva poliisimiehen päätöksellä. Lisäksi ehdotetun 8 §:n mukaan päällystöön kuuluva poliisimies voisi päättää myös tiedonhankinnan suojaamisesta, eli väärien, harhauttavien tai peiteltyjen tietojen käytöstä tiedonhankinnan salaamiseksi. Tätä kautta suhde salaisiin tiedonhankintakeinoihin hämärtyy entisestään.

Nähdäkseni esityksessä ei ole riittävän selkeästi arvioitu avoimeen poliisitoimintaan kuuluvan valvonnan ja salaisen tiedonhankinnan suhdetta. Mitä enemmän automaattinen avointen lähteiden tietojen kerääminen muistuttaa salaista tiedonhankintaa, sitä selkeämmin tulisi arvioida perustuslain 10 §:n mukaiselle suojalle asetetut rajoitusedellytykset, oikeusturvamekanismit mukaan lukien.

3 SALAINEN TIEDONHANKINTA

3.1 Salainen tiedonhankinta rikoksen paljastamiseksi

Poliisilain 5 luvun 3 §:ssä säädettyihin perusterikoksiin, joiden paljastamiseksi saa käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja, ehdotetaan lisättäväksi rikokset, ”joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kymmenen vuotta”.

Ehdotus merkitsee käsitykseni mukaan tältä osin periaatteellista muutosta salaisen tiedonhankinnan käyttöalaan. Ehdotetun 5 b luvun 15 §:n 3 momentin viittaussäännöksen perusteella poliisilain 5 luvun 3 §:ään ehdotetut muutokset vaikuttavat myös siihen, mihin tarkoituksiin 5 b luvun mukaisilla rikostiedustelukeinoilla hankittuja tietoja voidaan käyttää.

Voimassa olevaa poliisilakia säädettäessä hallituksen esityksessä HE 224/2010 vp todettiin:

> [Poliisilain 5] Luvun 3 §:ssä rajoitettaisiin merkittävästi rikoksen paljastamiseksi tehtäviä toimenpiteitä. Tällaiseen esitutkintaa edeltävään tutkintaan tulee oikeusturvasyistä suhtautua erittäin pidättyväisesti. Rikosten paljastaminen salaista tiedonhankintaa käyttämällä voisi tulla kysymykseen lähinnä suojelupoliisin toiminnassa. Tällä ei kuitenkaan tarkoitettaisi sitä, että poliisi ei saisi

> paljastaa jo tehtyjä rikoksia, vaan perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen johdosta rikoksen paljastamiseksi tehtävää salaista tiedonhankintaa rajoitettaisiin. (s. 90)
>
> Kysymys olisi siten lähinnä suojelupoliisin tehtäviin kuuluvien rikosten paljastamisesta. Yleisperusteluissa mainituista syistä säännöksessä otettaisiin huomioon terrorismirikosten lisäksi muitakin rikoslain 12 luvussa rangaistavaksi säädettyjä vakavia rikoksia. (s. 92)

Kun nyt salaisten keinojen käyttöä rikoksen paljastamiseen laajennetaan ns. SUPO-rikosten ulkopuolelle, edellyttää se mielestäni perusteellista pohdintaa siitä näkökulmasta, mitä HE 224/2010:ssa todettiin pidättyväisyydestä salaisten keinojen käyttöön rikoksen paljastamisessa. On syytä panna merkille se esityksestä huonosti ilmenevä lähtökohta, että ehdotus merkitsee periaatteellisempaa muutosta sen mahdollistaessa nykyisin vain Suojelupoliisille mahdollistettujen toimivaltuuksien käytön myös poliisin toiminnassa.

Vaikka kyse sinänsä on varsin vakavien rikosten paljastamisesta, ehdotus on arvioitava huolellisesti perusoikeusrajoitusten edellytyksenä olevien välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta. Rikosten vakavuus ei sellaisenaan ole riittävä peruste. Esityksessä on esitetty perusteluita välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta. Pidän tärkeänä kuitenkin korostaa edellä todetun periaatteellisen muutoksen lisäksi sitä, että yksittäisten toimivaltuuksien vähittäinen laajentaminen on omiaan hämärtämään toimivaltuuksien kokonaisuuden oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden arviointia.

3.2 Telekuuntelu ja sen edellytykset

Rikoksen estämiseksi tehtävän telekuuntelun perusterikosluetteloa ehdotetaan laajennettavaksi huomattavasti voimassa olevaan verrattuna. Voimassa olevan lain mukaan telekuuntelu rikoksen estämiseksi on mahdollista vain samojen rikosten kohdalla kuin mitä rikosten paljastamisesta säädetään voimassa olevassa edellisessä kohdassa mainitussa poliisilain 5 luvun 3 §:ssä, eli kysymys on ns. SUPO-rikoksista.

Nyt ehdotetaan telekuuntelu mahdolliseksi rikosten estämiseksi kaikkien sellaisten rikosten kohdalla, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta ja lisäksi luetteloitujen 20:n eri rikoksen kohdalla.

Muutosta perustellaan sillä, että ”soveltamisalan laajennuksen piiriin kuuluvat rikosnimikkeet ovat niitä, joiksi ehdotetun 5 b luvun 3 §:n mukaiset uhkat tyypillisesti konkretisoituvat, mikäli uhkaa ei pystytä ennakolta torjumaan. Toimivaltuuksien loogisen ja toiminnallisesti välttämättömän jatkumon varmistamiseksi tulee lainsäädännön keinoin varmistaa se, että rikollisuuden muodostaman uhkan konkretisoituessa estettäväksi rikokseksi poliisin toimivaltuudet eivät ainakaan merkittävästi heikkene.” (s. 107)

Vaikka ehdotus olisikin loogisesti ja toiminnallisesti välttämätön, tulee sen täyttää luottamuksellisen viestin suojan rajoitusedellytykset. Käsitykseni mukaan kaikissa luetelluissa ei välttämättä ole kysymys perustuslain 10 §:n 4 edellyttämin tavoin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavista rikoksista. Esimerkiksi törkeän ampuma-aserikoksen (RL 41:3) tai törkeän luonnonsuojelurikoksen (RL 48:5a), vaikka ovatkin vakavia rikoksia, tunnusmerkistö voi täyttyä, vaikka kysymys ainakaan kaikissa tapauksissa ei ole käsitykseni mukaan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavasta rikoksesta.

Sen osalta, että ehdotukseen sisältyy toimivaltuus telekuunteluun kaikkien sellaisten rikosten osalta, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta, totean, että sääntelymalli poikkeaa voimassa olevista poliisi- ja pakkokeinolaeista. Voimassa olevassa poliisi- ja pakkokeinolain telekuuntelun mahdollistavassa sääntelyssä on tyhjentävästi lueteltu ne rikokset, joiden estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen keinoa saa käyttää. Tämä sääntelytapa täyttää käsitykseni mukaan nyt ehdotettua paremmin perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta ja ennakoitavuuden vaatimukset. Telekuuntelun kohdistuessa syvimmin luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan sääntelyn täsmällisyyden vaatimus korostuu. Esityksessä ei nähdäkseni ole esitetty perusoikeuksien näkökulmasta telekuuntelun kohdalla riittäviä perusteita luopua sääntelymallista, jossa perusterikokset on lueteltu tyhjentävästi.

4 RIKOSTIEDUSTELUN KOHDENTAMINEN

Hallituksen esityksen perusteluiden (s. 55) mukaan poliisin tiedon tarve on siirtynyt yhä enemmän konkreettisesta rikosepäilystä ja jo yksilöitävissä olevasta epäillystä rikoksentekijästä kohti uhkaa koskevan tiedon hankintaa ja tuon tiedon analysointia sekä hyödyntämistä. Ehdotetuilla 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 perusteluiden mukaan olla tyypillisesti heikkoja tai hajanaisia ja uhkaperusteisen rikostiedustelun keinoin niitä voitaisiin pyrkiä mahdollisuuksien mukaan vahvistamaan tai osoittamaan vääriksi.

Ehdotetun poliisilain 5 b luvun 3 §:n 1 momentin mukaan rikostiedustelun kohteena olisi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava järjestäytynyt rikollisuus.

Ehdotetun 5 b luvun 4 §:n 1 momentin mukaan rikostiedustelukeinon käytön yleisenä edellytyksenä olisi, että sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta 3 §:ssä tarkoitetusta rikostiedustelun kohteesta, joka uhkaa vakavasti yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta.

Perustelujen (s. 120–121) mukaan järjestäytynyt rikollisuus rikostiedustelun kohteena tulisi ymmärtää laveammin kuin rikoslain 6 luvun 5 § 2 momentissa määritelty järjestäytyneen rikollisryhmän käsite tai kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa (SopS 20/2004, ns. Palermon sopimus) käytetty määritelmä, joita ei voida pitää riittävän kattavina pyrittäessä torjumaan järjestäytyneen rikollisuuden muodostamaa uhkaa. Perustelujen mukaan 1 momentin ilmaisu järjestäytynyt rikollisuus sisältäisikin myös rikollisverkostot, jotta epävarmuus henkilöiden rooleista ja rikollisen toiminnan rakenteista ei muodostuisi esteeksi yksilön ja yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjumiseksi välttämättömien tietojen hankkimisessa.

Ehdotetussa 5 b luvussa ei rikostiedustelussa käytettäville keinoille ole asetettu keinokohtaisia erityisiä edellytyksiä.

Kun kysymys ehdotetuissa rikostiedustelukeinoissa on ainakin perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämään ja 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen puuttumisesta, ja kun perusteluiden mukaan tarkoitus on irrottautua laissa ja kv-sopimuksessa olevasta ehdotettuun sanamuotoon ”järjestäytynyt rikollisuus” soveltuvasta määritelmästä, herää kysymys, onko sääntely perusoikeusrajoitukselta edellytettävin tavoin täsmällistä ja tarkkarajaista. Ehdotetun lain sanamuodon perusteella jää mahdollisesti epäselväksi, kehen rikostiedustelukeino voidaan 5 b luvun 5 §:n nojalla kohdistaa ja on kysymyksenalaista, täyttääkö ehdotus tältä osin perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Lisäksi on huomioitava, että sääntely tällaisenaan antaa soveltajalleen varsin laajaa harkintavaltaa ja väljyydessään hankaloittaa myös valvontaa.

5 RIKOSTIEDUSTELUKEINOLLA HANKITTUJEN TIETOJEN KÄYTTÄMINEN

Ehdotetussa 5 b luvun 15 §:ssä säädettäisiin rikostiedustelukeinolla hankittujen tietojen käyttämisestä:

> Rikostiedustelukeinolla hankittuja tietoja saa käyttää 3 §:ssä tarkoitetun uhkan torjumiseksi sekä rikoksen estämiseksi ja poliisin toiminnan suuntaamiseksi.
>
> Tietoja saa aina käyttää syyttömyyttä tukevana selvityksenä sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.
>
> Lisäksi rikostiedustelukeinolla hankittuja tietoja saa käyttää, jos se on välttämätöntä:
> 1) tämän lain 5 luvun 3 §:ssä tarkoitetun rikoksen paljastamiseksi;
> 2) 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.

Toiminnan suuntaamiseksi tarkoitetun rikostiedustelukeinolla hankitun tiedon käytön rajoituksista säädetään jäljempänä 19 §:ssä.

Säätämisjärjestysperusteluiden mukaan (s. 225) 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.

Perustelujen mukaan rikostiedustelulla saatujen tietojen hyödyntämisen osalta vertailukohtaa voidaan 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.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa säädettäisiin rikostiedustelukeinoin saadun tiedon käyttämisestä rikoksen paljastamiseksi ja selvittämiseksi.

Kun perustelujen mukaan rikostiedustelulla saatujen tietojen hyödyntämisen osalta vertailukohtaa haetaan ylimääräisen tiedon käyttöä koskevasta sääntelystä, huomiota kiinnittää, että niin pakkokeinolain (PKL 10:56,3) kuin poliisilain (PolL 5:54,3) ylimääräisen tiedon käyttöä koskevan sääntelyn mukaan ylimääräisen tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä. Tuomioistuimen päätösvalta säädettiin lakiin pakkokeino- ja poliisilain eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella (PeVL 66/2010 vp, s. 9 ja PeVL 67/2010 vp, s. 4).

Nyt ei kuitenkaan ehdoteta tuomioistuimelle roolia ylimääräisen tiedon käyttämiseksi näyttönä asiassa, joka etenee syytteen käsittelyyn tuomioistuimessa. Mielestäni vastaava sääntely tässäkin olisi perusteltua, varsinkin, kun luonnoksen mukaan (s. 208) ”tarkoitus on kuitenkin rikostiedusteluhankkeen seuraavassa valmisteluvaiheessa täydentää uhkaperusteista rikostiedustelua koskevaa sääntelyä, mikäli perustuslain 10 §:ään esitetyt muutokset toteutuvat”. Tämän myötä rikostiedustelukeinot

ilmeisesti täydentyisivät muun muassa viestintään puuttuvilla keinoilla, jolloin mahdollisesti aktualisoituisi esimerkiksi rajanveto kuuntelukiellon alaisen ja sallitun kuuntelun välillä. Mikäli tämä toteutuu, olisi käsitykseni mukaan joka tapauksessa viimeistään siinä vaiheessa sääntelyä täydennettävä edellä kerrotuin tavoin tuomioistuimen osuudella.

Ehdotetussa 3 momentissa säädetään siitä, minkä rikosten paljastamiseksi ja minkä rikosten selvittämiseksi rikostiedustelukeinolla hankittuja tietoja saa käyttää välttämättömyysedellytyksen täyttyessä.

Perustelujen (s. 224) mukaan kyse on lähtökohtaisesti törkeistä rikoksista, joiden voidaan osaltaan arvioida ilmentävän sitä yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavaa vakavaa rikollisuutta, jota ehdotetun 5 b luvun mukaisilla toimivaltuuksilla pyritään torjumaan.

Ns. rikosasioiden tietosuojalain (1054/2018) 5 §:n 2 momentin mukaan lain 1 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyä tarkoitusta varten kerättyjä henkilötietoja saa käsitellä muuhun kuin kyseisessä momentissa säädettyyn tarkoitukseen vain, jos käsittelystä säädetään laissa.

Nyt ehdotetun mukaan tietoja kerättäisiin ehdotetun 5 b luvun 1 §:n mukaan sellaisesta vakavasta rikollisuudesta, joka vakavasti uhkaa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta ja sen torjumiseksi.

Rikosasioiden tietosuojalakia koskevan hallituksen esityksen HE 31/2018 vp mukaan lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun lain ”olisi täytettävä rikosasioiden tietosuojadirektiivin vaatimukset käsittelyn tarpeellisuuden ja oikeasuhtaisuuden osalta siten kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa edellytetään” (s. 39).

Mainitun direktiivin alakohdan mukaan käsittelyn muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen on oltava tarpeellista ja oikeasuhteista unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Käsitykseni mukaan ehdotettuun 5 b luvun 15 §:n 3 momentin 2 kohtaan ehdotetuissa rikoksissa ei kaikilta osin ole kysymys sellaisesta vakavasta rikollisuudesta, joka vakavasti uhkaa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta ja että vaatimus oikeasuhtaisuudesta täyttyisi.

Tietojen luovutusten osalta nostan esille dokumentoinnin tarpeen.

Kuten hallintovaliokunta lausunnossaan 40/2014 vp ”Epäiltyjen tietojärjestelmä (Epri), henkilötietojen käsittely, valvonta ja tietosuoja” totesi:

> ”Kysymys on poliisin vastuullisuudesta ja tilivelvollisuudesta (accountability) salaisten rekisterien sekä taktisten ja teknisten menetelmien toimintakentällä eli siis ympäristössä, joka ei ole julkinen eikä läpinäkyvä. Salaisella toimintakentällä vastuullisuus edellyttää tilivelvollisuutta ja toimintojen kirjaamista (audit trail) eli selkeitä vastuuasemia, kattavaa dokumentointia ja valvontaa. Rekisterinpitäjän

> on kyettävä osoittamaan rekisteröinnin laillisuus. "Accountability" tarkoittaa myös sitä, että poliisi on auktorisoidun tahon kysyessä velvollinen esittämään täydellisen selvityksen toiminnastaan (audit trail). Uskottava valvonta ei valiokunnan mielestä voi järjestelmään liittyvien epäiltyjen rakenteellisten puutteiden ja virheiden vuoksi toteutua pelkästään poliisin sisäisenä valvontana. Poliisin hierarkkisen organisaation yläpäässä kohdataan välttämättä niin sanottuja vaarallisia työyhdistelmiä ja törmätään itsekriminointisuojaan liittyviin ongelmiin.”

Perustelujen (s. 99) mukaan nimenomaista dokumentointivelvollisuutta ei kuitenkaan ole katsottu tarpeelliseksi säätää, koska vastaava velvollisuus sisältyy jo yleislainsäädäntöön.

Kuten säätämisjärjestysperusteluissa (s. 221) todetaan, oikeusturvajärjestelyt voivat sisältää muun muassa toimivaltuuksien käytön dokumentointivelvoitteen.

Vaikka sekä tietosuoja-asetus että rikosasioiden tietosuojalaki edellyttävätkin rekisterinpitäjältä, että sen on kyettävä osoittamaan henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus, mikä merkitsee käytännössä dokumentointivelvollisuutta, joka koskee kaikkea käsittelyä, mukaan lukien luovuttamista (s. 231), olisi luovuttamisesta mielestäni perusteltua erikseen säätää.

6 RIKOSTIEDUSTELUN ULKOINEN VALVONTA

Ehdotetussa poliisilain 5 b luvun 24 §:ssä säädetään tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtävistä ilmoituksista ja ehdotetun tiedustelutoiminnan valvonnasta annettuun lakiin tehtävän muutoksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulle ehdotetaan rikostiedustelun valvonnassa vastaavaa roolia kuin hänellä on siviili- ja sotilastiedustelussa.

Edeltäjäni oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on monessa yhteydessä kiinnittänyt huomiota tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnan resursseihin (esim. EOAK/4998/2025) ja sijaisuusjärjestelyihin (esim. EOAK/5862/2025).

Perustuslakivaliokunta painotti tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 9/2018 vp) tiedusteluvalvontavaltuutetun resursseja:

> Perustuslakivaliokunta on painottanut riittävien valvontajärjestelmien olemassaoloa ja valvonnan tehokkuutta tiedustelutoiminnan vastapainoksi. Valiokunnan käsityksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun käytettävissä olevilla resursseilla on konkreettinen vaikutus salassa tehtävän tiedustelutoiminnan valtiosääntöiseen hyväksyttävyyteen. Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan tulee olla tosiasiallisesti tehokasta, eivätkä puutteelliset resurssit saa muodostaa käytännön toiminnassa estettä tehokkaalle valvonnalle.

> Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota asiaan ja pitää valvontaan osoitettavien resurssien mitoittamista perusteluissa kaavailtuun nähden huomattavasti suuremmiksi välttämättömänä valvonnan riittävyyden, kattavuuden ja tehokkuuden turvaamiseksi. Valiokunta pitää saamansa selvityksen perusteella ilmeisenä, että tiedustelutoiminnan valvonnan vaatimat resurssit voivat olla tiedustelutoiminnan täytäntöönpanon edetessä jopa moninkertaiset. (s. 8–9)

Mikäli ehdotettu tehtävien lisääntyminen toteutuu, korostuu tarve tiedusteluvalvontavaltuutetun resursseista huolehtimiselle ja toimivan sijaisuusjärjestelyn luomiselle. Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa (s. 67) tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävien arvioidaan lisääntyvän jonkin verran. Asianmukaisen laillisuusvalvonnan mahdollistamiseksi tiedusteluvalvontavaltuutetun toimistoon arvioidaan tarvittavan kahden henkilötyövuoden lisäresurssi.

Oikeusasiamiehen rikostiedusteluun kohdistama valvonta voi resurssien ja laillisuusvalvonnan rakenteen vuoksi olla lähtökohtaisesti vain ns. valvonnan valvontaa.

7 KATSELUKIELLOT RIKOSTIEDUSTELUSSA

Ehdotettuun poliisilain 5 b luvun 34 §:ään sisältyy teknisen katselun katselukielto. Sen mukaan teknistä katselua ei saisi kohdistaa sellaiseen viestintään, josta viestinnän osapuoli ei saa todistaa tai josta hänellä on oikeus olla todistamatta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n, 14 §:n, 16 §:n, 17 §:n, 20 §:n tai 22 §:n 2 momentin nojalla.

Perusteluissa (s. 178) viitataan hallituksen esityksessä HE 224/2010 (s. 56) salaisten tiedonhankintakeinojen kohdalla lausuttuun, jonka mukaan huulilta lukeminen, viittomakielen tulkitseminen tai kirjallisen viestin sisällön selvittäminen katselemalla tai kuvatallenteelta voi joissakin tapauksissa olla mahdollista.

Ehdotettu sääntely vastaisi tiedonhankintakeinojen eroja lukuun ottamatta sisällöllisesti poliisilain 5 a luvun 41 §:n 1 momenttia.

Voimassa olevan perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Sen vuoksi tässä tarkoitetulla rikostiedustelulla, joka ehdotetun poliisilain 5 b luvun 1 §:n mukaan koskisi tiedonhankintaa ”sellaisesta vakavasta

rikollisuudesta, joka vakavasti uhkaa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta sekä sellaisen tiedon hyödyntämisestä uhkan torjumiseksi”, ei ”voida puuttua perustuslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuun luottamuksellisen viestin suojaan” (s. 210).

Viitaten siihen, mitä edellä hallituksen esityksessä HE 224/2010 vp on lausuttu viestin sisällön selvittämisen mahdollisuudesta, ehdotetussa poliisilain 5 b luvun 34 §:ssä tulisi käsitykseni mukaan säätää katselukiellosta kaikkeen viestintään – ei pelkästään todistamiskiellon alaiseen viestintään. Vertailu siviilitiedustelua koskevaan poliisilain 5 a luvun sääntelyyn on käsitykseni mukaan perusteetonta, sillä siviilitiedustelun koskiessa tiedonhankintaa vakavasti kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta, luottamuksellisen viestin suojaan puuttuminen on siinä mahdollista lailla säädetyillä perusteilla.

Kiinnitin edellä olevaan huomiota hallituksen esityksen luonnoksesta antamassani lausunnossa. Hallituksen esitys on kuitenkin samansisältöinen kuin mitä luonnosvaiheessa ehdotettiin.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 100) todetaan olevan mahdollista, että muissakin kuin nimenomaisen katselukiellon piiriin kuuluvissa 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 tiedon hankinnan 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.

En ole vakuuttunut, että mainituilla perusteilla voitaisiin ohittaa luottamuksellisen viestin perusoikeussuojaa. Mainitut perusteet eivät käsitykseni mukaan täytä niitä rajoitusedellytyksiä, joita luottamuksellisen viestinnän suojan murtamiselle on asetettu.

8 RIKOSTIEDUSTELUKEINON KÄYTÖSTÄ ILMOITTAMINEN

Ehdotetussa poliisilain 5 b luvun 38 §:ssä säädettäisiin rikostiedustelukeinon käytöstä ilmoittamisesta.

Sääntely vastaisi pääosin poliisilain 5 luvun 58 §:n (salaisen tiedonhankinnan käytöstä ilmoittaminen) ja poliisilain 5 a luvun 47 §:n (tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen) sääntelyä.

Tältä osin totean ehdotetun pykälän sisältöä enemmälti arvioimatta, että laillisuusvalvonnassa on tiedustelutoiminnan kohdalla havaittu (esim. EOAK/5863/2025), että kokonaisuutena arvioiden tuomioistuinkäytäntö keinon käytön ilmoittamatta jättämisestä ei näyttäisi vastaavan lainsäätäjän

tarkoitusta. Poikkeukseksi tarkoitetusta ilmoittamatta jättämisestä näyttää muodostuneen pääsääntö. Salaisen tiedonhankinnan kohdalla tällaista ongelmaa ei niinkään ole havaittu.

Esimerkiksi poliisilain 5 a lukua koskevaa hallituksen esitystä käsitellessään perustuslakivaliokunta totesi ilmoittamista koskevan sääntelyn luovan merkittävän oikeusturvatakeen (PeVL 35/2018 vp – HE 202/2017, s. 8). Valiokunta totesi sekä perustuslain että Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden kannalta lähtökohtana olevan, että tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoitetaan mahdollisimman pian asianosaisella ja että poikkeukset tähän lähtökohtaan rajoittuvat vain soveltamisedellytyksiltään hyvin tiukasti määriteltyihin tilanteisiin. Valiokunnan näkemyksen mukaan salaisten tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvää ilmoittamisvelvollisuutta on syytä pitää keskeisenä osana tällaisten menettelyjen oikeussuojatakeita (s. 24).

Edellä olevan perusteella herää kysymys, olisiko lainsäädäntöä joltain osin syytä tarkentaa, jotta keskeinen oikeussuojatae toteutuisi täysimääräisesti.

Perusteluissa (s. 71) oikeusturvan elementtinä ilmoittamisvelvollisuuden ohella esitetty tutkimispyynnön tekeminen tiedusteluvalvontavaltuutetulle ei käsitykseni mukaan ole tosiasiassa muodostunut olennaiseksi oikeusturvan kannalta. Tutkimispyyntöjä on vuosittain vähäinen määrä ja eikä tiedusteluvalvontavaltuutetun toimesta kantelun tai tutkimispyynnön tehneelle ilmoiteta (pois lukien ne tilanteet, joissa henkilölle on ilmoitettu menetelmän käytöstä) onko hän ollut ollut toimenpiteen kohteena vai ei.

Oikeusasiamies
Jari Råman

Esittelijäneuvos
Mikko Eteläpää

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.