



Lausuntotiivistelmä: hallituksen esitysluonnos Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koske- vaksi lainsäädännöksi

Sisällys

1.	Hanke ja lausuntopyyntö	1
2.	Yleisiä huomioita	4
3.	Suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin	9
4.	Viranomaisten toimivallan ja tehtävien jako sekä yhteistoiminta	18
5.	Valvonta ja tuomioistuinkontrolli	20
6.	Viranomaisten resurssit	23
7.	Ehdotettu laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain muuttamisesta	25
	<i>3 luku – Salainen tiedonhankinta</i>	25
	<i>3 a luku – Rikostiedustelu vakavan rikollisuuden torjumiseksi</i>	25
8.	Ehdotettu laki rajavartiolain muuttamisesta	31
9.	Muut lakiehdotuksia koskevat huomiot	33
10.	Muut huomiot	34

1. Hanke ja lausuntopyyntö

Esityksessä ehdotetaan, että rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin lisätään säännökset Rajavartiolaitoksen uhkaperusteisesta rikostiedustelusta. Uhkaperusteista rikostiedustelua koskeva sääntely perustuisi menetelmällisesti ja määritelmällisesti rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa säädettyihin salaisiin tiedonhankintakeinoihin, mutta niiden käyttöedellytyksistä säädettäisiin ehdotetussa uudessa luvussa rikosten estämistä ja paljastamista koskevista edellytyksistä poikkeavalla tavalla.

Esityksessä ehdotetaan myös muutoksia ja täsmennyksiä sääntelyyn, joka koskevat rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain salaista tiedonhankintaa. Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset automaattisesta tiedonkeräämisestä avoimista lähteistä silloin, kun se on tarpeellista Rajavartiolaitokselle säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Muihin liitelakeihin ehdotetaan tehtäväksi muutokset, jotka johtuvat ehdotettavasta uhkaperusteista rikostiedustelua koskevasta sääntelystä.

Sisäministeriö pyysi ajalla 27.5.–10.7.2026 lausuntoa seuraavilta tahoilta, joista tähdellä (*) merkityt antoivat lausunnon:

DNA Oyj

Eduskunnan oikeusasiamies*

Electronic Frontier Finland ry - Effi ry*

Elinkeinoelämän keskusliitto EK*

Elisa Oyj

Helsingin hallinto-oikeus

Helsingin hovioikeus*

Helsingin kärjäoikeus*

Helsingin poliisilaitos

Helsingin yliopisto / Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti

Huoltovarmuuskeskus*

Ihmisoikeusliitto ry

Juristiliitto – Juristförbundet ry*

Keskusrikospoliisi*

Korkein hallinto-oikeus

Korkein oikeus

Liikenne- ja viestintäministeriö*

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom*

Maa- ja metsätalousministeriö

Maahanmuuttovirasto*

Maanpuolustuksen henkilökuntaliitto MPHL ry

Medialiitto ry*

Oikeusministeriö*

Oikeustoimittajat ry

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Poliisiammattikorkeakoulu*

Poliisihallitus*

Poliisin ja Rajan henkilöstö JHL ry

Puolustusministeriö*

Pääallystöliitto ry*

Rajaturvallisuusunioni ry

Rikosseuraamuslaitos*

Rikosuhripäivystys

Sisäministeriön poliisiosasto*

Sosiaali- ja terveysministeriö

Suojelupoliisi*

Suomen Asianajajat*

Suomen Erillisverkot Oy

Suomen Journalistiliitto ry*

Suomen Konepääliiketoimittajaliitto SKL ry

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbundet ry*

Suomen ympäristökeskus

Syyttäjälaitos*

Tasavallan presidentin kanslia

Telia Finland Oy

Tiedusteluvalvontavaltuutettu*

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry*

Tietosuojavaltuutetun toimisto*

Tulli*

Tuomioistuinvirasto*

Turvallisuuskomitea*

Työ- ja elinkeinoministeriö

Ulkoministeriö*

Ulosottolaitos*

Upseeriliitto ry

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston oikeuskansleri*

Valtiovarainministeriö*

Verohallinto*

Verohallinto, Harmaan talouden yksikkö*

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Ympäristöministeriö

Lisäksi lausunnon antoivat kaksi yksityishenkilöä. Korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus sekä sosiaali- ja terveysministeriö ilmoittivat, etteivät ne anna asiassa lausuntoa. Maa- ja metsätalousministeriö sekä ympäristöministeriö ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa asiassa.

Lausuntopyyntö ja lausunnot ovat nähtävänä valtioneuvoston ja sisäministeriön verkkosivustolla osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella SM030:00/2025.

2. Yleisiä huomioita

Sisäministeriön poliisiosasto, Syyttäjälaitos, Poliisihallitus, Poliisiammattikorkeakoulu, Tulli, Maahanmuuttovirasto, Verohallinto ja Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö kannattavat esitystä. **Liikenne- ja viestintäministeriö** pitää kannatettavana esityksen tavoitetta tehostaa vakavan rikollisuuden torjuntaa ja parantaa turvallisuutta. **Puolustusministeriö** pitää esityksen tavoitteita kannatettavina ja pitää tärkeänä, että viranomaisilla on tarvittavat ja riittävät mahdollisuudet toteuttaa tehtävänsä. **Ulkoministeriö** tukee esitysluonnoksen tavoitteita vahvistaa Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia ennalta estää ja torjua laittomaan maahantuloon ja ihmiskauppaan liittyvää järjestäytynyttä ja muuta vakavaa rikollisuutta. **Valtiovarainministeriö** pitää Rajavartiolaitoksen rikostiedustelulainsäädännön kehittämistä tarpeellisenä ja kannatettavana. **Suojelupoliisi** suhtautuu myönteisesti rikostiedustelusta säättämiseen. **Keskusrikospoliisi** katsoo, että uhkaperusteinen rikostiedustelu on välttämätöntä ja lähtökohtaisesti yhteiskunnallisesti edullisempaa kuin rikoksien selvittäminen ja rikosvastuun toteuttaminen. **Turvallisuuskomitean sihteeristön** mielestä esitysluonnos vastaa turvallisuusympäristön vaikeutumisesta ja ennustamattomuudesta johtuvaan tarpeeseen vähentää eri viranomaisten tehtäväkenttien väliin jääviä katvealueita, joita rikolliset ja muut toimijat voisivat hyödyntää. **Huoltovarmuuskeskus** näkemyksen mukaan kokonaisuutena esitys tukee huoltovarmuutta ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista. **Päällystöliitto ry** katsoo esitysluonnoksen vastaavan hyvin rikostiedustelun tarpeita. **Rikosseuraamuslaitos ja Ulosotolaitos** pitävät esityksen tavoitteita kannatettavina.

Myös **Elinkeinoelämän keskusliitto EK** pitää esityksen tavoitetta kannatettavana mutta katsoo, että esitys edellyttää useita täsmennyksiä jatkovalmistelussa. **Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry** pitää esityksen tavoitteita ymmärrettävinä ja kannatettavina siltä osin, kuin niillä pyritään torjumaan vakavaa, järjestäytynyttä ja rajaturvallisuutta uhkaavaa rikollisuutta. Myös **Juristiliitto** pitää esityksen tavoitteita lähtökohtaisesti ymmärrettävinä ja esitystä kokonaisuudessaan perusteltuna siinä mielessä, että se mahdollistaa Rajavartiolaitokselle paremmat edellytykset torjua laittomaan maahantuloon ja ihmiskauppaan liittyvää järjestäytynyttä ja vakavaa rikollisuutta. **Helsingin hovioikeus** katsoo, ettei ole tarkoituksenmukaista, että Suomeen syntyisi viisi eri tiedusteluorganisaatiota. Helsingin hovioikeuden mielestä nykyinen Suojelupoliisi sekä Puolustusvoimat mahdollistavat riittävän tiedusteluvoiman. **Suomen Asianajajat** suhtautuu ehdotettuun sääntelyyn kriittisesti siltä osin, kuin sääntely mahdollistaa salaisia tiedonhankintakeinoja ilman rikosepäilyä. **Electronic Frontier Finland - Effi ry** pitää esitystä huonona.

Valtioneuvoston oikeuskansleri nostaa esiin huomioita esitysluonnoksen suhteesta perustuslakiin ja perusoikeuksiin. Esitys tarkoittaisi olennaista puuttumista perusoikeuksiin, ja esitysluonnokseen liittyy kysymyksiä välttämättömyys-, hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusedellytyksiä koskien. Oikeuskansleri kiinnittää huomiota myös esitysluonnoksen tulkinnanvaraisuuteen ja täsmennyksien tarpeeseen. Esityksen vaikutusarviointia olisi syytä jatkovalmistella. Muun muassa esitysluonnoksen jaksoa *Muut toteuttamisvaihtoehdot* olisi syytä täydentää hallituksen esityksen laatimissuhteiden mukaiseksi. Oikeuskanslerin mukaan esityksessä tulisi esimerkiksi arvioida, miksi vaihtoehtoisilla keinoilla ei saavutettaisi esityksen tavoitteita yhtä hyvin kuin ehdotettavilla keinoilla. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan uhkaperusteisen rikostiedustelun keskittäminen poliisille turvaisi todennäköisesti paremmin rikostiedustelukeinojen käytön yhdenmukaisuutta ja valvontaa. Se, että lakiehdotuksen mukaan eräistä rikostiedustelukeinoista voisi päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies, tarkoittaa, että mahdollisia päätöksentekijöitä olisi suuri määrä ja sen seurauksena päätöksentekijöille ei kertyisi kokemusta aiheesta ja toimintatavat voisivat poiketa toisistaan. Tulkintakäytäntö muodostuisi näissä kysymyksissä virkamiesten päätöksistä ilman tuomioistuinlinjauksia. Uhkaperusteisen rikostiedustelun keskittämistä poliisille voisi arvioida vaihtoehtona myös, jotta rikostiedustelukeinoista päättävillä kertyisi ammattitaitoa. Hyötynä olisi, että poliisilla on erityinen koulutus ja kokemus perusoikeuksiin kajoamista sisältävien valtuuksien käyttöön. Valtioneuvoston kanslerin tarkempia näkemyksiä esitysluonnoksen suhteesta perustuslakiin ja perusoikeuksiin käsitellään 3. luvussa.

Eduskunnan oikeusasiamies pitää esityksen lähtökohtaa toiminnallisesti perusteltuna. Esitysluonnoksessa määritellyt toimivaltuuksien käyttöedellytykset ja siirtymää rikostiedustelun ja rikoksen estämisen välillä koskevat järjestelyt tukevat lähtökohtaisesti sitä, että toimivaltuuksien välinen rajanveto ei jää vain operatiivisen harkinnan varaan uhkan konkretisoituessa. Myös oikeusasiamies nostaa kuitenkin esiin kysymyksen, kuinka tarkoituksenmukaista ylipäätään on, että useat eri viranomaiset toimivat Suomessa operatiivisina rikostiedusteluorganisaatioina. Eri uhkaperusteesta huolimatta rikostiedustelun kohteet voivat olla päällekkäisiä.

Oikeusasiamies ja **oikeusministeriö** tuovat esiin, että perustuslakivaliokunnan kannan mukaan lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita. Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 36/2024), että poliisin toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta. Toimivaltuuksien epäsymmetria ei siis ole sellaisenaan ole perusoikeuksien

rajoittamisedellytyksien vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden.

Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan esityksessä tulisi arvioida perusteellisesti sitä vaihtoehtoa, että uhkaperusteinen rikostiedustelu keskitetään yksinomaan poliisille ja sen sisällä keskusrikospoliisille, jonka tehtävään kuuluu nimenomaan vakavan rikollisuuden torjuminen. Oikeusasiamiehen muita huomioita esitysluonnoksen suhteesta perusoikeuksiin käydään läpi 3. luvussa ja huomioita rikostiedustelun ulkoista valvontaa koskien 5. luvussa.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu nostaa esiin huomioita erityisesti ehdotetun sääntelyn tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä, viranomaisten osin rinnakkaisista tehtävistä sekä rikostiedustelutoiminnan valvonnan järjestämisestä. Näitä huomioita käydään tarkemmin läpi myöhemmissä luvuissa.

Sisäministeriön poliisiosasto katsoo, että esitys mahdollistaisi Rajavartiolaitokselle sen rikostorjuntatoimivaltuuksien piiriin kuuluvan vakavan rikollisuuden osalta vastaavan uhkaperusteisen rikostiedustelutoiminnan, kuin mitä esitetään poliisille. Sääntelyn tarve on sinänsä kuvattu seikkaperäisesti. Sääntelytarvetta tulisi lähtökohtaisesti perustella vakavan rikollisuuden muodostamien uhkien ennalta torjumisella eikä uusien rikostapauksien havaitsemisen tai tutkintaan saattamisen taikka meillä olevien tekojen keskeyttämisen kannalta, sillä jälkimmäinen perustelu viittaa nykyisin voimassa olevan sääntelyn mukaiseen rikosten estämiseen tai paljastamiseen. Poliisin vastaavassa rikostiedustelulainsäädäntöhankkeessa päädyttiin lausuntokierroksen jälkeisessä jatkovalmistelussa ehdottamaan rikostiedustelun keskittämistä keskusrikospoliisiin muun muassa sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan sekä oikeusturvakysymyksiin ja sitä kautta sääntelyn valtiosääntöoikeudelliseen hyväksyttävyyteen liittyvistä syistä. Keskittämisellä arvioitiin voitavan myös paremmin turvata uusien säännösten yhdenmukainen soveltamiskäytäntö. Valmistelun yhteydessä tuotiin myös esille se, että keskittyessä mallissa yhteensovittamisen siviilitiedustelun kanssa arvioitiin olevan helpompaa kuin hajautetussa mallissa. Poliisia koskevaan lakiesitykseen otettiin keskittämiskäytännön myötä säännös poliisiyksiköiden toimivaltuudesta avustaa keskusrikospoliisia sen johdolla yksittäisten rikostiedusteluoperaatioiden toteutuksessa. Rajavartiolaitoksen tulisi arvioida edellä mainitun merkitystä Rajavartiolaitoksen rikostiedustelun organisoinnissa. Poliisin keskittämiskäytännön myötä myös poliisin rikostiedustelukoulutustoiminta on tarkoitus keskittää pääpainoltaan keskusrikospoliisiin. Tämä voi vaikuttaa poliisin mahdollisuuksiin antaa koulutustukea Rajavartiolaitokselle.

Liikenne- ja viestintäministeriön esittää 3. luvussa läpikäytäviä näkemyksiä esitysluonnoksen suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin.

Oikeusministeriö tuo esiin, että esitysluonnoksessa ehdotettava sääntely perustuu suurelta osin poliisin rikostiedustelusta ehdotettuun. Oikeusministeriön mukaan sillä ei ole ollut mahdollisuutta arvioida ehdotettavia säännöksiä kattavasti. Myöhemmissä luvuissa esitetään oikeusministeriön huomioita, joissa ehdotettua sääntelyä on arvioitu joiltain osin. Muilta osin oikeusministeriö viittaa poliisin rikostiedusteluesityksestä antamaansa lausuntoon, muun muassa soveltamisalan ja rikostiedustelukeinon kohdentamisen osalta. Lisäksi myöhemmissä luvuissa käsitellään oikeusministeriön huomioita muun muassa ehdotetun sääntelyn suhteesta perusoikeuksiin, henkilötietojen suojaa koskien sekä viranomaisten tehtävien päällekkäisyyksien kannalta.

Puolustusministeriö tuo esiin huomioita erityisesti Rajavartiolaitokselle ehdotettujen rikostiedustelutoimivaltuuksien suhteesta Puolustusvoimain rikostorjuntatoimivaltuuksiin sekä rikostiedustelukeinon käytöstä päättämisen ja käytön valvonnan organisoinnista. Näitä huomioita kuvataan tarkemmin 4. ja 5. luvussa.

Ulkoministeriö tuo esiin 3. luvussa kuvattuja huomioita ehdotetun sääntelyn suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin.

Valtiovarainministeriö toteaa, että Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimintaympäristö on jatkuvassa muutoksessa. Uusia ilmiöitä ovat rikosten tekotapojen muuttuminen sekä maahantulon väli-neellistämisen ilmeisen pysyväisluonteinen jääminen osaksi valtioiden välistä vaikuttamista, mikä liittyy myös kansalliseen turvallisuuteen. Samantapaiset toimintaympäristön nopeaan muutokseen liittyvät haasteet ja uhkat koskevat kaikkia turvallisuusviranomaisia niiden omilla tehtäväalueilla ja erityisesti poliisia, Tullia ja Rajavartiolaitosta. Tehokas, toimiva ja vaikuttava järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden torjunta edellyttää alati muuttuvassa toimintaympäristössä viranomaisilta mahdollisimman tehokkaita ja yhdenmukaisia toimivaltuuksia, joiden avulla saadaan kaikkien viranomaisten vahva oman tehtäväalan erityisasiantuntemus hyödynnettyä täysimääräisesti. Siksi on tärkeää kehittää viranomaisten rikostiedustelulainsäädäntöä tasapuolisesti siten, että Rajavartiolaitos, poliisi ja Tulli hyötyvät kaikki mahdollisesta uudesta rikostiedustelulainsäädännöstä tasapuolisesti. Rajavartiolaitoksen, poliisin ja Tullin toimintaa ohjaavan ja johtavan päätöksenteon tulee pohjautua laadukkaaseen ja ajantasaiseen tietoon. Rikostiedustelulla ei tavoitella ainoastaan yksittäisten rikosten es-

tämistä tai paljastamista, vaan myös kattavaa ymmärrystä rikostorjunnan toimintaympäristöstä strategisen ja operatiivisen päätöksenteon pohjaksi sekä voimavarojen tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi. Voimassa oleva lainsäädäntö ei tällä hetkellä täytä operatiivisen rikostiedustelun asettamia vaatimuksia ja tarpeita muuttuneessa turvallisuusympäristössä.

Helsingin hovioikeuden mukaan esitysluonnos ja muut tiedusteluliitännäiset lakihankkeet ovat monitahoinen, laaja ja osin vaikeaselkoinen kokonaisuus. Esitysluonnos on osa laajaa turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksien kokonaisuudistusta, jossa rikostorjunnan painopistettä tavoitellaan siirrettäväksi yhä aikaisempaan vaiheeseen. Esitysluonnoksen vaikutusarviointi tulisi tästä syystä suorittaa yhdessä poliisin ja Tullin rikostiedustelutoimivaltuuksien ja pakkokeinolain uudistuksia koskevien hallituksen esitysten vaikutusten arvioinnin kanssa. Esitysluonnokseen liittyy oikeusturvaa ja perusoikeuksia koskevia kysymyksiä. Rikostiedustelukeinoja tulisi voida käyttää vain, jos käyttäminen on oikeusturvanäkökulmasta välttämätöntä; perusteeksi ei riitä, että käyttäminen on lainvalvonnan näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Esitysluonnoksen perusteluissa todettu välttämättömyyden tuloksellisuusodotus siirtää rikostiedustelun painopistettä oikeusturvapunninnasta rikostiedustelun tehokkuuteen. Se, onko kysymyksessä välttämätön tiedustelukeino ei kuitenkaan ole yhtä kuin se, onko tiedustelukeino tehokkain mahdollinen. Kun rikostiedustelukeinon kohdentaminen voi perustua ilmiöön, ryhmään, epäsuoraan yhteyteen tai tiedon hallussapitämiseen ilman yksilökohtaista arviointia, lähestyvä toiminnan luonne rikostiedustelun sijaan tiedustelua.

Helsingin käräjäoikeus katsoo, että ehdotettuun poliisilain rikostiedustelua koskevaan 5 b lukuun verrattuna Rajavartiolaitokselle ehdotettu rikostiedustelusäntely on Rajavartiolaitoksen rajatusta toimivallasta johtuen rajatumpaa ja siten selkeämpää, mitä voidaan pitää myös lain soveltajan näkökulmasta positiivisena. Ehdotuksiin sisältyy kuitenkin poliisilain muutosehdotuksia vastaavasti ongelma sääntelyn väljyydestä ja käsitteiden laaja-alaisesta tulkinnasta. Käräjäoikeus viittaa tältä osin antamaansa lausuntoon koskien luonnosta hallituksen esityksestä eduskunnalle rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

Syyttäjälaitoksen näkemyksen mukaan on perusteltua, että Rajavartiolaitoksen rikostiedusteluun liittyviä toimivaltuuksia kehitetään turvallisuusympäristön vaatimusten mukaisesti ja siten, että esitutkintaviranomaisilla on omissa rikostorjunnan tehtävissä pääsääntöisesti samat toimivaltuudet. Hallituksen esityksellä vahvistettaisiin Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia ennalta estää ja torjua laittomaan maahantuloon ja ihmiskauppaan liittyvää järjestäytynyttä ja muuta vakavaa rikollisuutta. Syyttäjälaitos korostaa uusien tehtävien ja toimivaltuuksien tarkkarajaisia säättämistä, koska ne luovat oikeusturvaa niin toimivaltuuksia käyttäville virkamiehille kuin myös virkatoimien kohteille. Samalla tarkkarajaiset säännökset helpottavat koulutusta, laillisuusvalvontaa ja mahdollista rikosvastuun toteuttamista.

Poliisihallituksen mukaan esitysluonnos noudattaa sääntelyltään ja perusteluiltaan poliisin rikostiedusteluhankkeen hallituksen esitysluonnosta rajaten säädökset Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatoimivaltaan kuuluvaan rikollisuuteen. Ehdotettuun rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 58 c §:ään esitetty kirjaus rikostiedustelun kohteista on sinänsä Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtävien mukainen ja tiivis, mutta Poliisihallitus kiinnittää huomiota Rajavartiolaitoksen tärkeään tehtävään rajaturvallisuuden ylläpitämisessä. Rikostiedustelun kohteiden laajentaminen koskemaan myös rajaturvallisuuteen liittyviin, yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaaviin rikoksiin voisi olla perusteltua, ottaen huomioon Rajavartiolaitoksen tehtävät ja Suomen turvallisuusympäristön tilanteen.

Poliisihallitus pitää rikostorjuntaviranomaisten lainsäädännön yhdenmukaisuutta kannatettavana tavoitteena. Rikostiedustelulainsäädännön pykäläkohtaiset eroavaisuudet eri viranomaisia koskevassa lainsäädännössä olisi perustuttava vain eri viranomaisten lakisääteisten tehtävien eroavaisuuteen, muilta osin vastaavien säädösten pitäisi olla yhdenmukaiset. Rikostiedustelutoimivaltuuksien käytön keskittäminen Rajavartiolaitoksen tiettyyn yksikköön tai yksiköihin voisi olla perusteltua muun muassa osaamisen ja yhdenmukaisten toimintamallien varmistamiseksi, mutta on ymmärrettävää, että Rajavartiolaitoksen rikostiedustelumahdollisuuksia on kyettävä käyttämään tehokkaasti koko valtakunnan alueella. Rajavartiolaitoksen voisi olla hyvä arvioida vastaavanlaista keskittämistä koskevaa ratkaisua, kuin mihin poliisin rikostiedusteluhankkeessa on päädytty keskittämällä rikostiedustelutoimintaa koskeva päätöksenteko keskusrikospoliisiin.

Poliisiammattikorkeakoulu pitää kattavaa ja tehokkaan uhkaperusteisen puuttumisen mahdollistavaa rikostiedustelusäntelyä tärkeänä, erityisesti vakavaan jengi- ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen puuttumiseksi. Hallitus pitää järjestäytynyttä rikollisuutta vakavana uhkana Suomen turvallisuudelle ja lailliselle yhteiskuntajärjestykselle, ja viranomaisilla tulee olla sen torjumiseen riittävän laajat toimivaltuudet. Esitys on tarpeellinen toimintaympäristön muutoksen vuoksi ja kansalaisten turvallisuuden ja viranomaisia koetaan koetun luottamuksen varmistamiseksi. Poliisiammattikorkeakoulun näkemyksen mukaan esitys on varsin tarkkarajainen. Se ei ole ristiriidassa eikä sisällä päällekkäisiä

toimivaltuuksia poliisin uhkaperusteisen rikostiedustelulakihankkeen kanssa. Toimivaltuuksien pää-
töksenteko ja valvonta on ehdotuksessa täsmällisesti kirjattu ja niitä käyttävä henkilöstöjoukko varsin
rajattu Rajavartiolaitoksen sisällä. Viranomaisyhteistyön merkitys on huomioitu.

Keskusrikospoliisi tuo esiin, että poliisin rikostiedustelulainsäädäntöhankkeessa on jatkovalmistelussa päädytty keskittämään rikostiedustelu keskusrikospoliisiin. Rajavartiolaitoksen olisi hyvä arvioida vastaavanlaista keskittämiskäytäntöä. Keskusrikospoliisi kiinnittää huomiota siihen, että Rajavartiolaitokselle ollaan esittämässä siviili- ja sotilastiedusteluhankkeissa mahdollisuutta suorittaa tiedusteluviranomaisten pyynnöstä itsenäisesti tiedustelumenetelmien käyttöön liittyviä toimenpiteitä. Tämän seurauksena Rajavartiolaitoksella voisi olla mahdollisuus toteuttaa sekä rikostiedustelua että tiedustelutoimenpiteitä. Tämä on tarkoituksenmukaista huomioida tietojen käyttöä koskevassa sääntelyssä riittävällä tarkkuudella.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan on tärkeää, että esityksen mukaisesti rikostiedustelua voitaisiin kohdentaa toissijaisesti henkilöryhmään, jos tiettyä henkilöä ei voida yksilöidä. Tällöin on yleensä tunnistettu uhkaavaan toimintaan linkittyvä ryhmä, mutta tunnistettuun ryhmään kuuluvien henkilöiden roolista uhkaavassa toiminnassa ei ole selvyttä. Uhkien torjuntaa tehdään usein alkuvaiheessa heikkojen signaalien perusteella, eivätkä tiedonhankintaa aloitettaessa henkilöiden roolit ole vielä yksilöitävissä riittävällä tarkkuudella. Toissijainen mahdollisuus kohdistaa rikostiedustelua ryhmiin on tarpeen erityisesti tietoverkossa toimivien ja järjestäytyneen rikollisuuden ryhmien kohdalla. Myös mahdollisuutta viimesijaisesti kohdistaa tiedonhankintaa myös muuhun henkilöön, jos siten voidaan perustellusti olettaa saatavan uhkan torjumiseksi tärkeää tietoa, voi pitää perusteltuna. Kyse on vakavasti yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavan järjestäytyneen tai vakavan rikollisuuden torjunnasta eikä tiedonhankinnan alkuvaiheessa henkilöiden rooleista ei ole välttämättä riittävää selvyttä. Kyse on ennen kaikkea uhkan torjumiseksi tärkeän tiedon saamisesta rikostiedustelun käyttöön ja jatkotoimenpiteiden kohdentamiseksi.

Suojelupoliisin mielestä rikosilmiöiden kansainvälistyessä on tarpeen parantaa viranomaisten mahdollisuuksia torjua ennalta uhkia, jotka vakavimmalla tavalla ja laajamittaisimmin kohdistuvat yksilöiden ja yhteiskunnan turvallisuuteen.

Tulli kannattaa esitystä ja pitää sitä tärkeänä siihen kirjattujen tavoitteiden kannalta. Tulli pitää oman toimintansa kannalta tärkeinä ehdotettuja rikostiedustelulla hankitun tiedon luovutusta koskevia säännöksiä: tiedon luovuttaminen uhkan torjumiseksi (ehdotettu rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 3 a luvun 57 p § 1 momentti), tiedon luovuttaminen muulle esitutkintaviranomaiselle toiminnan suuntaamiseksi ja rikoksen estämiseksi (2 momentti 1 kohta), tiedon luovuttaminen rikoksen selvittämiseksi (2 momentti 3 kohta) ja tiedon luovuttaminen hengelle tai terveydelle vaarallisen tapahtuman, vapautteen kohdistuvan rikoksen tai huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi taikka kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi (57 q §). Tulli pitää myös tärkeänä, että esitykseen sisältyvät säännökset rikostiedustelutoimivaltaan kuuluvan tiedonhankinnan siirtämisestä joko keskusrikospoliisille tai Tullille.

Rikosseuraamuslaitos pitää esityksen tavoitteita kannatettavina ja esittää 9. luvussa kuvattuja huomioita ehdotetuista muutoksista Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolakiin.

Tuomioistuinvirasto katsoo, että ehdotuksen vaikutusten arviointi on suoritettava yhdessä poliisin ja tullin rikostiedustelutoimivaltuuksien uudistuksia koskevien hallituksen esitysten vaikutusten arvioinnin kanssa. Ehdotettu sääntely loisi resurssitarpeita tuomioistuimille.

Tietosuoja- ja valtuutetun toimisto katsoo, että rikostiedustelua koskevan lainsäädännön tulee olla sen perusoikeuksia rajoittavan luonteen vuoksi täsmällistä ja tarkkarajaista. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi pohtia, ovatko kaikki Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt sellaisia, joille on perusteltua antaa oikeus kansalaisten oikeuksien kannalta merkittävien tiedustelukeinojen käyttöön. Esimerkiksi Raja- ja merivartiokoulun osalta tiedustelukeinojen käyttö jää heikosti perustelluksi. Jos kaikille yksiköille halutaan antaa oikeudet rikostiedusteluun, tulisi asiaa perustella enemmän, mieluiten sellaisten käytännössä osoittautuneiden tarpeiden kautta, joissa samaan tulokseen ei voida päästä vähemmän henkilöiden oikeuksiin puuttuvilla keinoilla. Myös avointen lähteiden tiedustelun osalta Tietosuoja- ja valtuutetun toimisto pitää tärkeänä tarkastella, ovatko kaikki Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt sellaisia, joille toimivaltuus on perusteltua antaa. Vastaava tarkastelu voisi olla perusteltua myös kaikkien muiden esitettyjen pykälien ja toimivaltuuksien kohdalla.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom esittää 3. luvussa kuvattuja huomioita ehdotetun sääntelyn suhteesta perusoikeuksiin.

Turvallisuuskomitean sihteeristön mielestä esitysluonnos vastaa turvallisuusympäristön muutoksesta aiheutuviin tarpeisiin. Turvallisuuskomitean sihteeristö esittää myöhemmissä luvuissa kuvattuja näkemyksiä perusoikeuksiin ja viranomaisten väliseen työnjakoon ja yhteistoimintaan liittyen.

Huoltovarmuuskeskus katsoo, että esitys tukee huoltovarmuutta erityisesti tilannekuvan, ennakoitavuuden ja häiriönsietokyvyn vahvistamisen kautta. Esitys tukee keskeisesti elintärkeiden toimintojen turvaamista vahvistamalla ennakoivaa turvallisuuskäytännöllä ja viranomaisien välistä yhteistyötä nykyaikaisessa, hybridiuhkia korostavassa toimintaympäristössä. Esityksellä on merkittäviä epäsuoria vaikutuksia huoltovarmuuden edellytyksiin, erityisesti ennakkoinnin, tilannekuvan ja viranomaisyhteistyön näkökulmista. Vaikutus huoltovarmuuteen syntyy vain, jos ennakkotieto kytketään aktiivisesti huoltovarmuudelliseen varautumiseen. Uhkaperusteinen rikostiedustelu mahdollistaa tiedonhankinnan jo ennen rikosten toteutumista ja siirtää painopistettä reaktiivisesta toiminnasta ennakkoivaan varautumiseen. Tällä on erityinen merkitys kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvien vakavien uhkien kannalta, koska tällaiset uhat kehittyvät tyypillisesti vaiheittain ja ovat mahdollisesti havaittavissa jo valmisteluvaiheessa. Ennakkoinnin vahvistuminen mahdollistaa häiriöiden estämisen ennen niiden vaikutusta esimerkiksi energiahuoltoon, logistiikkaan tai tietoliikennejärjestelmiin. Esitys vahvistaa viranomaisyhteistyötä ja yhteistä tilannekuvaa toimijoiden välillä. Tiivistetty yhteistyö parantaa tiedonvaihtoa ja mahdollistaa hajallaan olevan tiedon yhdistämisen kokonaisvaltaiseksi analyysiksi. Tämä on huoltovarmuuden kannalta keskeistä, koska elintärkeiden toimintojen häiriöt ovat usein monialaisia ja edellyttävät usean eri viranomaisen yhteistä tilanneymmärrystä. Parantunut ennakoitavuus ja vahvistunut viranomaisyhteistyö mahdollistavat häiriöiden tunnistamisen varhaisessa vaiheessa, toimenpiteiden oikea-aikaisen kohdentamisen sekä häiriöiden leviämisen estämisen ja niiltä suojautumisen. Vaikutukset korostuvat erityisesti rajapintaan liittyvissä ilmiöissä, joissa turvallisuusuhkat voivat heijastua nopeasti huoltovarmuuden kannalta kriittisiin toimintoihin.

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö tuo 10. luvussa kuvatulla tavalla esiin huomiota mahdollisuuksista hyödyntää velvoitteidenhoitoselvitystä rikostiedustelussa.

Päällystöliitto ry katsoo esitysluonnoksen vastaavan hyvin Rajavartiolaitoksen suorittaman rikostiedustelun nykytilan tarpeita. Rikostiedustelualue on kehittynyt viime vuosien aikana huomattavasti ja lainsäädännön päivittäminen vastaamaan toimintakenttää on tarpeellista. Esitysluonnoksen mukainen sääntely määrittää rikostiedustelua suorittavalle henkilöstölle ajanmukaiset ja tarkat vastuut, mahdollisuudet sekä rajoitukset. Myös mahdollisuus tietojen luovuttamiseen muille vastuuviranomaisille vakavaa rikollisuutta torjuttaessa on tämänhetkisessä maailmantilanteessa erittäin kannattava. Henkilöstöjärjestönä Päällystöliitto ry pitää tärkeänä ehdotetun rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 3 luvun 36 c §:n mukaista mahdollisuutta rajavartiomiehen turvaamiseen tietolähdetoiminnassa rikoksen estämiseksi.

Juristiliitto pitää esityksen tavoitteita lähtökohtaisesti ymmärrettävinä. Juristiliitto katsoo kokonaisuutena, että vakavan laittoman maahantulon järjestämisen ja ihmiskaupan torjunnan tehostaminen on hyväksyttävä tavoite. Esitys on kokonaisuudessaan siinä mielessä perusteltu, että se mahdollistaa Rajavartiolaitokselle paremmat edellytykset ennalta estää ja torjua laittomaan maahantuloon ja ihmiskauppaan liittyvää järjestäytynyttä ja vakavaa rikollisuutta.

Suomen Asianajajat suhtautuu kriittisesti ehdotettuun sääntelyyn siltä osin kuin sääntely mahdollistaa salaisia tiedonhankintakeinoja ilman rikosepäilyä. Kysymys koskee periaatteellista oikeusturvaongelmaa, kun Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet irrotettaisiin rikosprosessista. Suomen Asianajajat korostaa, että tämänkaltaiset salaiset keinot ovat normaalisti kytkettyjä rikoksen estämiseen tai paljastamiseen, mutta kyseinen muutos uhkaa johtaa epämääräiseen uhka-arvioon. Tällaista kehitystä on arvioitava erityisen pidättävästi, koska salaiset tiedonhankintakeinot merkitsevät luonteensa vuoksi merkittävää puuttumista yksityiselämän suojaan, luottamuksellisen viestinnän suojaan ja yksilön tosiasiallisiin mahdollisuuksiin valvoa oikeuksiaan.

Suomen tuomariliitto nostaa lausunnossaan esille erityisesti vaikutusten arvioinnin tuomioistuinten näkökulmasta.

Suomen journalistiliitto ry nostaa 3. luvussa esitetyllä tavalla esiin huomioita esitysluonnoksen suhteesta perusoikeuksiin ja journalistiseen lähdesuojaan.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK kannattaa esityksen tavoitetta mahdollistaa vakavaan rikollisuuteen puuttuminen nykyistä varhaisemmassa vaiheessa ennen yksittäisen rikoksen konkretisoidumista ja pitää perusteltuna, että Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia kehitetään vastaamaan muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksia. On tärkeää, että Rajavartiolaitoksella on riittävät toimivaltuudet torjua laittoman maahantulon järjestämistä, ihmiskauppaa ja muuta rajaturvallisuutta vakavasti uhkaavaa järjestäytynyttä rikollisuutta. Laittoman maahantulon järjestäminen, ihmiskauppa sekä rajaturvallisuutta vakavasti uhkaava järjestäytynyt rikollisuus edellyttävät viranomaisilta entistä ennakoivampaa ja tietojohdoista toimintaa.

Medialiitto ry:n katsoo, että luonnoksessa ehdotetaan rajavartioviranomaisten käyttöön uusia, tehokkaita rikostiedustelukeinoja. Nämä uudet ja tehokkaat keinot edellyttävät selkeää ja informatiivista suojaa toimitukselliselle lähdesuojalle. Jatkovalmistelussa tulisi varmistaa, että lähdesuojan

alaisen viestin tietoja ei käytetä. Tavoitteena tulisi olla selkeä ja tasapainoinen sääntely, joka on informatiivinen ja ohjaa viranomaistoimintaa.

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto Ficom ry:n näkemyksen mukaan rikostiedustelua koskevan sääntelyn tulee olla täsmällistä, tarkkarajaista, toteuttamiskelpoista ja oikeasuhtaista myös niissä tilanteissa, joissa viranomaistoimivaltuuksien käytännön toteuttaminen edellyttää teleyritysten tai muiden palveluntarjoajien myötävaikutusta. Teleyrityksiin ja muihin palveluntarjoajiin kohdistuvia käytännön vaikutuksia ei ole arvioitu esitysluonnoksessa riittävästi, ja siten niitä tulee arvioida jatkovalmistelussa. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon viranomaispyyntöjen määrä, pyyntöjen toteuttamistapa, mahdolliset järjestelmä- ja prosessimuutokset, henkilötyö, varallaolo, tietoturva, käyttövarmuus sekä kustannukset ja niiden korvaaminen. Kustannusten korvaamisesta tulee säätää selkeästi. Teleyrityksillä ja muilla avustamisvelvollisilla toimijoilla tulee olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista viranomaisen avustamisesta aiheutuvista kustannuksista, myös henkilötöy osalta. Telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimista koskevan sääntelyn ja perustelujen tulee olla teleyritysten näkökulmasta yksiselitteisiä. Sääntelystä tulee joko lain tasolla tai hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa käydä ilmi, mitä teleyritykseltä voidaan edellyttää, millä menettelyllä, millä päätöksellä ja millä edellytyksillä. Sääntelyn täsmällisyys suojaa sekä tiedonhankinnan kohteena olevien henkilöiden oikeuksia että teleyrityksiä, joiden on pystyttävä ennakoimaan velvollisuutensa, vastuunsa ja tarvittavat tekniset toimet. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen rikostiedusteluun liittyvien viranomaispyyntöjen ja menettelyjen tulee olla yritysten näkökulmasta yhdenmukaisia, ennakoitavia ja teknisesti toteuttamiskelpoisia. Rikostiedustelua koskevien ilmaisukieltojen käytännön vaikutukset yritysten toimintaan tulee arvioida jatkovalmistelussa. Ilmaisukiellon kohteen, keston, sisällön, oikeusturvakeinojen sekä suhteen yritysten sisäisiin compliance-, tietoturva-, tiedonkulku-, lokitus-, auditointi- ja vastuuprosesseihin tulee olla sääntelyssä riittävän selkeitä. Ilmaisukiellon tulee olla täsmällinen, oikeasuhtainen ja kestoaltaan välttämättömään rajattu.

Electronic Frontier Finland - Effi ry:n mielestä tarve viranomaisten rikostiedustelutoimivaltuuksille on perusteltu puutteellisesti ja toimivaltuuksien soveltamisedot on määritelty epämääräisesti. Kansalaisten oikeusturva jäisi korostetusti tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittaman valvonnan ja viranomaisten antamien tietojen pohjalta tapahtuvien tuomioistuinratkaisujen varaan. Ehdotettu sääntely olisi askel kohti oikeusvaltioperiaatteen heikentymistä ja viranomaisten mielivaltaa. Olisi syytä pikemminkin lisätä nykyisten rikostorjuntatoimivaltuuksien valvontaa kuin ottaa käyttöön uusia toimivaltuuksia.

Lausunnon antaneet **kaksi yksityishenkilöä** nostivat esiin huolia muun muassa esityksen vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän ja luottamuksellisen viestinnän suojaan. Yksityishenkilöt painottivat, että rikosepäilyyn perustumatonta viranomaisten massavalvontaa ei tulisi mahdollistaa. Toinen yksityishenkilö katsoi myös, että esitys ja siinä käytetyt käsitteet vaatisivat täsmennyksiä.

3. Suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Valtioneuvoston oikeuskansleri viittaa poliisin rikostiedustelulakiehdotuksesta annettuun oikeuskanslerin lausuntoon (OKV/461/21/2026) ja toteaa, että käsillä oleva ehdotus tarkoittaisi olennaista puuttumista perusoikeuksiin. Aikaisemmassa lausunnossa esiintyneet näkökohdat välttämättömyydestä, hyväksyttävyydestä, oikeasuhtaisuudesta, täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta koskevat monelta osin myös tätä lakiehdotusta. Poliisilla käytössä olevien toimivaltuuksien säätäminen toiselle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysedellytyksen kanssa. Poliisin ja Rajavartiolaitoksien toimivaltuuksien epäsymmetriaa ei voi sellaisenaan pitää perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatimana painavana yhteiskunnallisena tarpeena, joka perustelisi välttämättömyyden. Näitä kysymyksiä tulisi arvioida nykyistä huomattavasti perusteellisemmin *Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys* -jaksossa. Esityksessä tulisi myös arvioida, miten poliisille ehdotettavat uhkaperusteisen rikostiedustelun toimivaltuudet vastaavat tämän lakiehdotuksen tavoitteisiin.

Oikeuskansleri katsoo, että esitysluonnoksen mukaisia yksityiselämään merkittävästi puuttuvia uusia toimivaltuuksia ei voitane pitää välttämättömänä, hyväksyttävänä tai oikeasuhtaisena, jos tehokas rikostiedustelutoiminta edellyttäisi perustuslain 10 § muuttamista vaativia rikostiedustelukeinoja. Esityksessä olisi aiheellista selvittää perustuslain muuttamista koskevan esityksen merkitystä asiassa. **Oikeusministeriö** esittää vastaavat huomiot ja katsoo, että jatkovalmistelussa on syytä harkita etenemisjärjestystä, jossa esitys mahdollisine laajennuksineen annettaisiin vasta sen jälkeen, kun perustuslain 10 §:n muutosta sekä poliisin rikostiedustelua koskeva perustuslakivaliokunnan arvio on tehty. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella olisi myös syytä arvioida, onko ylipäänsä oikeudellisia edellytyksiä säätää Rajavartiolaitoksen omista rikostiedustelutoimivaltuuksista.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan ehdotettu rikostiedustelulainsäädännön kokonaisuus on tulkinnanvarainen ja sen soveltamistilanteita on vaikea ennakoida Rikostiedustelun käytön edellytyksiä, rikostiedustelun kohteita ja rikostiedustelun kohdentamista koskevat säännökset sisältävät tulkinnanvaraisia ja avoimia käsitteitä. Esimerkeiksi oikeuskansleri nostaa kysymykset, minkälaista vakavuutta edellytetään yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavalta laittomaan maahan-tuloon tai ihmiskauppaan liittyvältä muulta vakavalta rikollisuudelta ja minkälaista selvitystä edellytetään sen osoittamiseksi, että henkilön voidaan lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen taikka olo-suhteiden perusteella olettaa osallistuvan tällaiseen toimintaan. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden puutteet ovat säätämisyjärjestyksen kannalta keskeisiä ongelmia ja merkityksellisiä oikeusturvajärjes-telyjen ja valvonnan osalta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan ehdotetuissa rikostiedustelukeinoissa on kyse ainakin perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämään ja 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapau-teen puuttumisesta. Yksi esitysluonnoksen keskeisimmistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä liittyy tiedonhankinnan perusteen osittaiseen irrottamiseen yksilöidystä rikosepäilystä. Perustuslaki-valiokunta on vakiintuneesti korostanut, että salaisiin tiedonhankintakeinoihin liittyvän sääntelyn tu-lee olla täsmällistä, tarkkarajaista, välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Mitä varhaisempiin vaiheisiin vi-ranomaistoimivalta ulottuu, sitä korostuneempia nämä vaatimukset ovat. Perustuslain 10 §:n tur-vaama yksityiselämän suoja edellyttää, että salaisiin tiedonhankintakeinoihin rinnastuvien toimival-tuuksien käyttö rajataan siihen, mikä on välttämätöntä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Ei ole riittävää, että tiedonhankintakeino olisi hyödyllinen, tarkoituksenmukainen tai viranomaistoimin-taa tehostava. Välttämättömyysvaatimus edellyttää lähtökohtaisesti sitä, ettei samaa tiedollista tavoit-tetta voida saavuttaa käytännössä yhtä tehokkaasti käytettävissä olevilla lievemmillä keinoilla.

Oikeusasiamies katsoo, että ehdotettu sääntely perustuu muun ohella keskeisesti käsitteisiin *uhka* ja *vakavasti uhkaava*, jotka ovat väljiä, tulkinnanvaraisia ja oikeudellisesti vakiintumattomia. Ehdote-tussa rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 57 c §:ssä määritelty *vakavasti uhkaava vakava rikollisuus* on käsitteenä väistämättä avoimempi kuin rikosnimikkeisiin kytketty sääntely. Säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi kuvata konkreettisemmin tosiasiallisia tunnusmerkkejä, joi-den perusteella yksittäistapauksessa arvioidaan, onko kyse riittävän vakavasta ja riittävän todennä-köisestä uhasta. Ilman tällaista täsmennystä lain soveltajan harkintavaraan jää enemmän kuin pe-rusoikeuksien rajoitusedellytyksistä seuraava täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus sallii. Voidaan lisäksi kysyä, onko ehdotettu sääntely liittyen järjestäytyneen rikollisuuden määrittelyyn lakiehdotuk-sissa ja niiden perusteluissa perusoikeusrajoitukselta edellytettävien tavoin täsmällistä ja tarkkara-jaista ottaen huomioon, että sääntelyllä tavoitellaan sitä, että *epävarmuus henkilöiden rooleista ja rikollisen toiminnan rakenteista ei muodostuisi esteeksi – tietojen hankkimisessa*. Oikeusasiamies viittaa tämän osalta esitysluonnoksen perustelujen sivuihin 60–61. Viranomaisten käyttämien keino-jen laillisuusvalvonta keinot mahdollistavalla väljällä ja tulkinnanvaraisella sääntelyllä on vähintään-kin haastavaa.

Oikeusasiamiehen mielestä ehdotetun lain sanamuodon ja perusteluissa todetun perusteella jää mahdollisesti epäselväksi, kehen rikostiedustelukeino voitaisiin rikostorjunnasta Rajavartiolaitok-sessa annetun lain 57 e §:n nojalla kohdistaa. Ehdotetun säännöksen kolmessa eri momentissa esi-tetyt vaihtoehdot keinon kohdentamiselle ovat kokonaisuutena kaikkea muuta kuin tarkkarajaisia. Sääntelyä tulisi tältä osin täsmentää. Ehdotetun rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 57 e § 2 momentin mukainen henkilöryhmäperusteinen tiedonhankinta lisää väistämättä riskiä siitä, että tiedonhankinnan kohteeksi voi joutua henkilöitä, joilla ei ole tosiasiallista yhteyttä rikolliseen toi-mintaan. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida mahdollisuutta ainakin täsmentää henkilöryhmän määri-telmää varsinkin laissa mainitun *yhteenliittymän* osalta, ryhmään kohdistettavan tiedonhankinnan edellytyksiä sekä sivullisia koskevien tietojen käsittelyä ja hävittämistä. Jatkovalmistelussa tulisi myös vähintään säännöskohtaisissa perusteluissa avata nykyistä konkreettisemmin, millaista näyt-töä ja millaista harkintaa henkilöryhmään kohdistamiselta 57 e §:n 2 momentin nojalla edellytetään, jotta säännös ei muodostu käytännössä vain muodolliseksi kynnykseksi. Oikeusasiamies korostaa, että perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan korostanut, että salaisen tiedonhankinnan kohdentamisen perusteiden tulee olla mahdollisimman täsmällisesti määritellyjä ja että sivullisten asemaan on kiinnitettävä erityistä huomiota (ks. esim. PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp). Oi-keusasiamies kiinnittää lisäksi huomiota syrjintäkiellon toteutumiseen. Toimivaltuuksien käyttö ei saa käytännössä johtaa etniseen alkuperään, kansalaisuuteen, kieleen tai muuhun henkilöön liittyvään ominaisuuteen perustuvaan profilointiin.

Oikeusasiamies tuo esiin, että esitysluonnoksessa välttämättömyys on määritelty toisin kuin muualla poliisiin muuta kuin tiedusteluluonteista tiedonhankintaa koskevassa lainsäädännössä. Esimerkiksi poliisiin salaista tiedonhankintaa koskevassa sääntelyssä peitetoiminnan ja valeoston edellytyksenä on, että se on välttämätöntä rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi, minkä on todettu tarkoittavan keinojen käyttämisen viimesijaisuutta. Pakkokeinolaissa salaisiin pakkokeinoihin kuuluvien peitetoiminnan, valeoston ja asuntokuuntelun käyttämisen edellytyksenä on keinon käytön välttämättömyys

rikoksen selvittämiseksi. Edellytyksenä on lisäksi, että viranomainen voi osoittaa, ettei rikoksen selvittäminen muilla pakkokeinoilla ja esitutkintamenetelmillä ole mahdollista tai ainakin vaatisi oleellisesti enemmän voimavaroja tai viivyttäisi rikoksen selvittämistä kohtuuttomasti. Poliisin siviilitiedustelumenetelmiä koskevaan sääntelyyn lisättiin eduskuntakäsittelyn yhteydessä kaikkia tiedustelumenetelmiä koskeva välttämättömyysedellytys. Perustuslakivaliokunta totesi, että tiedustelutoiminnan edellytykseksi tulee yleisesti asettaa välttämättömyyttä koskeva edellytys. Perustuslakivaliokunnan mukaan välttämättömyyden asettaminen tiedustelumenetelmien käytön yleiseksi edellytykseksi ilmentää tiedustelutoimivaltuuksien käytön oikeasuhtaisuudelle asetettuja vaatimuksia ja rikosepäilystä irtautunutta luonnetta (PeVL 35/2018 vp, s.17). Tämän vuoksi hallintovaliokunta ehdotti jokaisen tiedustelumenetelmän käytön edellytykseksi, että menetelmän käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi tiedustelun kohteena olevasta toiminnasta. Hallintovaliokunta viittasi perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestyshuomautukseen, jonka mukaan tiedustelutoiminnan edellytykseksi tulee yleisesti asettaa välttämättömyyttä koskeva edellytys: luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvien keinoin (HaVM 37/2018 vp, s. 31–32). Edellä olevaan viitaten oikeusasiamies toteaa, että rikostiedustelukeinojen käyttämisen yleiseksi edellytykseksi on ehdotetuin tavoin asetettava välttämättömyys, mutta välttämättömyyden määritelmää tulee perusteluissa korjata vastaamaan perustuslakivaliokunnan edellyttämää kynnystä ja sitä, mitä sillä muussa lainsäädännössä edellä todetun mukaisesti tarkoitetaan. Sääntelystä tulisi käydä selkeämmin ilmi, millä perusteella viranomainen arvioi, että tavanomaisista tiedonhankintakeinoista saatava tieto ei ole riittävää, kuinka välttämättömyys arvioidaan silloin, kun tiedonhankinnan kohteena ei ole yksittäinen henkilö vaan henkilöryhmä sekä milloin toimivaltuuden käyttö on lopetettava sen vuoksi, että välttämättömyyden edellytykset eivät enää täyty. On tärkeää, että välttämättömyysarviointi dokumentoidaan päätöksentekomenettelyssä siten, että sen jälkikäteinen laillisuusvalvonta on tosiasiallisesti mahdollista.

Oikeusasiamies katsoo, että rikostiedustelun ja muiden Rajavartiolaitoksen tehtävien välistä käyttö-tarkoituserottelua ei ole esitysluonnoksessa rakennettu yhtä selkeäksi kuin tiedustelulainsäädännössä. Esityksessä on rajattu rikostiedustelutietojen käyttöä toiminnan suuntaamiseen (ehdotettu rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 57 s §), mitä voidaan pitää ns. palomuuriajattelun kannalta myönteisenä. Se ei kuitenkaan yksin välttämättä riitä turvaamaan sitä, etteivät rikostiedustelutoimivaltuudet muodostu tosiasiallisesti vaihtoehtoiseksi väyläksi hankkia rikostorjunnassa käytettävää tietoa väljemmillä käyttöedellytyksillä, kuin mitä rikoksen estämistä koskevassa sääntelyssä muuten edellytetään. Toisaalta kun rikostiedustelu olisi kuitenkin osa rikostorjuntaa, rikostiedustelukeinoja käyttämällä hankittujen tietojen rikoksen estämisessä, paljastamisessa tai selvittämisessä käyttämiseen ja sellaiseen tarkoitukseen luovuttamiseen ei ilmeisestikään liity saman asteista palomuurisääntelyn tarvetta kuin siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmillä hankittujen tietojen käyttämiseen rikostorjunnassa ja luovuttamiseen sellaiseen tarkoitukseen. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjaksossa on korostettu, että rikostiedustelutoimivaltuuksia ei saisi käyttää rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 3 luvun tai pakkokeinolain säännösten kiertämiseen (s. 132). Tiedustelulakeja säädettäessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota tähän todeten esimerkiksi sotilastiedustelulaista antamassaan lausunnossa, että "[t]iedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroava luonne huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan mielestä tulee erityisesti varmistua siitä, ettei sääntely avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen" (PeVL 36/2018 vp, s. 26). Edellä mainitun varmistamisessa korostuu rikostiedustelutoiminnan esimies- ja laillisuusvalvonnan merkitys.

Oikeusasiamies tuo esiin, että perustuslakivaliokunta on todennut poliisilain siviilitiedustelutoimivaltuuksia käsitellessään, että keinojen käytöstä ilmoittamista koskeva sääntely luo merkittävän oikeus-turvatakeen (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 määriteltäviin tilanteisiin. Laillisuusvalvonnassa on tiedustelutoiminnan kohdalla kuitenkin havaittu, että kokonaisuutena arvioiden tuomioistuinkäytäntö keinojen käytön ilmoittamatta jättämisestä ei näyttäisi vastaavan lainsäätäjän tarkoitusta, vaan poikkeukseksi tarkoitettua ilmoittamatta jättämisestä näyttää muodostuneen pääsääntö. Edellä olevan perusteella herää kysymys, olisiko lainsäädäntöä joltain osin syytä tarkentaa, jotta keskeinen oikeussuojatake toteutuisi täysimääräisesti. On välttämätöntä, että jatkovalmistelussa arvioidaan konkreettisesti, millä keinoin varmistetaan, ettei ilmoittamatta jättämisen poikkeuksesta muodostu käytännön pääsääntöä.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu painottaa sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden merkitystä. Ehdotettu uhkaperusteinen rikostiedustelu olisi sisällöllisesti, henkilöllisesti ja ajallisesti väljemmin rajattua kuin tavanomainen rikostiedustelu. Esityksessä jää epäselväksi, milloin laittomaan maahan-tuloon tai ihmiskauppaan liittyvän vakavan rikollisuuden katsottaisiin uhkaavan vakavasti yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Tiedustelukeinojen käytön edellytysten täyttymistä koskevassa arvioin-

nissa on suuri merkitys sillä, että arvioinnin pohjana olevissa tiedoissa kuvataan laajasti tiedonhankinnan kohteena olevaa toimintaa ja toimijoita. Ehdotettavien säännösten tulisi muodostaa riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen perusta salaisia tiedonhankintakeinoja koskevien tapauskohtaisten rajoitusten ja ehtojen asettamiselle sekä niiden noudattamisen valvonnalle.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että salaista tiedonhankintaa ja salaisilla tiedonhankintakeinoilla saadun tiedon käsittelyä koskeva sääntely on ilmeisen perus- ja ihmisoikeusherkkää, mikä edellyttää asianmukaista arviointia perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista. Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota perustuslain 10 §:n arviointiin ja katsoo, että esityksen perusoikeuspunninta jää osin yleiselle tasolle viestinnän luottamuksellisuuden suojan kannalta. Ehdotuksessa todetaan, etteivät esityksen mukaiset toimivaltuudet rajoittaisi luottamuksellisen viestin suojaa. Perustelut ovat tältä osin ristiriitaisia ja epäselviä suhteessa ehdotettuihin säännöksiin rikostiedustelutoimivaltuuksista. On selvää, että esityksellä on vaikutuksia perustuslain 10 §:ssä turvattuun luottamuksellisen viestinnän suojaan, ja esitystä on tarpeellista täydentää jatkovalmistelussa arvioimalla toimivaltuuksien ja niiden käytön suhdetta kyseiseen perusoikeuteen. Esityksestä jää nykyisellään epäselväksi, missä laajuudessa ehdotetuilla tiedustelukeinoilla on tosiasiasa tarkoitus mahdollistaa puuttuminen luottamuksellisen viestin suojaa nauttivaan viestintään. Rikostiedustelun käytön edellytyksiä ja kohteita sekä sen kohdentamista koskevat perustelut sisältävät tulkinnanvaraisuutta. Esitystä on tarpeen tarkentaa, jotta esitys täyttää luottamuksellisen viestin suojan kannalta merkityksellisten kohtien osalta perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten mukaiset edellytykset täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Liikenne ja viestintäministeriö katsoo, että automaattisen tiedonkeräämisen vaikutuksia käsiteltävään melko yleisellä tasolla. Esityksestä tulisi käydä yksiselitteisesti ilmi, että tiedon hankkimiseksi käytettävää automaattista tiedonkeräämistä ei tule käyttää sellaisen viestinnän piirissä, joka nauttii perustuslain 10 §:ssä turvattua luottamuksellisen viestinnän suojaa. Esityksen 11 jaksossa lienee perusteltua selvittää esityksen yhteys myös eduskunnassa käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 50/2026 vp).

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävänä säätää Rajavartiolaitokselle eräitä poliisin toimivaltuuksiin rinnastuvia toimivaltuuksia, joille on osoitettavissa rajavartiolaitoksen tehtävien ja toimivaltuuksien erityisluonteeseen sekä erityisesti turvallisuusintresseihin kytkeytyviä tavoitteita (PeVL 36/2017 vp, PeVL 19/2005 vp, PeVL 12/2002 vp, s. 5/II). Perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävänä Rajavartiolaitoksen, poliisin ja Tullin yhteistyön vaatimien toimivaltuuksien säätämistä terrorismin ja rikollisuuden torjunnassa (PeVL 35/2008 vp). Sääntelyn valtiotieteellisen hyväksyttävyyden kannalta on kuitenkin ollut merkityksellistä, että Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet on rajattu nimenomaisesti sen lakisäätöihin tehtäviin ja pyydettyään virka-apuun (PeVL 6/2018 vp, PeVL 19/2005 vp).

Oikeusministeriön mielestä jatkovalmistelussa on otettava huomioon, että eduskunnalle on annettu esitys perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 50/2026 vp) sekä esitys [poliisin] rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 121/2026 vp) eikä perustuslakivaliokunta ole vielä ottanut kantaa perustuslain muuttamista koskevaan esitykseen eikä arvioinut poliisin rikostiedustelua koskevan esityksen ratkaisuja mm. siitä, mitä vakavan rikollisuuden käsitteen piiriin voidaan katsoa kuuluvan.

Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt rikostiedustelutoimivaltuudet poikkeavat merkittävästi nykyisistä rikostorjunnan toimivaltuuksista, sillä niissä irtaudutaan konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn edellytyksestä. Se, että rikostiedustelun tarkoituksena on hankkia tietoa kaikkein vakavimmista uhkista ja vakavimmista rikollisuuden muodoista korostaa toimivaltuuksien välttämättömyyden perustelemista ja oikeusturvakeinojen tarvetta.

Oikeusministeriö tuo esiin, että poliisin rikostiedustelua koskevassa esityksessä ehdotetaan uhkaperusteisen rikostiedustelun toimivaltuuksien keskittämistä keskusrikospoliisiin. Kyseisessä esityksessä arvioidaan, että poliisin keskittämistratkaisulla voidaan paremmin turvata säännösten yhdenmukainen soveltamiskäytäntö sekä rikostiedustelun valvonta. Keskittämistratkaisun myötä esitykseen valmisteltiin myös säännös poliisilaitoksien toimivaltuudesta avustaa keskusrikospoliisia sen johdolla yksittäisten operaatioiden toteutuksessa. Lausuntokierroksella olleessa sotilastiedustelulain muuttamista koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan Rajavartiolaitokselle toimivaltuutta sotilastiedusteluviranomaisten avustamiseksi sotilastiedustelussa. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida toimivaltuuksien kohdentamiskysymystä ja pohtia, tulisiko esityksessä selkeämmin perustella Rajavartiolaitoksen omien rikostiedustelutoimivaltuuksien välttämätön tarve ottaen huomioon mm. rikostiedustelun poikkeuksellinen luonne sekä valvonta- ja oikeusturvakysymykset.

Oikeusministeriön mukaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelylle on ollut ominaista toimivaltuuksien lisääminen tai laajentaminen vähittäin. Toimivallan laajennukset voivat olla sinänsä vähäisiä, mutta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös jo aiemmin säädetty valtuudet. Vähäinenkin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lau-

sunnossa arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aiheutta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia. Perustuslakivaliokunnan mielestä edellä kuvatut osittaisuudet ovat omiaan vaikeuttamaan kokonaiskuvan saamista esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöstä ja sen vaikutuksista. Pakkokeinotoimivaltuuksien toimivuudesta, hyväksyttävyydestä ja välttämättömyydestä olisi syytä tehdä kattava selvitys (PeVL 98/2022 vp, kohdat 1–3). Hallituksen esityksessä HE 98/2026 vp on kuitenkin todettu, että pakkokeinotoimivaltuuksien kattavaa selvitystarvetta ei tule rinnastaa täysimääräisesti eri rikostorjuntaviranomaisten toimivaltuussääntelyn laajempaan tarkasteluun suhteessa niitä koskevaan erityissääntelyyn. Tarpeellista lienee silti myös selvityksen tekeminen estämis-, paljastamis-, rikostiedustelu- ja siviilitiedustelutoimivaltuuksien toimivuudesta, hyväksyttävyydestä ja välttämättömyydestä, koska vireillä on useita niihin liittyviä lainsäädäntöhankkeita, joissa muun muassa ehdotetaan viranomaisten rikostorjuntatoimivaltuuksien merkittävää laajentamista. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että jatkovalmistelussa esitysluonnosta täydennettäisiin arvioimalla edellä mainitun selvityksen toteuttamista koskevia seikkoja. Tärkeää on myös tehdä esityksessä selkoa siitä, että viimeksi mainittu selvitys eroaa pakkokeinotoimivaltuuksista tehtävästä selvityksestä, joka on jo meneillään.

Oikeusministeriön mukaan jatkovalmistelussa EU:n tietosuojalainsäädäntöä koskevaa liikkumavara-arviota tulisi täydentää arvioimalla täsmällisemmin nyt esitettävän rikostiedustelua koskevan toimivaltuuden yhteydessä suoritettavaa henkilötietojen käsittelyä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sekä rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalojen kannalta. Rikosasioiden tietosuojadirektiiviä sovelletaan direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytöksiä tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelu ja tällaisten uhkien ehkäisy. Silloin kun direktiivin tarkoittama toimivaltainen viranomainen käsittelee henkilötietoja EU-oikeuden soveltamisalalla muita kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivissä säädettyjä tarkoituksia varten, sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn EU:n yleistä tietosuoja-asetusta. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdanto-osan mukaan jäsenvaltiot voivat antaa toimivaltaisille viranomaisille muita tehtäviä, joita ei välttämättä suoriteta rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytöksiä varten eikä yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten, jolloin siltä osin kuin näitä muita tarkoituksia varten suoritettava henkilötietojen käsittely kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, se kuuluu tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja tietosuoja-asetuksen soveltamisalojen osalta olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisala ei sisällä kansallista liikkumavaraa. Oikeusministeriö katsoo, että rikostiedustelun käyttötarkoituksessa olisi kyse yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, ainakin siltä osin, kun käsittely edeltää yksittäisen rikoksen estämistä koskevaa vaihetta, jossa tiedon käsittely tapahtuisi yksittäistä rikosta yleisemmässä rikollisuutta koskevaa tiedonhankintaa koskevassa käyttötarkoituksessa.

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi täsmennettävä arvioita rikostiedusteluun liittyvistä henkilötietojen käyttötarkoituksista huomioiden EU:n tietosuojalainsäädännön asettamat edellytykset ja niitä koskeva EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön sekä perustuslain 10 §:n mukaista yksityiselämän suojaa koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön. Arvion kannalta keskeistä on, että tiedon hankkimisen edellytykset Rajavartiolaitoksen eri tehtävissä eroavat toisistaan. Esimerkiksi esitettävä rikostiedustelua koskeva sääntely mahdollistaisi tiedon hankkimisen yksilöimättömämmin ja väljemmin perustein kuin lain rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa 3 luvun sääntely salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvan rikoksen estämiseen taikka vaaran torjumiseen. Ehdotettavaa tietosuoja-asetusta täsmennettävää sääntelyä on mahdollista antaa tietosuoja-asetuksen asettamien edellytysten puitteissa. Tietosuoja-asetuksen johdanto osan kappaleessa 4 määrätään perusoikeuksien, kuten yksityis- ja perhe-elämän, kodin ja viestin sekä henkilötietojen suojan, kunnioittamisesta. 5 artiklassa säädetään käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta, jonka mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Tietosuoja-asetuksen 23 artikla mahdollistaa kansallisen lainsäädännön, jolla rajoitetaan 5 artiklassa säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata muun muassa rikosten ennalta estäminen, tutkinta, paljastaminen tai rikoksiin liittyvät syytötoimet taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpano, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelu tai tällaisten uhkien ehkäisy tai kansallinen turvallisuus. Kyseisten lainsäädäntötoimenpiteiden on sisällettävä tarpeen mukaan myös erityisiä säännöksiä muun muassa käsittelyn tarkoituksista, käsiteltävistä henkilötiedoista ja ehdotettujen rajoitusten soveltamisalasta. Asetuksen johdanto-osan kappaleessa 73 vahvistetaan, että kyseisten rajoitusten olisi oltava perusoikeuskirjassa ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä eurooppalaisessa yleissopimuksessa vahvistettujen vaatimusten mukaisia.

Oikeusministeriö tuo esiin, että yleisemminkin rajoituksia henkilötietojen suojaan voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisesti välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Rajoitukset on toteutettava täysin välttämättömän rajoissa, ja kyseessä olevat rajoitukset sisältävässä säännöstössä on säädettävä selvistä ja täsmällisistä näiden rajoitusten laajuutta ja soveltamista koskevista säännöistä. Unionin tuomioistuimen mukaan perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa taattujen perusoikeuksien käyttämisen rajoittamisen oikeasuhteisuus edellyttää kaikkien yksittäistapauksen merkityksellisten seikkojen punnintaa. Tuomioistuin on maininnut tällaisina seikkoina mm. kyseessä olevien perusoikeuksien käyttämiselle tällä tavalla asetetun rajoituksen vakavuuden, joka riippuu käsiteltävien tietojen luonteesta ja arkaluonteisuudesta sekä rajoituksella tavoitellun yleisen edun mukaisen tavoitteen merkityksestä. (Asia C-548/21, kohdat 86–90 oikeuskäytäntöviittauksineen).

Oikeusministeriö kiinnittää perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan taattujen perusoikeuksia koskevien rajoitusten oikeasuhtaisuuden osalta huomiota myös siihen, että unionin tuomioistuin on tunnistanut sähköisen viestinnän tietosuojasääntelyä koskevassa ratkaisukäytännössään yleistä etua koskevien tavoitteiden hierarkian, jossa on kyse rikollisuuden torjuntaa yleensä ja yleisen turvallisuuden suojaamiseen, vakavan rikollisuuden torjuntaa ja yleistä turvallisuutta koskevan vakavan uhan torjumiseen sekä kansallisen turvallisuuden takaamiseen liittyvien tavoitteiden keskinäisestä hierarkiasta. Tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeus saada säilytysvelvollisuuden perusteella säilytettyjä tietoja voidaan lähtökohtaisesti perustella ainoastaan sillä yleisen edun mukaisella tavoitteella, jonka tähden kyseisille palveluntarjoajille on asetettu tämä säilyttämisvelvollisuus. Tästä voidaan poiketa vain silloin, jos tietojen saannin tarkoitus on merkitykseltään suurempi kuin säilyttämisen perustana ollut tavoite. (Yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18 La Quadrature du Net ym. vastaan Premier ministre ym. kohdat 165–166) Sitä vastoin säilytettyjen tietojen saaminen päinvastaisessa tilanteessa on katsottu olevan vastoin yleistä etua koskevien tavoitteiden hierarkiaa (Asia C-140/20, kohta 99). Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa henkilötietojen käsittelylle kaavailtuja toissijaisia käyttötarkoituksia olisi perusteltua arvioida myös kyseisen ratkaisukäytännön valossa.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen osalta on huomioitava myös sen rajoittamista koskevat valtiosääntöoikeudelliset edellytykset. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta (PeVL 40/2021 vp, kappale 15) ja pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia (ks. PeVL 37/2024 vp, kappaleet 14–18, PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5–6).

Oikeusministeriö tuo esiin, että perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta varmistua siitä, että tietojen luovuttamista koskeva sääntely ei avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen (PeVL 36/2018 vp, s. 26, PeVL 35/2018 vp, s. 22). Tämän osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettujen rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 57 o §:n ja 57 p §:n mukaan rikostiedustelukeinolla hankittuja tietoja saisi käyttää rikoksen estämiseksi ja toiminnan suuntaamiseksi sekä luovuttaa vastaaviin käyttötarkoituksiin muille viranomaisille. Toiminnan suuntaaminen kattaisi laajasti viranomaisten eri tehtäviä, minkä johdosta rikostiedustelutietoja voitaisiin käyttää alkuperäisiä käyttötarkoituksia huomattavasti laajemmin eri käyttötarkoituksissa. Oikeusministeriö kiinnittää vastaavasti huomiota siihen, että myöskin rikostiedustelutiedon käyttö rikosten estämiseen kattaisi kaikki rikokset, minkä johdosta tietojen käsittelyn käyttötarkoitukset laajenisivat merkittävästi tietojen alkuperäisistä käyttötarkoituksista.

Ulkoministeriön mukaan ehdotettu sääntely kytkeytyy olennaisesti perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin kuten yksityiselämän suojaan. Erityisesti salaista tiedonhankinta ja sen keinoilla saadun tiedon käsittely on ilmeisen perus- ja ihmisoikeusherkkää. Tämä korostuu, kun tiedonhankintaa perustuu uhkaan konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn sijasta. Ulkoministeriö pitää esitysluonnoksessa esitetyllä tavalla tarkoituksenmukaisena, että eduskunnan perustuslakivaliokunnalta pyydetäisiin hallituksen esityksestä lausunto. Esitysluonnoksessa käsitellyn Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) lisäksi myös erityisesti kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976) on esityksen kannalta olennainen huomioiden etenkin sen 17 artiklassa turvattu oikeus yksityiselämän, perheen, kodin ja kirjeenvaihdon suojaan. Vastaavia määräyksiä on myös muissa YK:n ihmisoikeussopimuksissa. Muun muassa lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) 16 artiklassa määrätään lapsen oikeudesta yksityisyyden, perheen, kodin ja kirjeenvaihdon suojaan, ja vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen (SopS 26 ja 27/2016) 22 artiklassa määrätään vammaisen henkilön oikeudesta yksityisyyden, perheen, kodin ja kirjeenvaihdon suojaan.

Ulkoministeriö tuo esiin, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on oikeuskäytännössään edellyttänyt rikollisuuteen liittyvien toimivaltuuksien osalta kohteen riittävää määrittämistä sekä riittävää toimivaltuuksien perusterikosten vakavuustasoa. Salaisten tiedonhankintakeinojen osalta EIT on kiinnittänyt huomiota erityisesti niitä koskeviin valvontajärjestelmiin. Välttämättömyyttä koskevassa kokonaisarvioinnissa painottuu se, onko kansallisella tasolla olemassa EIS:n 13 artiklan mukaisia tehokkaita oikeussuojakeinoja väärinkäyttöjä vastaan. EIT on tavallisesti edellyttänyt, että väitetyt loukkauksen kohteena olevalla henkilöllä on suora pääsy oikeussuojakeinoon ilman välikäsiä ja, että henkilö saa tiedon häneen kohdistetusta tiedonhankinnasta sen jälkeen, kun tiedonhankintakeinon käyttö on päättynyt. Esitykseen voisi tiedusteluvalvontavaltuutetun toteuttaman valvonnan osalta lisätä arvion oikeussuojakeinojen tehokkuudesta EIS:n 13 artiklan valossa. Lisäksi ulkoministeriö tuo esiin, että EIT on tapauksessa *Centrum för rättvisa v. Ruotsi* [suuri jaosto], nro. 35252/08, 25.5.2021, huomionut, että viranomaisen toimivallalla ja menettelyllisten takeiden tasolla on merkitystä arvioitaessa, onko oikeussuojakeino tehokas. Tapauksessa EIT katsoi välttämättömäksi, että oikeussuojakeino on saatavilla elimessä, joka on riippumaton toimeenpanovallasta ja takaa menettelyn oikeudenmukaisuuden tarjoten mahdollisuuksien mukaan kontradiktorisen menettelyn.

Helsingin hovioikeus toteaa nyt esitettyjen uudistusten olevan periaatteellisesti merkittäviä, sillä ne siirtäisivät Rajavartiolaitoksen rikostiedustelutoimivaltuudet yksilöityyn ja konkreettiseen rikosepäilyyn perustuvista uhkaperusteisiksi. Esitysluonnoksessa on kyse kokonaan uudesta lainsäädännöstä ja perusoikeuksiin merkittävästi puuttuvista toimivaltuuksista, minkä vuoksi tulisi nykyistä perusteellemmin arvioida, miksi rikosepäilystä irtaantuminen on välttämätöntä. Rikostiedustelukeinojen käyttöä koskevan tuomioistuimen ennakkovalvonnan huomattava rajaaminen sekä esimerkiksi rikostiedustelukeinoilla saatujen tietojen käyttämisen ja luovuttamisen varsin väljät perusteet muodostavat keskeisiä oikeusturvaan ja perusoikeuksien suojaan liittyviä kysymyksiä. Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota esitetyn sääntelyn ja esitöiden täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Tarpeettoman väljän määrittelyn välttämistä puoltaa myös lainkäytön yhtenäisyys, sillä tuomioistuimen tiedustelumenetelmiä koskevien lupa-asioiden ratkaisut ovat laajalti salassa pidettäviä. Sääntelyn perustuu keskeisesti muun muassa käsitteisiin *uhka* ja *vakavasti uhkaava*, jotka ovat väljiä, tulkinnanvaraisia ja oikeudellisesti vakiintumattomia. Käsitteiden avoimuus jättää Rajavartiolaitokselle tosiasiaa hyvin laajan harkintavallan koskien tiedustelukeinojen käyttöä. Rikostiedustelukeinojen soveltamisalaa laajentaa se esitysluonnoksen perusteluissa todettu, että uhka ei edellytä väliä väliä vaaraa ja voi olla ajallisesti etäinen.

Helsingin hovioikeuden mukaan jatkovalmistelussa tulisi harkita keskeisten käsitteiden määrittelemistä konkreettisemmiksi ja esimerkiksi erilaisten uhkaliitännäisten määritelmien sitomista objektiivisesti arvioitavissa oleviin kriteeristöihin. Varhaisen rikostiedustelun tarpeen ja perusoikeuksien edellyttämän täsmällisyysvaatimuksen välillä vallitsevaa ristiriitaa ei voida ratkaista lain tasolla liian väljiksi ja tulkinnanvaraisiksi jäävillä käsitteillä, joita pyritään täydentämään esitysluonnoksen perusteluissa. Hovioikeus ei yhdy esitysluonnoksen perusteluissa esitettyyn näkemykseen, että rikostiedustelun soveltamisalaa ja kohteita koskevat säännökset täyttäisivät sääntelyyn kohdistuvat vaatimukset välttämättömyydestä ja ennakoitavuudesta. Ennakoitavuus edellyttää, että yksilö kykenee ymmärtämään, milloin häneen voidaan kohdistaa rikostiedustelutoimia. Esitetty sääntely perusteluineen on nykymuodossaan tähän ja myös muihin perusoikeusvaatimuksiin nähden liian yleisluontoinen. Siinä missä esitysluonnoksen perusteluissa katsotaan mahdollisuuden eri rikostiedustelukeinojen yhdistämiseen vähentävän kohdehenkilöihin kohdistuvien toimivaltuuksien kokonaismäärää ja kestoja, Helsingin hovioikeus katsoo keinojen yhdistämisen tosiasiaa syventävän kohdehenkilön perusoikeuksiin puuttumista. Jatkovalmistelussa tulisi tältä osin tarkemmin huomioida oikeusturvanäkökulma ja välttämättömyysedellytys.

Helsingin käräjäoikeus katsoo, että yksilön perusoikeuksien suojaan kajoavien tiedustelutoimien kohdalla sääntelyn tulisi olla erityisen täsmällistä ja tarkkarajaista, miltä osin esitysluonnoksen ehdotukset ovat ongelmallisia. Soveltamisalaa (ehdotettu laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa 57 a §), rikostiedustelun kohteita (57 c §) ja käytön edellytyksiä (57 d §) koskevissa säännösehdoituksissa muun muassa käytetään käsitteitä, kuten *yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavat rikokset* sekä *järjestäytynyt rikollisuus*, jotka ovat hyvin tulkinnanvaraisia. Tulkinnanvaraisuuksia liittyy useisiin päätöksenteon kannalta merkityksellisiin kohtiin, minkä vuoksi säännösten soveltaminen ennakoitavasti ja oikeusvarmasti on haastavaa. Tuomioistuimen tulee pystyä tosiasiallisesti valvomaan keinojen käyttöä, mikä väljällä ja tulkinnanvaraisella sääntelyllä on hyvin haastavaa eikä välttämättä edes onnistu. Tämä on rikostiedustelun kohdehenkilön oikeusturvan kannalta hyvin ongelmallista.

Suojelupoliisin näkemystä ehdotetun pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 momentin sekä ehdotetun verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:n 1 momentin uuden 16 kohdan merkityksestä ehdotettujen lakien säätämisyjärjestyksen kannalta käsitellään 9. luvussa.

Tietosuojavaltuutetun toimiston näkemyksen mukaan olisi perusteltua arvioida, olisiko ehdotetulla rajavartiolain 29 e §:llä mahdollisesti vaikutusta sananvapauden käyttämiseen, kun otetaan huomi-

oon hyvin laajalta vaikuttava avoimen tietolähteen käsite. Esitysluonnosta tulisi tarkastella täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta siltä osin, kuin se mahdollistaisi huomattavien tietomäärien tallentamisen esimerkiksi tietyille keskustelufoorumille tai pikaviestikanavalle saapuvien viestin kohdalla. Tällöin tulisi ottaa huomioon myös se, että henkilötietojen käsittelyn on oltava aina oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin mukaan viranomaisten tiedonsaantioikeuksia on kehitetty osissa ja siksi luottamuksellisen viestinnän suojan toteutumista olisi hyvä tarkastella kokonaisvaltaisesti perusoikeuksien tasapainon varmistamiseksi. Traficom pitää perusteltuna luonnoksessa esitetyä kantaa siitä, että luottamuksellisen viestinnän suojan puuttuvista tiedonhankintakeinoista, kuten telekuuntelusta ja televalvonnasta, ei voimassa olevan perustuslain 10 §:n 4 momentissa olevien lakivarausten mukaisesti voitaisi säätää käytettäväksi uhkaperusteisesti. Esitys on kuitenkin tältä osin ristiriitainen, koska siinä todetaan tehokkaan rikostiedustelun edellyttävän luottamuksellisen viestinnän suojan puuttuvia tiedonhankintakeinoja ja todetaan, ettei teknistä tarkkailua kotirauhan piirissä tulisi kategorisesti sulkea pois rikostiedustelun keinovalikoimasta. Esitysluonnoksessa jää epäselväksi onko ehdotettuja tiedustelukeinoja tarkoitus joka tapauksessa soveltaa luottamukselliseen viestintään kohdistuvaan tai kotirauhan piirissä tapahtuvaan tiedonhankintaan. Luottamukselliseen viestintään liittyvät rajaukset tulisi kirjata lakiin täsmällisesti. Avoimiin tietolähteisiin kohdistuvan tiedonhankinnan osalta Traficom katsoo, että avoimen lähteen käsite tulee määritellä yksiselitteisesti siten, että sen ulkopuolelle jää luottamuksellinen viestintä. Esitys yleisestikin ottaen sisältää tulkinanvaraisia ja avoimia käsitteitä, jotka ovat ongelmallisia perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Käsitteiden tulkinnanvaraisuuden ja avoimuuden sekä rikostorjunnan painopisteen siirtymisen ajalle ennen rikoksen toteutumista johdosta voidaan arvioida, että esityksen perusoikeusvaikutukset ovat merkittäviä. Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota käsitteiden tarkkarajaisuuteen ja keskeiset käsitteet tulisi määritellä. Vaikutuksenarvioinnissa tulisi lisäksi tarkastella sitä, millä tavoin jo poliisille ehdotetut uhkaperusteisen rikostiedustelun toimivaltuudet vastaavat niihin tavoitteisiin, joihin tällä esityksellä pyritään.

Turvallisuuskomitean sihteeristö tuo esiin, että kiellolla hyödyntää rikostiedustelulla hankittuja tietoja rikosprosessin aloittamiseksi, rikosprosessin osana tai viranomaisen hakemuksen, vaatimuksen tai päätöksen perusteena on liitännä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseen, jolloin on turvattava se, että esitutkinta- ja pakkokeinotoimivaltuuksia ei kierretä.

Juristiliitto suhtautuu pidättyvästi siihen esityksen arvioon, ettei sääntelyllä arvioida olevan merkittäviä kielteisiä vaikutuksia perusoikeuksiin. Ehdotus siirtää toimivaltuuksia enenevässä määrin ajalle ennen konkreettista rikosepäilyä, minkä vuoksi vaikutukset yksityiselämän suojan, henkilötietojen suojan ja oikeusturvaan ovat merkittäviä. Kyse on huomattavasta muutoksesta suomalaiseen rikostorjunnan järjestelmään, minkä vuoksi sääntelyn tulee täyttää erityisen korkeat perusoikeus-, oikeusturva- ja laillisuusvaatimukset. Tämä korostaa sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Perusoikeuksia punnittaessa tulee tarkastella kaikkien toimivaltuuksien yhteisvaikutusta. Tämän vuoksi rikostiedustelutoimivaltuuksien ja pakkokeinolain uudistuksia koskeva vaikutusarviointi tulisi toteuttaa kokonaisuutena erillisten toimijakohtaisten arviointien sijaan. Juristiliitto katsoo, että rikostiedustelun välttämättömyyttä perustellaan varsin yleisellä tasolla. Esityksessä jää osittain epäselväksi, missä määrin nykyinen sääntely on käytännössä osoittautunut riittämättömäksi.

Suomen Asianajajat katsoo, että salaisen tiedonhankinnan käyttö ilman rikosepäilyä vaikuttaa yksilön mahdollisuuksiin käyttää oikeussuojakeinoja tehokkaasti. Tilanteessa, jossa henkilö ei saa tietoa häneen kohdistetuista toimenpiteistä, mahdollisuudet arvioida tällaisten toimenpiteiden lainmukaisuutta ja saattaa asia jälkikäteen tuomioistuimen tutkittavaksi jäävät käytännössä rajallisiksi. Tämä asettaa haasteita oikeussuojan tosiasialliselle toteutumiselle. Jos toimivaltuuksien käyttö voi perustua yleisluontoiseen uhka-arvioon, kasvaa riski siitä, että sääntelyn soveltamisala jää käytännössä liian avoimeksi. Tällöin yksilön kannalta voi olla vaikeasti ennakoitavissa, millaisin perustein salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan kohdistaa häneen tai häneen liittyvään viestintään. Sääntelyn täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella on tällaisessa tilanteessa erityisen korostunut merkitys. Suomen Asianajajat korostaa, että perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten tulee aina perustua selvästi osoitettuun ja konkreettiseen tarpeeseen. Pelkkä yleinen viittaus turvallisuusympäristön muutokseen tai viranomaisen toiminnan tehostamiseen ei sellaisenaan riitä perustelemaan salaisten tiedonhankintakeinojen laajentamista tilanteisiin, joissa konkreettista rikosepäilyä ei ole. Suomen Asianajajat ei katso, että näitä ehdotuksia, ja erityisesti niiden välttämättömyyttä sekä oikeasuhteisuutta olisi riittävästi perusteltu esityksessä siten, että yksilön perusoikeudet sekä oikeusvaltioperiaatteen lainsäädännölle asettamat vaatimukset tulisivat asianmukaisesti huomioiduiksi. Ottaen huomioon aiemmat rikostiedustelua koskevat ehdotukset, Suomen Asianajajat pitää kehityssuuntaa huolestuttavana.

Suomen tuomariliiton mukaan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden puutteet ovat ehdotuksen keskeinen ongelma. Tuomariliiton näkökulmasta perusoikeuksien turvaaminen ja päätösten kohteen oikeusturva edellyttävät selvästi täsmällisempiä säännöksiä.

Suomen journalistiliitto ry:n näkemyksen mukaan esitetyn uhkaperusteisen rikostiedustelun hyväksyttävyyttä on arvioitava perusoikeuksien näkökulmasta. Viitaten Oikeuskanslerin viraston lausumaan asiassa esityksessä voidaan katsoa olevan vielä epäselvyyksiä perusoikeuksien rajoittamisedellytysten eli välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden suhteen. Esitetyt muutokset näyttävät edellyttävän vielä selkeämpiä sanamuotoja ja toimivia valvontamekanismeja oikeusturvan takeina. Journalistin lähdesuojan piiriin kuuluvia tietoja on esityksessä pyritty suojaamaan kieltämällä teknisen katselun kohdistaminen viestintään, josta viestinnän osapuolella on oikeus olla todistamatta muun muassa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 § ja 22 §:n mukaisesti. Jää kuitenkin epäselväksi, miten esityksen mahdollistamassa tarkkailussa voidaan erottaa ja turvata lähdesuojan alainen materiaali käytännössä.

Suomen journalistiliitto ry, **Medialiitto ry** ja **Elinkeinoelämän keskusliitto EK**, viimeinen viitaten Medialiiton lausuntoon, tuovat kukin esiin, että lähdesuojan henkilöpiiri on laajentunut medianvapausasetuksen myötä. Lähdesuoja kattaa journalistin läheisten lisäksi myös mediapalvelujen tarjoajan palveluksessa olevia muita henkilöitä, joilla on mahdollista olla lähdesuojan alaista tietoa. Lähdesuojan tosiasiallinen turvaaminen edellyttää, että kielletyn viestin katselun keskeyttämisestä ja saatujen tallenteiden ja muistiinpanojen hävittämisestä säättämisen lisäksi lähdesuojan piiriin kuuluvan viestin tietojen käyttäminen tulisi kieltää.

Medialiitto jatkaa, että jatkovalmistelussa on kiinnitettävä huomiota lähdesuojan turvaamiseen ja varmistettava lain tasolla, että lähdesuojan alaisen viestin tietoja ei käytetä edes vahingossa eikä välillisesti. Sekä Euroopan ihmisoikeussopimus että Euroopan unionin ja kansallinen lainsäädäntö edellyttävät lähdesuojan turvaamista. Esitysluonnoksessa ei käsitellä tilannetta, jossa viranomainen on kuullut tai nähnyt kuuntelu- tai katselukiellon alaisen viestinnän tietosisällön ja omaksunut sen tietosisällön, eikä siis nimenomaisesti kielletä viranomaista käyttämästä suoraan tai välillisesti esimerkiksi virkamiehen ”muistiin jäänyttä” tietoa myöhemmin. Näitä kysymyksiä koskevan sääntelyn tulisi olla selkeää ja tukea viranomaistyötä. Sääntelyn selkeys myös vahvistaisi luottamusta viranomaisen toimintaan. Medialiiton ehdottama lakikirjaus lähdesuojan turvaamiseen liittyen esitellään 7. luvussa.

Medialiitto katsoo myös, että luonnoksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota Oikeuskanslerin viraston lausumiin näkemyksiin. Oikeuskansleri tuo esiin muun muassa näkemyksen, että rikostiedustelukeinoista päätöksiä tekevien suureen joukkoon ja etukäteisen tuomioistuinkontrollin rajaukseen liittyy vaara, että päätöksiä tekeville ei kerry riittävää ammattitaitoa ja toimintatavat poikkeavat toisistaan. Tämä näkökulma korostaa Medialiiton mielestä tarvetta selkeisiin ja yksiselitteisiin kirjauksiin lähdesuojan turvaamiseksi lakitasolla. Myös oikeuskanslerin esiintuomat ongelmat liittyen yksityiselämän suojaan puuttumista koskeviin välttämättömyys-, hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuusedellytyksiin korostavat samaa näkökulmaa.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n mielestä esitysluonnos on perusoikeuksien kannalta poikkeuksellisen merkittävä ja edellyttää useita täsmennyksiä. Esityksessä tulisi selkeämmin osoittaa mitä Rajavartiolaitos voi voimassa olevan lainsäädännön perusteella jo tehdä, missä konkreettisisissa tilanteissa nykyiset toimivaltuudet ovat osoittautuneet riittämättömiksi sekä miksi nykyisten säännösten täsmäntäminen ei olisi riittävä vaihtoehto. Muuten uusien toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on vaikea arvioida. Uhkaperusteisen rikostiedustelun käynnistämiskynnys jää esitysluonnoksessa liian avoimeksi; sääntelyn tulee kuvata tarkemmin, milloin toimivaltuuksia voidaan käyttää. Esimerkiksi *uhkan* käsitettä ei ole täsmennetty riittävästi, ja toimivaltuuksien käyttö voi luonnoksen perusteella perustua varsin varhaisiin ja osin hajanaisiin signaaleihin sekä viranomaisen laajaan harkintavaltaan. Jatkovalmistelussa tulisi täsmentää, millainen uhka-arvio oikeuttaa rikostiedustelutoimivaltuuksien käytön, mitä tietoja uhka-arvion tulee sisältää, mikä on näyttö- tai tietokynnys toimien käynnistämiseksi ja miten päätöksenteko dokumentoidaan ja sitä arvioidaan jälkikäteen.

Elinkeinoelämän keskusliitto katsoo, että rikostiedustelun kohteiden määrittelyä sekä toimivaltuuksien käyttöedellytyksiä on tarkennettava, jotta sääntely täyttää perusoikeuksien rajoittamisen tarkkarajaisuusvaatimukset. Mitä varhaisemmassa vaiheessa tiedonhankinta on mahdollista, sitä suuremaksi nousee vaatimus kohteiden tarkkarajaisesta määrittelystä. Tietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta ja tietojen edelleen luovuttamisen rajoja tulee täsmentää, tietojen toissijaisen käytön edellytyksiä tulee arvioida ja tietojen säilytystä koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuus tulee varmistaa. Avoi-miin lähteisiin kohdistuva automaattinen tiedonkeruu muodostaa uudenlaisen ja laajakantoisen tiedonhankintamuodon, jonka rajauksia on täsmennettävä olennaisesti. Täsmennystä vaativat muun muassa kysymykset siitä, mitä pidetään avoimena lähteenä, missä määrin kerättyä tietoa voidaan yhdistellä muihin tietoineistoihin sekä kuinka pitkään tietoja voidaan säilyttää. Esitysluonnoksessa on katsottu, että lähde katsotaan avoimeksi siitä huolimatta, että esimerkiksi keskusteluryhmään pääseminen edellyttää sen ylläpitäjän hyväksyntää. On perusteltua kysyä, onko lähde avoin silloin, kun ylläpitäjä harkitsee ryhmään pääsemisen erikseen. Joko laissa tai hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi ilmetä yksiselitteisesti, että avoimen lähteen käsitettä ei tulkita tavalla, joka ulottaisi sen teleyritysten suljettuihin palveluympäristöihin tai luottamuksellisen viestinnän piiriin.

Avointen lähteiden tiedonhaun suojaamista tulee selkeyttää siten, ettei se edellytä palveluntarjoajaa tekemään muutoksia omiin ehtoihin, tuotteisiin ja palveluihin eikä sääntely anna viranomaiselle oikeutta kiertää teknisiä suojauksia, murtautua järjestelmiin tai hankkia pääsyä luottamuksellisen viestinnän piiriin.

FiCom ry:n mielestä on varmistettava, että ehdotetun sääntelyn nojalla tehtävä teleyksilöintitietojen hankkiminen rikostiedustelua varten ei vaaranna teleyritysten kyberturvallisuusvelvoitteiden, palvelujen käyttövarmuuden, muiden käyttäjien oikeuksien tai viestinnän luottamuksellisuuden toteutumista. Rajavartiolaitoksen uhkaperusteiseen rikostiedusteluun ei ehdoteta telekuuntelua eikä televalvontaa. Tätä teleyritysten oikeusaseman, viestinnän luottamuksellisuuden suojan sekä sääntelyn ennakoitavuuden kannalta olennaista rajausta ei tule jatkovalmistelussa hämärtää myöskään avoimiin lähteisiin, automaattiseen tiedonkeräämiseen tai tietoverkossa tapahtuvaan peitet toimintaan liittyvillä perusteluilla. Luottamukselliseen viestintään kohdistuvan tiedonhankinnan poissulun tulee säilyä selkeänä. Automaattista tiedonkeräämistä avoimesta lähteestä koskevassa sääntelyssä avoimen lähteen käsite on esityksessä rajattava yksiselitteisesti. Sääntelystä tulee ilmetä selvästi, ettei avoimen lähteen käsite ulotu luottamuksellisen viestinnän piiriin, teleyritysten suljettuihin palveluympäristöihin, asiakasympäristöihin, tunnistautumista tai sopimussuhdetta edellyttäviin palveluihin taikka muihin teknisesti tai sopimuksellisesti rajattuihin ympäristöihin. Avointen lähteiden tiedonhaun suojaamista tulee selkeyttää siten, ettei se edellytä palveluntarjoajaa tekemään muutoksia omiin ehtoihin, tuotteisiin ja palveluihin eikä sääntely anna viranomaiselle oikeutta kiertää teknisiä suojauksia, murtautua järjestelmiin tai hankkia pääsyä luottamuksellisen viestinnän piiriin. FiCom korostaa, että automatisoitu tiedonhankinta voi kohdistua laajoihin tietomassoihin ja myös sivullisiin henkilöihin. Sääntelyssä tulee siksi korostua tietojen minimointi, käyttötarkoitussidonnaisuus, välttämättömyys, suhteellisuus sekä selkeät rajat keräämisen kestolle, kohteelle ja tallennettavien tietojen laadulle. Sääntely ei saa luoda palveluntarjoajille epäselvää velvollisuutta hyväksyä käyttöehtojen vastaista toimintaa, poiketa tavanomaisista tietoturva-, väärinkäytösten torjunta- tai moderointikäytännöistään taikka muuttaa palveluidensa teknisiä suojauksia. Palveluntarjoajilla tulee säilyä mahdollisuus ylläpitää palvelujensa tietoturvaa, käyttöehtoja, väärinkäytösten torjuntaa ja käyttäjien suojaa.

Electronic Frontier Finland - Effi ry katsoo, että perusoikeuksiin tulisi puuttua näin merkittävästi vain, jos se olisi välttämätöntä, mutta esitysluonnoksesta ei kuitenkaan käy ilmi, että välttämättömyysedellytys täytyisi. Tarpeet rajavartiolaitoksen uhkaperustaiselle rikostiedustelulle on esitetty puutteellisesti, eikä vaihtoehtoisia toteutusvaihtoehtoja ole arvioitu kunnolla. Esitystä perustellaan tarpeella selvittää heikkoja tai hajanaisia signaaleja rikostiedustelukeinoin, mutta heikot ja hajanaiset signaalit ovat pääosin vääriä positiivisia eivätkä merkkejä rikollisuudesta. Oikeusvaltion tasapainoon kuuluu, että viranomaisilla ei ole mielivaltaista oikeutta valvoa kansalaisten tekemisiä pelkkien heikkojen ja hajanaisen epäilyjen perusteella. Ehdotetut rajat toimivaltuuksien käytölle ovat tulkinnanvaraisia. Esimerkiksi Rajavartiolaitos voisi antaa itselleen nimettömiä vihjeitä mahdollisista rikoksista ja käyttää näitä vihjeitä perusteina salaisten pakkokeinojen käytölle. Esitysluonnoksessa ei ole huomioitu tällaisia väärinkäytön mahdollisuuksia eikä konkreettisia keinoja niiden hyödyntämisen ehkäisemiseksi.

4. Viranomaisten toimivallan ja tehtävien jako sekä yhteistoiminta

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies katsovat 2. ja 3. luvussa esitellyllä tavalla, että rikostiedustelun keskittäminen poliisiin ja sen sisällä keskusrikolipoliisiin voisi olla perusteltua ja sitä olisi syytä arvioida vaihtoehtona.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun mielestä viranomaisten rinnakkaiset tehtävät voivat toisaalta tehostaa ja toisaalta heikentää tehokasta resurssien käyttöä. Operaatioturvallisuuden ja kokonaistehokkuuden varmistaminen vaatii viranomaisten toiminnan yhteensovittamista. Ammattitaidon saavuttaminen rikostiedusteluasioissa voi vaatia, että viranomainen ja virkamies hoitavat riittävän suuria asiamääriä. Uhkaperusteisen rikostiedustelun mahdollistaminen useissa eri viranomaisissa ja niiden hallintoyksiköissä korostaisi toimivaltuuksien käyttöä koskevan ohjeistuksen, koulutuksen ja sisäisen sekä ulkoisen valvonnan merkitystä. Valvonnan osalta nostetaan esiin valvottavan toiminnan riittävä dokumentointi ja valvonnan riittävä resursointi. Siviili- ja sotilastiedustelun kohteena oleva maanpuolustusta tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta voisi olla kohteena päällekkäinen rikostiedustelun kohteena olevan rikollisuuden kanssa. Kansainvälisen viranomaisten yhteistyön osalta se, että siviili- ja sotilastiedustelutoiminta sekä rikostiedustelutoiminta on organisoitu eri valtioissa eri tavoin, voi aiheuttaa haasteita kotimaisten viranomaisten väliselle tehtävienjaolle ja yhteistyölle. Rikostiedustelussa saadun tiedon käyttämiseen rikosten estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä ei liity samanlaista palomuurisääntelyn tarvetta kuin siviili- ja sotilastiedustelun kohdalla. Kyse olisi lähinnä rikostorjunnan sisäisestä, rikostiedustelukeinoja käyttämällä hankitun järjestäytyneeseen tai muuhun vakavaan rikollisuuteen liittymättömän ylimääräisen tiedon käyttämisen sääntelystä.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että mahdolliset pakkokeinolakia ja rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettua lakia koskevat muutokset yhteensovitetaan eduskunnassa käsittelyssä olevan HE 98/2026 vp -esityksessä ehdotetun kanssa. Esitysluonnoksen jaksoa 11.1 tulee täydentää tuomalla esiin eduskunnan käsittelyssä oleva HE 98/2026 vp. Esitysluonnoksessa vaikuttaisi olevan joissain määrin päällekkäisyyksiä muiden vireillä olevien rikostiedustelu-, siviilitiedustelu- ja sotilastiedusteluhankkeiden kanssa. Näiltä osin on selvyiden vuoksi tärkeää selvästi tuoda esiin, miltä osin esitysluonnoksessa ehdotettavat muutokset kohdistuvat sellaisiin säännöksiin, joita ehdotetaan muutettavan myös muissa vireillä olevissa hankkeissa.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että rikostiedustelun kohteena olevien rikollisuuden muotojen luettelo (nk. uhkaluettelo) on osittain rinnakkainen tai jopa päällekkäinen sotilastiedusteluviranomaisen tehtäviin nähden. Tämä korostuu erityisesti tilanteessa, jossa syntyy epäily valtiollisen toimijan kytkeytymisestä toimintaan. Puolustusministeriö pitää tärkeänä, että lakiehdotukseen lisätäisiin erillinen ilmoitusvelvollisuutta sotilastiedusteluviranomaiselle ja Puolustusvoimien rikostorjuntaan koskeva säännös. Jos rikostiedustelussa havaittaisiin valtiolliseen toimijaan tai muuhun maanpuolustuksen etuun tai kansalliseen turvallisuuteen viittaavaa toimintaa, olisi tästä viivytyksettä tehtävä ilmoitus sotilastiedusteluviranomaiselle esimerkiksi yhteistyön käynnistämiseksi ja salaisen tiedonhankinnan yhteensovittamiseksi. Vastaavasti, mikäli uhkaperusteisessa rikostiedustelussa havaitaan sotilaallisen maanpuolustuksen alaan kuuluvaa laitonta sotilaallista tiedustelutoimintaa tai sellaisia rikoksia, jotka voivat muutoin uhata maanpuolustusta, valtio- ja yhteiskuntajärjestystä taikka valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta, olisi siitä tehdä ilmoitus sotilasvastatiedustelun rikostorjunnalle.

Helsingin hovioikeus katsoo, että esityksessä tulisi käsitellä tarkemmin, miten esimerkiksi poliisille jo ehdotetut uhkaperusteisen rikostiedustelun toimivaltuudet vastaavat tämän esitysluonnoksen tavoitteisiin. Eri viranomaisten välisestä tehtävänjaosta tulisi muodostaa selkeä eikä se saisi olla päällekkäinen. Rikostiedustelulainsäädäntöuudistukset herättävät kysymyksiä, kuuluisivatko rikostiedusteluvaltuudet ensi sijassa Rajavartiolaitokselle, poliisille, Tullille vai siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisille. Esimerkiksi se, että rikostiedustelu ei kohdistu mutta voi limittyä valtiolliseen toimintaan tarkoittanee käytännössä päällekkäisyyttä Suojelupoliisin tiedustelun kanssa. Esitysluonnoksen perusteluissa koskien sitä, miten Rajavartiolaitoksen rikostiedustelu tukee poliisin tiedustelua, ei ole tarkennettu, missä kohtaa tiedustelu muuttuu tai voi muuttua päällekkäiseksi. Jatkovalmistelussa tulisi tarkastella lain ja esitöiden tasolla esitysluonnoksessa paikoin väljästi määriteltyä eri viranomaisten yhteistyötä erityisesti rikostiedustelutoimivaltuuksien kohdentumisen ja niiden käytön selkeyden näkökulmasta.

Helsingin hovioikeus jatkaa, että esitysluonnoksessa on tunnistettu palomuuriajattelu ja tarve estää väljemmillä edellytyksillä hankitun rikostiedustelutiedon käyttäminen samaan tarkoitukseen, kuin rikosepäilyyn perustuvan sääntelyn nojalla hankittua tietoa käytettäisiin. Palomuurisuoja jää kuitenkin kokonaisuutena puutteelliseksi. Palomuuria rakennetaan erityisesti ehdotetun rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain uuden 3 a luvun 57 b §:ssä, mutta sitä rajoittavat ehdotetun 57 b §:n mukainen laaja tiedonhankinta, ehdotetun 57 o §:n mukainen tiedon varsin laaja käyttäminen, ehdotetun 57 p §:n mukainen varsin laajamittainen tiedon luovuttaminen toiselle viranomaiselle sekä se, että ehdotetun 58 i §:n mukaan tieto tarvitsee hävittää vasta, kun ilmenee, ettei sitä enää tarvita. Tästä muodostuu riski tiedon leviämisestä viranomaiskentässä. Rikostiedustelulla saatu tieto vaikuttaisi olevan käytännössä laajastikin hyödynnettävissä, jolloin syntyy vaara tiedon muuttumisesta viranomaistoiminnassa käytettäväksi yleiseksi turvallisuusinformaatioksi. Käyttötarkoitussidonnaisuuden lisäksi tämän kehityssuunnan on katsottava vaarantavan myös rikostiedustelun kohteen oikeusturvan.

Poliisihallitus pitää esitutkintaviranomaisten välistä yhteistyötä ja sen sujuvuutta ensisijaisen tärkeänä elementtinä rikostorjuntatyössä.

Keskusrikospoliisi pitää ehdotettua sääntelyä yhteistyöstä Keskusrikospoliisin kanssa (ehdotettu rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain uusi 3 a luku 57 u §), ilmoitusvelvollisuudesta Keskusrikospoliisille (57 v §) sekä rikostiedustelun siirtämisestä Keskusrikospoliisille (57 w §) onnistuneena. Keskusrikospoliisilla on merkittävä rooli valtakunnallisesti järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden torjunnassa. Keskusrikospoliisin tehtävänä on muun muassa torjua kansainvälistä, järjestäytyntä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta. Lisäksi poliisin osalta rikostiedustelua esitetään keskitettäväksi Keskusrikospoliisille. Näistä syistä on perusteltua, että Rajavartiolaitos toimii yhteistyössä Keskusrikospoliisin kanssa ja antaa sille tässä tarkoituksessa tarpeellisia tietoja.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan ei olisi ongelmallista, että Suomessa olisi rikostiedustelua koskevien lakihankkeiden seurauksena siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten lisäksi useita rikostiedusteluviranomaisia, kunhan viranomaisten toimialojen ja tehtävien rajat ovat riittävän selkeitä. Tulee kuitenkin huolehtia, että rikostiedustelu ei kohdistu kansallisen turvallisuuden ydinalueelle,

koska perustuslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä HE 198/2017 vp annetun perustuslakivaliokunnan mietinnön PeVM 4/2018 vp mukaan perustuslain ilmauksen *kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta* käsitteeseen *kansallinen turvallisuus* sisältyy se, että tiedonhankintaa kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta voidaan lailla osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta vastaaville viranomaisille, joita ovat nykyisin suojelupoliisi ja Pääesikunnan sotilastiedusteluviranomaiset. Toimialarajojen osalta on olennaista, kuuluuko tiedustelun kohde perustuslain nykyisen käsitteen *kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta* alle tai perustuslakiin ehdotetun käsitteen *yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava vakava rikollisuus* alle.

Suojelupoliisi toteaa, että tiedustelutoimintaan ja sen kohteisiin liittyy epävarmuustekijöitä, eikä varsinkaan alkuvaiheessa ole aina mahdollista tunnistaa uhkan taustalla olevaa tahoa ja sen motiiveja. Joissain tilanteissa eri tiedustelulajit voivat limittyä, eikä tietynasteista limittyneisyyttä voi pitää kielteisenä verrattuna siihen, että eri viranomaisten väliin muodostuisi katvealueita. Limittyneisyyden tulee kuitenkin olla hallittua. Ehdotetun rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 3 a luvun 57 c §:n mukaisesti kohdennettu rikostiedustelu liittyy Rajavartiolaitoksen ydintehtäviin, eikä se muodostuisi ongelmalliseksi viranomaisten toimialarajojen selkeyden ja tehtävien päällekkäisyyden kannalta. Suojelupoliisi pitää ehdotetun 3 a luvun 57 x §:n mukaista velvoitetta rikostiedustelun yhteensovittamisesta muiden vakiintuneempien tiedustelulajien kanssa erittäin tärkeänä ottaen huomioon eri viranomaisten tiedustelutoiminnan limittyneisyys. Suojelupoliisi korostaa sen tärkeyttä, että Suojelupoliisi saa Rajavartiolaitokselta tiedon rikostiedustelussa tehdyistä havainnoista, jotka viittaavat tiedonhankinnan kohteena olevan toiminnan uhkaavan kansallista turvallisuutta ja siten kuuluvan Suojelupoliisin tehtäväkenttään. Tätä perustelee jo yksin se, että kansallisen turvallisuuden suojamista on vakiintuneesti muun muassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä pidetty sellaisena perustavanlaatuisena yhteiskunnallisena etuna, johon vakavankaan rikollisuuden torjunnan ei voida katsoa rinnastuvan merkitykseltään. Kansallisen turvallisuuden tehtävien suorittaminen edellyttää, että Suojelupoliisi ja Pääesikunnan sotilastiedusteluviranomaiset saavat muilta viranomaisilta tiedon kansallisen turvallisuuden uhkia koskevista havainnoista.

Turvallisuuskomitean sihteeristö korostaa, että eri tahojen yhteistoiminnassa tapahtuva ennakointi ja yhteinen tilanneymmärrys ovat olennainen osa kokonaisturvallisuuden toimintamallia. Erilaisiin uhiin vastaamisessa korostuu viranomaisten yhteistyö, tiedonvaihto ja toiminnan koordinointi. Näitä tiedonvaihdon rajapintoja pyritään esitysluonnoksessa hallitsemaan muun muassa säätämällä rikostiedustelulla hankittujen tietojen luovuttamisesta toiselle viranomaiselle ja tiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta eri viranomaisten välillä.

Juristiliiton mukaan lausuttavana oleva esitysluonnos muodostaa osan laajaa rikostiedustelun toimivaltuuksien kokonaisuudistusta, jolla rikostorjunnan painopistettä siirretään enenevissä määrin yhä aikaisempaan vaiheeseen. Ehdotetulla sääntelyllä yhdessä muiden samanaikaisesti valmisteilla olevien tiedusteluliitännäisten uudistusten kanssa muodostetaan varsin monitahoinen, laaja ja osin jopa vaikeaselkoinen kokonaisuus. Juristiliitto esittää lausunnossaan, että pidemmällä tähtäimellä tulevaisuudessa voisi myös harkita, tulisiko päällekkäisyyksien välttämiseksi suppeaa laajempaa esitutkinnat ja niihin liittyvä rikostiedustelu ensisijaisesti keskittää kokonaan esimerkiksi KRP:n tai muun poliisin suoritettavaksi. Tällä voitaisiin kehittää toiminnan yhdenmukaisuutta saman toimijan sisällä.

Suomen Asianajajien mukaan ehdotusta arvioitaessa tulisi osoittaa täsmällisesti, miksi nykyinen sääntely ei riitä Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien suorittamiseen ja miksi juuri ehdotetun kaltainen uhkaperusteinen tiedustelutoimivaltuus on välttämätön. Mikäli sääntelyn tarve jää yleiselle tasolle, ei voida luotettavasti arvioida, täytyvätkö perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvat välttämättömyyden ja suhteellisuuden vaatimukset. Ottaen huomioon aiemmat rikostiedustelua koskevat ehdotukset, Suomen Asianajajat pitää kehityssuuntaa huolestuttavana.

5. Valvonta ja tuomioistuinkontrolli

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että mikäli ehdotettu tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävien lisääntyminen toteutuu, korostuu tarve tiedusteluvalvontavaltuutetun resursseista huolehtimiselle ja toimivan sijaisuusjärjestelyn luomiselle. Oikeusasiamiehen rikostiedusteluun kohdistama valvonta voi resurssien ja laillisuusvalvonnan rakenteen vuoksi olla lähtökohtaisesti vain ns. valvonnan valvontaa. Rajavartiolaitoksen, poliisin ja Tullin rikostorjuntatoimivaltuuksien keskinäisen rajanvedon osalta jatkovalmistelussa tulisi täsmällisemmin kuvata, miten Rajavartiolaitoksen ja keskusrikospoliisin rikostiedustelu käytännössä yhteensovitetaan 57 u §:ssä tarkoitettulla tavalla, jotta toimivaltuuksien rinnakkaisuudesta ei muodostu valvonnan kannalta katvealueita. Oikeusasiamies huomauttaa, että eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla on laillisuusvalvontaansa varten perustuslain 111 § sekä eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 5 § huomioiden oikeus tutkia rikostiedustelukeinon käytössä kertyneitä tallenteita ja asiakirjoja samalla tavoin kuin esitetyssä rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 58 h §:ssä mainituilla henkilöillä. 3. luvussa

esitetyllä tavalla oikeusasiamies pitää tärkeänä, että rikostiedustelukeinon käyttämistä koskeva välttämättömyysarviointi dokumentoidaan päätöksentekomenettelyssä siten, että sen jälkikäteinen laillisuusvalvonta on tosiasiallisesti mahdollista.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun nostaa samoin esiin valvottavan toiminnan riittävän dokumentoinnin ja valvonnan riittävän resursoinnin. Olisi selvyyden vuoksi perusteltua, että myös salaiset tiedonhankintakeinot mainittaisiin tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain säännöksissä, jotka koskevat tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatoimivaltuuksia. Uhkaperusteisen rikostiedustelun valvonnan olisi perusteltua olla konkreettisiin ja yksilöityihin rikoksiin sekä niiden rikostunnusmerkistöihin kiinteämmin kytketyn tavanomaisen rikostiedustelun valvontaa intensiivisempää, mutta sen ei olisi välttämättä tarpeen olla yhtä intensiivistä kuin rikostunnusmerkistöihin kokonaan kytkemättömän siviili- ja sotilastiedustelun valvonnan. Valvonnalta edellytettävään intensiteettiin voisi vaikuttaa, kuinka tarkasti tiedonhankinnan kohteena oleva toiminta ja kohteena olevat toimijat sekä toiminnan toteutumisen todennäköisyyttä koskeva vaatimus olisi rikostiedustelun yhteydessä määritelty. Jos rikostiedustelua tehdään kaikissa poliisiyksiköissä sekä Tullissa ja Rajavartiolaitoksessa, tiedusteluvalvontavaltuutettu ei voi muodostaa niihin yhtä kiinteää valvontasuhdetta kuin nykyään siviili- ja sotilastiedustelun toimijoiden kohdalla. Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan tulisi säilyä tiedusteluvalvontavaltuutetun voimavaroja suunnattaessa edelleen ensisijaisena tehtävänä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei käsitellä ehdotuksen vaikutuksia tiedusteluvalvontavaltuutetun resursseihin. Esityksessä tulee arvioida ehdotuksen vaikutus tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaan ja varmistua riittävästä resursseista. Ulkoisen valvonnan kannalta on myös merkityksellistä, että rikostiedustelutoimivaltuuksia ehdotetaan kaikille Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköille, jotka sijaitsevat ympäri Suomea.

Puolustusministeriö kiinnittää sisäisen laillisuusvalvonnan osalta huomiota siihen, että puolustusministeriön käsityksen mukaan Rajavartiolaitoksen sisäisestä laillisuusvalvonnasta vastaa Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellinen osasto. Näin ollen vaikuttaa siltä, että joissakin rikostiedustelukeinon käyttöä koskevissa asioissa päätöksentekijä ja valvoja voisivat olla sama taho. Joka tapauksessa hallituksen esityksessä laillisuusvalvonnan järjestelyitä voitaisiin kuvata yksityiskohtaisemmin mahdollisten epäselvyyksien välttämiseksi. Eräänä vaihtoehtona on myös se, että laillisuusvalvonta eriytetään sisäisesti omaksi kokonaisuudekseen rikostiedustelun operatiivisesta toiminnasta.

Ulkoministeriö esittää 3. luvussa kuvattuja näkemyksiä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön merkityksestä valvonnan ja oikeussuojakeinojen järjestämisessä.

Helsingin hovioikeus katsoo, että ehdotettu sääntely vaikuttaisi ulottavan Rajavartiolaitoksen rikostiedusteluksi tarkoitetun toiminnan tosiasiallisesti varsin lähelle tiedustelutoimintaa. Tässä valossa ehdotettu valvonta ei vastaa ehdotettujen toimivaltuuksien laajuutta. Rikostiedustelukeinon käyttöä koskevan tuomioistuimen ennakkovalvonnan huomattava rajaaminen muodostaa keskeisiä oikeusturvaan ja perusoikeuksien suojaan liittyviä kysymyksiä, joita olisi jatkovalmistelussa syytä arvioida sääntelyn täsmällisyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Tuomioistuinkontrollin keskeisenä tehtävänä on varmistaa perusoikeuksiin puuttuvien tiedustelumenetelmien lainmukaisuus ja oikeasuhtaisuus. Ehdotetussa sääntelyssä tuomioistuimen päätösvalta rajautuisi vain tekniseen katseluun ja seurantaan ja niinhinkin vain osittain, vaikka myös useat muut rikostiedustelukeinot voivat merkittäväällä tavalla puuttua oikeusturvaan. Ehdotettu tuomioistuinkontrolli on varsin rajattu eikä sen laajuus vastaa ehdotettujen toimivaltuuksien laajuutta. Tuomioistuinkontrollin kattavuutta ja sisältöä tulisi vahvistaa – eritoten koska Rajavartiolaitoksen rikostiedustelutoimivaltuuksia esitetään irrotettavaksi rikosepäilyistä ja rikostiedustelukeinon kohdentaminen voi perustua varsin yleisluonteisiin arvioihin uhkasta. Tuomioistuimen lupaharkinnassa sovellettavaksi ehdotetut oikeudelliset kriteerit ovat väljiä ja tulkinnanvaraisia, mikä voi rajoittaa tuomioistuinkontrollin tosiasiallista tehokkuutta olennaisesti. Ilmoitusvelvollisuus on ehdotetussa muodossaan riittämätön. Ehdotetut oikeussuojakeinot olisivat teoreettisia, jos rikostiedustelun kohteena ollut henkilö ei tiedä olleensa tiedustelun kohteena. Esitysluonnoksen perusteluissa korostettu tuomioistuimen tiedonsaantioikeus on tärkeä asia. Sisäisen valvonnan korostumista ehdotetussa sääntelyssä tulisi tarkastella tarkemmin riippumattomuusnäkökulmasta.

Helsingin käräjäoikeus pitää oikeusturvan ja valvonnan näkökulmasta kannatettavana tiedusteluvalvontavaltuutetun mahdollisuutta tulla kuulluksi rikostiedustelua koskevassa tuomioistuinasiaassa ja sille säädettyä itsenäistä kantelu-oikeutta. Tältä osin tulee käytännössä varmistaa, että valtuutetulla on resurssien puitteissa mahdollisuus osallistua käsittelyyn. Helsingin käräjäoikeus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun sääntelyn mukaiset asiat on ratkaistava käräjäoikeudessa kiireellisesti, mikä vastaavan pakkokeinolain sääntelyn osalta tarkoittaa asioiden ratkaisua vireilletulopäivän aikana.

Poliisihallitus kannattaa ehdotusta toimivaltaisten viranomaisten osalta yhdenmukaisesta uhkaperusteisten rikostiedustelutoimivaltuuksien valvonnasta. Yhdenmukainen valvonta vahvistaa yhdenmukaista toimivaltuuksien käyttöä viranomaisten lakisääteisissä tehtävissä.

Keskusrikospoliisi katsoo, että uhkaperusteisten rikostiedustelutoimivaltuuksien käyttö edellyttää rinnalleen tehokasta sisäistä ja ulkoista valvontaa. On tärkeää, että jatkossa eduskunnan oikeusasiamiehen lisäksi myös tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoisi Rajavartiolaitoksen rikostiedustelukeinojen käyttöä. Tehtäessä tiedusteluvalvontavaltuutetulle ehdotetun sääntelyn mukaisia ilmoituksia on kiinnitettävä erityistä huomiota salassa pidettävien tietojen suojaamiseen asianmukaisin ja tietoturvallisin ratkaisuin.

Suojelupoliisin käsityksen mukaan säännöskohtaisista perusteluista (esitysluonnos, s. 75) tai muualtaakaan esitysluonnoksesta (esim. s. 142-143) ei ilmene kovinkaan selvästi, miksi rikostiedustelua koskevat lupa-asiat voitaisiin ratkaista siviilitiedustelun lupa-asioista poiketen yhden tuomarin kokoonpanossa. Suojelupoliisi korostaa, että oikeusturvan taso ei voi perustua yksinomaan tai pääasiassa siihen, mikä viranomainen tiedustelutoimintaa harjoittaa, ja esityksen perusteluja tulisi näiltä osin täydentää arvioimalla rikostiedustelutoiminnan tosiasiallista luonnetta ja vaikutuksia suhteessa aiheutta koskeviin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin (PeVL 75/2018 vp, s. 3-4; PeVL 35/2018 vp, s. 29; PeVM 4/2018 vp, s. 8). Suojelupoliisi viittaa poliisin rikostiedustelulakihanketta koskevaan lausuntoonsa, jossa se kiinnitti huomiota muun muassa poliisin rikostiedustelun ja siviilitiedustelun limittyneisyyteen, valtionjohdon tietotarpeiden ja siviilitiedustelumenetelmien lakisääteisten käyttöedellytysten väliseen suhteeseen sekä eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäviin (ks. suojelupoliisin lausunto SUPO 203/01.04.01.03/2026, s. 11–12). Eri viranomaisten tiedustelutoiminnasta muodostuu yhden viranomaisen toimintaa laajempi kokonaisuus, eivätkä valvontajärjestelyt siksi voida perustua yksinomaan tai pääasiassa siihen, mikä viranomainen toimintaa harjoittaa. Hallituksen esityksen perusteluissa olisi tärkeää arvioida eri viranomaisten tiedustelutoimintaa kokonaisuutena ja suhteessa tiedusteluvalvontavaliokunnan eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n 2 momentin mukaiseen tehtävään tehtävän tarkoitus huomioiden.

Turvallisuuskomitean sihteeristö tuo esiin, että rikostiedustelutoimivaltuuksien perusoikeuksiin syvälle puuttuva luonne korostaa oikeusturvan näkökulmasta valvonnan tarvetta. Yhteiskunnallisen luottamuksen kannalta on tärkeää, että lainsäädäntöön ehdotetaan sisällytettäväksi oikeusturvaa koskevia ennakkollisia ja jälkikäteisiä järjestelyjä.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK tuo näkemyksensä esiin, että tiedusteluvalvontavaltuutetulle sekä muille valvontaelimille on turvattava riittävät resurssit ja toimivaltuudet, jotta rikostiedustelutoimivaltuuksien käyttöön liittyy tehokas ja riippumaton valvonta.

Medialiitto ry tuo esiin, että eduskunnan hallintovaliokunta on korostanut uhkaperusteisen rikostiedustelun sääntelyssä toimivien oikeusturvajärjestelyjä, tehokasta ja riippumatonta laillisuusvalvontaa sekä perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytyksien huomioimista. Medialiitto katsoo, että esitysluonnos ei kuitenkaan sisällä ehdotusta ulkoiseksi, riippumattomaksi laillisuusvalvonnaksi. Tämä osaltaan korostaa selkeän ja informatiivisen lakitasoisen suojan tarvetta toimitukselliselle lähdesuojalle. Medialiitto nostaa esiin myös hallituksen esityksessä laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 50/2026) säännöskohtaisissa perusteluissa esitetyt arviot oikeusturva- ja valvontajärjestelyiden tarpeesta tiedonhankintaan liittyen. Medialiiton mukaan edellä mainitun hallituksen esityksen perustelut ohjaavat lainvalmistelijoita, hallitusta ja lainsäätäjää niiden huolehtiessa lähdesuojan varmistamisesta perusoikeuksia koskeviin toimenpiteisiin ja rajoituksiin liittyen. Lisäksi Medialiitto viittaa perustuslakivaliokunnan perustuslakiuudistuksen yhteydessä (PeVM 25/1994 vp) tekemiin linjauksiin koskien oikeusturva- ja valvontajärjestelyjä perusoikeuksia rajoitettaessa. Medialiitto tuo esiin myös perustuslakivaliokunnan esittämät kannat, että tuomioistuimen etukäteen antama lupa ei voi korvata jälkikäteistä kontrollia sellaisenaan, koska perusoikeuden rajoituksen kohde ei voi osallistua etukäteiseen päätöksentekoon (PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp), ja että on välttämätöntä luoda uskottavia korvaavia oikeusturvakeinoja siltä osin, kuin normaali muutoksenhakumenetely tuomioistuimeen ei tule kyseeseen asian luonteen vuoksi (PeVL 36/2018 vp). Medialiitto viittaa lähdesuojan huomioimisen osalta vielä perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 30/2025 vp., laki- valiokunnan mietintöön LaVM 12/2025 vp. ja talousvaliokunnan mietintöön TaVM22/2025 vp.

Juristiliitto pitää tuomioistuimen ennakkovalvontaa erittäin tärkeänä. Perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta olisi perusteltua selvittää, tulisiko nykyistä useampi toimivaltuus saattaa riippumattoman ennakkokontrollin piiriin. Juristiliiton näkemyksiä riittävien resurssien merkityksestä tuomioistuintuokontrollin ja valvonnan kannalta käsitellään jäljempänä 6. luvussa.

Suomen Asianajajat kiinnittää erityistä huomiota siihen, että salaisen tiedonhankinnan käyttö ilman rikosepäilyä vaikuttaa yksilön mahdollisuuksiin käyttää oikeussuojakeinoja tehokkaasti. Tilanteessa, jossa henkilö ei saa tietoa häneen kohdistetuista toimenpiteistä, mahdollisuudet arvioida toimenpitei-

den lainmukaisuutta ja saattaa asia jälkikäteen tuomioistuimen tai muun riippumattoman tahon tutkitavaksi jäävät käytännössä rajallisiksi. Suomen Asianajajat katsoo, että ehdotettua sääntelyä tulee tältä osin täsmentää. Sääntelyssä tulisi arvioida erikseen, miten yksilön mahdollisuus saada jälkikäteen tieto häneen kohdistuneesta toimenpiteestä tai hakea muutosta käytännössä turvataan.

Electronic Frontier Finland - Effi ry katsoo, että ehdotetut menetelmät jäävät määrittelemättömiksi ja osin salassa pidettäviksi, minkä vuoksi valvontakokonaisuus on erittäin huonosti määritelty. Ehdotuksessa ei ole konkreettisia oikeusturvakeinoja, joilla voitaisiin ehkäistä Rajavartiolaitosta itseään väärinkäyttämästä rikostiedustelutoimivaltuuksia esimerkiksi antamalla itselleen nimettömiä vihjeitä rikostiedustelutoimivaltuuksien käytön perustelemiseksi. Nykyisellään salaisia pakkokeinoja koskeva tuomioistuinvalvonta ei toteudu käytännössä eikä viranomaisia rangaista väärinkäytöksistä esimerkiksi niiden antaessa tuomioistuimelle harhaanjohtavia tietoja. Siksi tulisi ennemmin lisätä nykyisten rikostorjuntatoimivaltuuksien valvontaa kuin säätää uusia toimivaltuuksia.

6. Viranomaisten resurssit

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo 5. luvussa esitetyllä tavalla, että mikäli ehdotettu tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävien lisääntyminen toteutuu, korostuu tarve tiedusteluvalvontavaltuutetun resursseista huolehtimiselle ja toimivan sijaisuusjärjestelyn luomiselle.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun näkemyksen mukaan on vaikea ennustaa, miten paljon rikostiedustelun valvonta aiheuttaisi lisäresurssitarvetta tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Resurssien tarve riippuu valvonta-asioiden määrästä ja laadusta, käytännön valvontajärjestelyistä, valvonnalta edellytetystä kattavuudesta ja reaaliaikaisuudesta sekä mahdollisesta perustuslain 10 §:n muutoksen jälkeisestä rikostiedustelukeinojen valikoiman laajentumisesta. Tiedusteluvalvontavaltuutetun voimavarojen käyttöä tehostaisi rikostiedustelukeinojen käyttöä koskevien tuomioistuinkäsittelyjen keskittäminen Helsingin käräjäoikeuteen sekä tiedusteluvalvontavaltuutetun toimitiloista toteutettava tekninen käyttöyhteys eri asianhallintajärjestelmiin ja videoneuvotteluyhteys Helsingin käräjäoikeuteen.

Sisäministeriön poliisiosasto pitää arviota esitetyn lainsäädännön aiheuttamasta henkilö- ja muun resurssitarpeen lisäyksestä realistisena. Arvio tietojärjestelmäkustannuksista ja niiden jakautumisesta poliisiin ja Rajavartiolaitoksen välillä vastaa nykymallia.

Oikeusministeriö esittää 5. luvussa kuvattuja huomioita tiedusteluvalvontavaltuutetun resursseja koskien.

Valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotetun sääntelyn taloudelliset vaikutukset vaikuttavat muodostuvan asteittain rikostiedustelun käyttöönoton edetessä ja vakiintuessa. Näin ollen hallituksen esitys ei olisi ns. budjettilaki eivätkä uudet, vuotta 2027 koskevassa talousarviossa myönnettävät taloudelliset lisäresurssit olisi edellytys lain toimeenpanon käynnistämiseksi. Hallituksen esityksessä tulisi todeta, että lainsäädännön toimeenpano rahoitetaan Rajavartiolaitokselle myönnetyn rahoituksen puitteissa ja että tulevasta määräraharesursoinnista päätetään normaalin tapaan osana talousarvio- tai JTS-valmistelua. Tehtävien ja toimintojen uudelleenjärjestäminen, uudistaminen ja painopistealueiden muuttaminen ovat osa normaalia virastojen ja toimintojen kehittämistä, jota toteutetaan lähtökohtaisesti virastolle osoitettujen määrärahojen puitteissa. Lisäksi valtiovarainministeriö huomauttaa, että Rajavartiolaitoksen toimintamenoihin on kohdennettu hallituskaudella merkittävästi lisäresursseja. Nykyisessä heikossa julkisen talouden näkymässä toiminnan kehittämisestä ja uudistuvasta lainsäädännöstä aiheutuvat menot tulisi pyrkiä järjestämään käytössä olevalla kehysrahoituksella. Myös hallituksen linjauksen mukaisesti lainsäädännöstä aiheutuvat uudet tehtävät tulee lähtökohtaisesti kattaa nykyisin resurssein, tarvittaessa uudelleenkohdentamalla olemassa olevaa kehysrahoitusta. Koska ehdotetun sääntelyn sisältämien uusien toimivaltuuksien arvioidaan edellyttävän kertaluonteisia investointeja sekä aiheuttavan pysyviä henkilöstö- ja ylläpitokuluja sekä osamisen hallinnan kuluja, tulisi hallituksen esitys käsitellä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa asioiden käsittelystä annetun valtioneuvoston määräyksen (4.9.2025) kohdan 2.2.6 nojalla. Jatkovalmistelussa esitystä olisi tarkoituksenmukaista täydentää riittävästi jäsennellyllä arviolla viranomaisten tietojärjestelmien kehittämistarpeista, niiden kustannusten rakenteesta ja suuruusluokasta sekä mahdollisesti kehitystoimien arkkitehtuurisista vaikutuksista.

Helsingin hovioikeus tuo esiin, että esitysluonnoksessa ehdotetaan Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskevien tuomioistuinkäsittelyjen keskittämistä Helsingin käräjäoikeuteen ja Helsingin hovioikeuteen. Kyseiset tuomioistuimet ovat nykyisellään ruuhkautuneita, mikä huomioon ottaen on tärkeää huolehtia niiden resurssien turvaamisesta. Ehdotettu sääntely aiheuttaisi tuomioistuimiin uusia kiireellisesti käsiteltäviä lupa-asioita, jotka sitovat henkilöresursseja ja vaativat tuomareilta eri-

tyistä asiantuntemusta. Lisäksi rikostiedusteluun liittyvät asiat edellyttävät salassapito- ja muita erityisedellytyksiä turvaavia järjestelmä- ja tilaresursseja. Tuomioistuimille esitetyn sääntelyn myötä aiheutuvia lisätyötä ja lisäkustannuksia ei ole esitysluonnoksessa ollenkaan arvioitu tai otettu huomioon.

Helsingin käräjäoikeus katsoo, että ehdotuksessa ei ole arvioitu vaikutuksia tuomioistuinten toiminnan järjestämiseen eikä resursseihin. Se, ettei tuomioistuimia mainita sanallakaan ehdotuksen vaikutuksia arvioitaessa tarkoittaa sitä, ettei tällaista arviointia ole tehty. Arviointi on siten puutteellista. Helsingin käräjäoikeudelle ollaan esittämässä uusia tehtäviä ilman asianmukaista arviointia tosiasiallisista vaikutuksista toimintaan. Vaikka kysymyksessä olevien asioiden määrä olisi vuositasolla vähäinen, on se muiden viimeaikaisten uudistusten lisänä jälleen yksi tuomioistuimen resursseja vievä asia. Esitetyt uudet tehtävät edellyttävät muutoksia myös AIPA-asianhallintajärjestelmään. Esitysluonnoksessa on todettu kustannusvaikutusten arvioinnin tulevan tarkasteltavaksi yhdessä poliisin rikostiedustelutoimivaltuuksien uudistuksia koskevan hallituksen esityksen kustannusvaikutusten arvioinnin kanssa (s. 33). Jatkovalmistelussa vaikutukset tuomioistuihin tulisi viimeistään arvioida. Helsingin käräjäoikeus toteaa, että ilman asianmukaista resurssointia nykyisten ja uusien tehtävien hoitaminen ilman, että kiireettömämpien asioiden käsittelyajat pitenevät, ei ole mahdollista.

Syyttäjälaitos arvioi, että ehdotetut muutokset eivät aiheuta sille mainittavia henkilöstövaikutuksia.

Poliisihallitus katsoo, että uusi rikostiedustelun sääntely tulee vaatimaan esitutkintaviranomaisten yhteistä koulutusta.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely edellyttäisi valtakunnallista koulutusta rikostiedustelutehtävissä toimiville henkilöille. Nykytilanteessa Keskusrikospoliisi yhdessä Poliisiammattikorkeakoulun kanssa on vastuussa ehdotettuja rikostiedustelukeinoja vastaaviin salaisiin tiedonhankintakeinoihin liittyvien toimivaltuuksien kouluttamisesta PTR-viranomaisille [poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos]. Uhkaperusteinen rikostiedustelu tulee edellyttämään erillistä koulutuskokonaisuutta, sillä uudessa sääntelyssä on omat juridiset reunaehdot rikostiedustelun kohteiden, päätöksenteon sekä tiedon käyttämisen ja luovuttamisen osalta. Koulutuksen järjestäminen vaatii kouluttajaresursseja Poliisiammattikorkeakoulun lisäksi Keskusrikospoliisista.

Tuomioistuinvirasto katsoo, että ehdotettu sääntely toisi tuomioistuinlaitokselle uusia kiireellisesti käsiteltäviä asiaryhmiä, jotka vaativat riittäviä henkilöresursseja, osaamista ja järjestelmämuutoksia. Oikeudenkäynnit keskitettäisiin jo valmiiksi ruuhkaisiin Helsingin käräjäoikeuteen ja Helsingin hovioikeuteen. Valmisteilla on useita muitakin tuomioistuinten työmäärää lisääviä lainmuutoksia, joista osassa samoin esitetään käsittelyjen keskittämistä Helsingin käräjäoikeuteen ja Helsingin hovioikeuteen. Esitysluonnoksen mukaisten asioiden kiireellisyys johtaa Tuomioistuinviraston näkemyksen mukaan muiden asioiden käsittelyaikojen pidentymiseen. Rajavartiolaitoksen, poliisin ja Tullin rikostiedustelulainsäädäntöhankkeiden myötä tuomioistuinten AIPA-tietojärjestelmään aiheutuu muutostarpeita, joiden kustannukset ovat yhteensä noin 100 000 euroa. Tuomioistuinlaitokselle aiheutuvaa lisätyötä ja -kustannuksia ei ole esitysluonnoksessa arvioitu eikä huomioitu riittävästi. Tuomioistuimille aiheutuvaan lisätyöhön sekä järjestelmämuutos- ja koulutustarpeisiin tulee vastata riittävän taloudellisin resurssein, ja tähän tulee kiinnittää jatkovalmistelussa huomiota.

Juristiliiton tuo esiin, että nyt ehdotetun mukaisesti Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskevat tuomioistuin käsittelyt on tarkoitus keskittää nimenomaisesti Helsingin käräjäoikeuteen ja Helsingin hovioikeuteen. Mikäli keskittämiseen päädytään, tulee tämä kompensoida täysimääräisesti jo valmiiksi erittäin ruuhkautuneille tuomioistuimille. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa tätä tuomioistuimille kohdistuvaa lisätyötä ja niiden aiheuttamia lisäkustannuksia ei ole arvioitu tai otettu huomioon millään tavalla. Arvioimatta on myös jäänyt tuomioistuinten asianhallintajärjestelmään (AIPA) edellyttävät muutokset. Nämä kustannuslisäykset tulee arvioida jatkovalmistelussa ja mahdolliset lisäresurssit tulee osoittaa niin asioiden hoitamiseen kuin järjestelmien kehittämiseen. Samalla on kuitenkin varmistettava, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla on tosiasialliset edellytykset valvoa toimintaa reaaliaikaisesti ja riittävän resurssein.

Suomen tuomariliitto huomauttaa, että luonnoksen vaikutustenarvioinnissa ei ole mainittu tuomioistuimia lainkaan. Tässä lakiehdotuksessa säädetyt uudet toimivaltuudet tulevat koskettamaan ainoastaan Helsingin käräjäoikeutta ensiasteena ja Helsingin hovioikeutta kanteluasteena, eikä sillä ole suoria vaikutuksia muihin tuomioistuimiin. Kyseessä on kokonaan uusi asiaryhmä, joka edellyttää uusia menettelyjä, todennäköisiä tietojärjestelmämuutoksia ja uusien asioiden käsittelyä ja ratkaisemista. Tuomariliitto katsoo, että tämä tulee väistämättä lisäämään työmäärää. Myöskään välttämättömiä tietojärjestelmämuutosten aiheuttamia kustannuksia ei ole huomioitu esityksessä.

7. Ehdotettu laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain muuttamisesta

3 luku – Salainen tiedonhankinta

Sisäministeriön poliisiosasto esittää seuraavan säännöskohtaisen huomion:

35 § ja 36 c §: Ei näytä olevan perustetta, miksi rajavartiomiehen turvaamisesta peitellyssä tiedonhankinnassa rikoksen estämiseksi ja rajavartiomiehen turvaamisesta tietolähdetoiminnassa rikoksen estämiseksi säädettäisiin kahdessa eri pykälässä lähes saman sisältöisesti.

Keskusrikospoliisi esittää seuraavat säännöskohtaiset huomiot:

34 h §: Valeoston määritelmään esitetty muutos selkeyttäisi sääntelyä ja tekisi määritelmästä mahdollisimman yhdenmukaisen pakkokeinolain vastaavan sääntelyn kanssa.

34 j §: Valeostoa koskevan päätöksen pisimmän mahdollisen voimassaoloajan muutos 2:sta 6:een kk on kannatettava. Nykyinen 2 kk määräaika on osoittautunut lyhyeksi erityisesti, jos valeosto kytkeytyy kansainväliseen yhteistyöhön. Nykyisellään uusia päätöksiä on jouduttu tekemään sen vuoksi, ettei valeostoa ole ollut mahdollista toteuttaa ensimmäisen päätöksen voimassaoloaikana. Muutoksella ei ole tarkoitus muuttaa valeoston luonnetta pistemäisenä toimena ostotarjoukseen tai ostoon liittyvänä tiedonhankintakeinona.

48 a §: Esitetyt erikseen asetettavat rajoitukset salaisella tiedonhankintakeinolla saadun tiedon käytölle sekä käytön rajoitukset toiminnan suuntaamisessa ovat välttämättömiä, jotta salaisella tiedonhankintakeinolla hankitun tiedon paljastuminen voidaan tarvittaessa estää. Ainoastaan lakiin perustuva käyttörajoitus on riittävän velvoittava.

48 b §: Kielto käyttää ainoastaan toiminnan suuntaamisessa käytettäväksi määritellyjä tai luovutettuja tietoja säännöksessä lueteltuihin tarkoituksiin on välttämätön ja luettelo kielletyistä käyttökohteista asianmukainen.

Medialiitto ry esittää seuraavaa lisäystä:

48 b §: Medialiitto ehdottaa, että luonnokseen lisättäisiin jatkovalmistelussa momentti, jossa selvästi ilmaistaisiin, että sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) 16 §:ssä tarkoitetun lähdesuojan piiriin kuuluvan viestin tietoja ei saa käyttää. Sanamuodoksi ehdotetaan: *Sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) 16 §:ssä tarkoitetun lähdesuojan piiriin kuuluvan viestin tietoja ei saa käyttää*. Lisäys olisi linjassa hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 50/2026 vp) kirjattujen periaatteiden kanssa.

3 a luku – Rikostiedustelu vakavan rikollisuuden torjumiseksi

Eduskunnan oikeusasiamies esittää seuraavat säännöskohtaiset huomiot:

57 c §: Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi kuvata konkreettisemmin tosiasiallisia tunnusmerkkejä, joiden perusteella yksittäistapauksessa arvioidaan, onko kyse riittävän vakavasta ja riittävän todennäköisestä uhasta. Ilman tällaista täsmennystä lain soveltajan harkintavaraan jää enemmän kuin perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä seuraava täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus sallii.

57 e §: Jää mahdollisesti epäselväksi, kehen rikostiedustelukeino voitaisiin tämän pykälän nojalla kohdistaa. 1–3 momentissa esitetyt vaihtoehdot rikostiedustelukeinon kohdentamiselle ovat kokonaisuutena kaikkea muuta kuin tarkkarajaisia. Sääntelyä tulisi tältä osin täsmentää. 2 momentin mukainen henkilöryhmäperusteinen tiedonhankinta lisää väistämättä riskiä siitä, että tiedonhankinnan kohteeksi voi joutua henkilöitä, joilla ei ole tosiasiallista yhteyttä rikolliseen toimintaan. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida mahdollisuutta ainakin täsmentää henkilöryhmän määritelmää varsinkin

laissa mainitun *yhteenliittymän* osalta, ryhmään kohdistettavan tiedonhankinnan edellytyksiä sekä sivullisia koskevien tietojen käsittelyä ja hävittämistä. Jatkovalmistelussa tulisi myös vähintään säännöskohtaisissa perusteluissa avata nykyistä konkreettisemmin, millaista näyttöä ja millaista harkintaa henkilöryhmään kohdistamiselta 2 momentin nojalla edellytetään, jotta säännös ei muodostu käytännössä vain muodolliseksi kynnykseksi Oikeusasiamies korostaa, että perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan korostanut, että salaisen tiedonhankinnan kohdentamisen perusteiden tulee olla mahdollisimman täsmällisesti määriteltyjä ja että sivullisten asemaan on kiinnitettävä erityistä huomiota (ks. esim. PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp).

57 d § ja esityksen perustelut: Pykälässä tarkoitetun välttämättömyyden määritelmä tulee perusteluissa muuttaa vastaamaan perustuslakivaliokunnan edellyttämää kynnystä tiedonhankintakeinojen käytölle ja sitä mitä välttämättömyydellä muussa lainsäädännössä tarkoitetaan. Tarkemmin oikeusasiamiehen näkemys on käyty läpi 3. luvussa.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu esittää seuraavat säännöskohtaiset huomiot:

57 o §: Ehdotetusta pykälästä puuttuu sana ”järjestämisen”.

57 ä §: Tiedusteluvalvontavaltuutetun mielestä ei ole selvää, että virkamiehen liikkumisen seurannasta tämän turvallisuuden turvaamiseksi on tarpeen säätää lailla. Virkamiehen varustaminen kuuntelun tai katselun mahdollistavalla laitteella on eri asia, koska siinä on kyse virkamiehen ja toisen henkilön välisen vuorovaikutuksen kuuntelusta ja katselusta ja mahdollisesta tallentamisesta toisen osapuolen tietämättä.

58 a §: Tiedusteluvalvontavaltuutettu esittää kysymyksen, missä määrin pykälässä tarkoitettujen rikollisryhmien toimintaan tai valvottuun läpilaskuun osallistumiseen liittyvät toimet rajoittuisivat pelkästään peitetoimintaan tietoverkossa varsinkin, jos toimia toteutetaan ainakin osittain myös reaaliympäristössä. Vastaavanlainen säännös on nykyisin myös rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 3 luvun 34 d §:ssä sekä rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 3 luvun 26 §:ssä.

Sisäministeriön poliisiosasto esittää seuraavat säännöskohtaiset huomiot:

57 a §: Luvun soveltamisalan rajaaminen on tehty onnistuneesti pykälätekstin ja sitä tarkentavan säännöskohtaisen perustelun avulla. Kuvattu toimivaltuuksien välinen jako tulee ehdotuksen jatkokehittelyssä ottaa korostuneesti huomioon ja arvioida sen vaikutuksia toiminnan organisointiin, koulutukseen, valvontaan yms.

57 c §: On jossain määrin epäselvää, mikä olisi ehdotetun 2 momentin käytännön soveltamisala, eli mitä käytännössä olisi *yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava laittomaan maahantuloon tai ihmiskauppaan liittyvä muu vakava rikollisuus*, johon ei liittyisi 1 momentin mukaisia järjestäytyneisyyden piirteitä.

57 e §: Sisäministeriön poliisiosasto tuo esille, että vastaava poliisin rikostiedustelua koskevan lakiehdotuksen säännös on lausuntopalautteen johdosta muutettu jatkovalmistelussa muotoon:

Rikostiedustelukeino voidaan 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.

57 o §: Sisäministeriön poliisiosasto ehdottaa, että merkittävän vaaran tai huomattavan vahingon käsillä ollessa Rajavartiolaitoksen tulisi pyrkiä estämään mainittu vaara ja vahinko käytettävissä olevin keinoin ennen kuin asia ehdotetun säännöksen nojalla siirretään toimivaltaiselle viranomaiselle.

57 p §: Sisäministeriön poliisiosasto tuo esille, että vastaava säännös oli myös poliisin rikostiedustelulainsäädäntöhankkeen luonnoksessa ennen lausuntokierrosta mutta muutettiin lausuntokierroksen jälkeen jatkovalmistelussa. Lisäksi poliisiosasto pitää

erittäin tärkeänä, että säädettäisiin Rajavartiolaitoksen rikostiedustelulla hankkiman tiedon luovuttamisesta käytettäväksi valmisteilla olevan poliisin ja tullin rikostiedustelulainsäädännön mukaisten uhkien torjumisessa.

57 u–x §: Nämä säännökset ovat tärkeitä, jotta välttään Rajavartiolaitoksen ja poliisin epätarkoituksenmukaiselta tai turvallisuutta vaarantavalta työltä. Säännösehdotuksissa on huomioitu hyvin poliisin rooli rikostorjunnan yleisviranomaisena sekä keskusrikospoliisin rooli. Kirjaus tietojen antamisesta poliisille eikä keskusrikospoliisille mahdollistaa lain sallimissa rajoissa keskusrikospoliisille luovutettujen tietojen hyödyntämisen laajemminkin poliisissa, mikä on toiminnallisesti tärkeää. Perusteluissa olisi kuitenkin tarve avata ehdotetun pykälän ja sen perustelujen suhdetta ehdotettuihin tietojen luovutussäännöksiin. Ehdotetun pykälän **57 v §** perusteluissa tulisi kuvata tarkemmin, mitkä asiat kuuluvat lakisääteisen ilmoittamisvelvollisuuden piiriin ja mistä asioista voitaisiin ehdotetun säännöksen mukaisesti sopia yhteistoiminnassa. Ehdotetun pykälän **57 w §** osalta tiedusteluvastuun siirtämisestä Tullille ei tule ehdottaa säädettäväksi, ennen kuin on ratkaistu poliisin ja Tullin välinen vastuunjako ja yhteistyö uhkaperusteisessa rikostiedustelussa, sen torjuntakuvassa sekä tiedusteluvastuiden siirtämisen käytännön toteutuksessa. Ehdotettu pykälä **57 x §** on erittäin tärkeä tiedustelutoiminnan koordinaation, ohjauksen sekä valvonnan toteuttamisen kannalta. Vastaavanlaisia säännöksiä sisältyy tai on ehdotettu sisällytettäväksi eri säädöksiin, minkä vuoksi sääntelyratkaisujen, yhteistyömekanismien ja yhteistyöprosessien yhteensovittamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Huomioon tulee ottaa kokonaisuutena sekä poliisiin, tullin ja Rajavartiolaitoksen rikostiedustelu että siviili- ja sotilas-tiedustelu.

Oikeusministeriö esittää seuraavat säännöskohtaiset huomiot:

57 p §: Luovutussäännös jäisi käyttötarkoituksiltaan ja tiedon saantiin oikeutettujen tahojen osalta väljäksi. Jatkovalmistelussa säännöstä tulisi pyrkiä täsmentämään määrittelemällä säännöksessä täsmällisimmin ja tarkkarajaisemmin tietojen käyttötarkoitukset sekä tiedon saantiin oikeutetut tahot. Täsmentämisen osalta olisi huomioitava, ettei perustuslakivaliokunta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 96/2022 vp, s. 4, PeVL 4/2021 vp, s. 4, PeVL 49/2016 vp, s. 8, PeVL 62/2010 vp, s. 3-4, PeVL 59/2010 vp, s. 4 ja vrt. PeVL 60/2010 vp, s. 5.). Pykälän mukaisia tietojen luovutussäännöksiä olisi jatkovalmistelussa arvioitava tarkemmin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Perustuslakivaliokunta on hiljattain kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotettu sääntely, jossa säädettiin laissa määriteltyjä rikoksia koskevan tiedon luovuttamisesta tietylle viranomaiselle kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja muuksi luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi sekä rajoituksista käyttää tällaista tietoa, muodostui varsin väljäksi perusoikeuksien rajoittamista koskevan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta (PeVL 26/2025 vp, 12–13).

57 q §: Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei säännöksestä ilmenisi tiedon saantiin oikeutettuja tahoja. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännösehdotuksessa käytetyn ilmaisun *painava syy* sijasta säännöksessä voisi esimerkiksi käyttää ilmaisua *yksittäistapauksessa välttämätöntä*, jotta esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitelty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö tulisi asianmukaisesti huomioiduksi.

57 t § ja ehdotettu laki esitutkintalain 4 luvun 15 §:n muuttamisesta sekä ehdotettu laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisessä tuomioistuimessa annetun lain muuttamisesta: Säännöksissä olisi kyse asianosaisjulkisuuden rajoittamisesta sekä asioiden julkiseksi tulemisen ajankohtaa koskevasta sääntelystä. Jatkovalmistelussa esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin olisi sisällytettävä arvio säännösten yhteensopivuudesta perustuslain 12 §:n mukaisen julkisuusperiaatteen sekä oikeus-turvaa koskevan 21 §:n osalta.

57 u § ja ehdotetun henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamisesta annetun lain 18 §:n 1 momentin 16 kohta: Jotta perus-

tuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö tulisi huomioiduksi, tulisi säännöksiä jatkovalmistelussa täsmentää määrittelemällä luovutettavat tietosisällöt tai vaihtoehtoisesti sitomalla tietojen luovuttaminen välttämättömyysedellytykseen. Jatkovalmistelussa olisi myös arvioitava Verohallinnon mahdollisuuksia arvioida itsenäisesti oma-aloitteisen tiedon luovuttamisen edellytysten täyttymistä tietojen käyttötarkoitusten määrittäessä Rajavartiolaitoksen rikostiedustelutoimivaltuuksiin liittyvien uhka-arvioiden perusteella.

58 i §: Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa käytetyn lisäksi-sanan (– ja muu käsittely edellyttäisivät lisäksi, että –) perusteella vaikuttaisi siltä, että esitettävän säännöksen 1 ja 2 momentteja sovellettaisiin henkilötietojen osalta kumulatiivisesti. Jatkovalmistelussa momenttien suhdetta toisiinsa olisi selvennettävä. Lisäksi perusteluissa olisi avattava seikkaperäisemmin sitä, minkä Rajavartiolaitoksen henkilötietolain säännösten perusteella rikostiedustelukeinoilla saatujen tietojen säilyttäminen määräytyisi. Mikäli henkilötietojen säilyttäminen määräytyisi 58 i §:n 1 momentin perusteella, tulisi tietojen tarpeellisuutta arvioida myös esitettävän tiedonluovutus-sääntelyn mukaisten käyttötarkoitusten kannalta. Tietojen tarpeellisuus vaikuttaisi näin määrittyvän myös muiden viranomaisten tiedonsaantioikeuksien näkökulmasta. Käyttötarkoitukset, joiden perusteella tietojen säilyttämisen tarpeellisuutta arvioidaan vaikuttavat laajoilta, niiden kattaessa muiden viranomaisten tehtäviä koskevia toissijaisia käyttötarkoituksia. Oikeusministeriö katsoo, että sääntelyä olisi vielä arvioitava jatkovalmistelussa huomioiden perustuslakivaliokunnan säilytysajan rajaamista koskevan lausuntokäytännön. Valiokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s.5, PeVL 13/2017 vp, s.6). Valiokunta on esimerkiksi pitänyt viiden vuoden säilytysaika arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 37/2024 vp, s. 4, PeVL 13/2017 vp).

Puolustusministeriö esittää seuraavat säännöskohtaiset huomiot:

57 p §: 2 momentin 2 kohtaan pyydetään lisättävän, että tietoja voitaisiin luovuttaa Puolustusvoimien Pääesikunnalle myös rikoksen paljastamiseksi. Puolustusvoimien tehtäviin kuuluu sekä rikosten estäminen että paljastaminen Puolustusvoimista annettussa laissa määritellyllä tavalla.

57 x §: Pykälässä olisi ehdotetun muotoilun *tiedustelutoiminnan yhteensovittamisen* sijasta tarkoituksenmukaisempaa käyttää muotoilua *salaisen tiedonhankinnan yhteensovittaminen*, mistä pykälässä vaikuttaisi tosiasiallisesti olevan kyse. Puolustusministeriö viittaa sotilastiedustelulain 18 ja 19 §:iin, joissa säädetään yhteistyöstä muiden viranomaisten kanssa ja salaiseen tiedonhankintaan liittyvästä toiminnan yhteensovittamisesta. Lisäksi huomautetaan, että pykälässä säädetään vain sotilastiedustelun yhteensovittamisesta, joka ei näyttäisi pitävän sisällään Puolustusvoimien rikostorjunnallisia tehtäviä.

Helsingin hovioikeus esittää seuraavat säännöskohtaiset huomiot:

57 b §: Ehdotetussa pykälässä luetellut rikostiedustelukeinot olisivat 3 luvun mukaisia salaisia tiedonhankintakeinoja täsmentämättömämmin säänneltyjä muun muassa, koska niitä koskevat säännökset on irrotettu rikoselementistä.

57 b ja 57 e §: Ehdotetun 57 b §:n mukainen keinovalikoima ja ehdotetun 57 e §:n mukainen varsin matala keinojen kohdentamiskynnys muodostavat rikostiedustelukeinojen tosiasiallisesti laajan käyttöalan. Tämä on esitysluonnoksen tavoitteiden mukaista, mutta keinovalikoimaa tulisi arvioida operatiivisten lähtökohtien sijaan perusteellisemmin oikeusturvan näkökulmasta.

57 c §: Käsitteet, kuten *järjestäytynyt rikollisuus* ja *muu vakava rikollisuus*, ovat väljiä ja tulkinnanvaraisia. Käsitteiden ei voi katsoa olevan perusteluissa esitetyin tavoin aineellisesti tyhjentäviä. Esimerkiksi *järjestäytynyt rikollisuus* on määritelty merkittävästi väljemmin kuin rikoslain 6 luvun 5 §:ssä. *Muun vakavan rikollisuuden* vaadittu yhteys laittomaan maahantuloon tai ihmiskauppaan ei käytännössä merkittävästi rajaa rikostiedustelun kohteita, koska yhteys voisi olla myös välillinen tai heikko.

57 d §: *Uhkan ja välttämättömyyden* käsitteet on jätetty varsin avoimiksi ja välttämättömyysarviointi siten korostetusti viranomaisen harkintaan. Ehdotettu pykälä jää todella yleiselle tasolle eikä juurikaan aseta konkreettisia rajoja 57 a §:n laajalta vaikuttavalle soveltamisalalle, 57 b §:n porrastamattomalle keinovalikoimalle eikä 57 c §:n väljälle määrittelylle rikostiedustelun kohteista.

Ehdotetun 57 d §:n 2 momentin mukaan rikostiedustelukeinoja ei saisi kohdistaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan. Lisäksi esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi luottamukselliseen viestintään kohdistuvasta tai kotirauhan piirissä tapahtuvasta tiedonhankinnasta. Esityksen perusteluissa kuitenkin todetaan, että tehokas rikostiedustelu edellyttää tiedonhankintaa luottamuksellisesta viestinnästä ja kotirauhan piirissä erityisesti nopeasti etenevissä uhkatilanteissa ja ettei teknisen tarkkailun suorittamista kotirauhan piirissä tulisi sulkea kategorisesti rikostiedustelussa käytettävien tiedonhankintakeinojen ulkopuolelle. Näin ollen jää epäselväksi, onko ehdotettuja rikostiedustelukeinoja tarkoitus soveltaa luottamukselliseen viestintään tai kotirauhan piirissä. Ottaen huomioon ehdotettujen tiedustelukeinojen luonne perusoikeuksiin merkittävästi puuttuvina, soveltamista ei tulisi mahdollistaa. Tähän liittyvät rajaukset tulee kirjata lakiin täsmällisesti, eikä ehdotettu 57 d §:n 2 momentin mukainen raja ole riittävä.

57 e §: Kynnys kohdentaa rikostiedustelukeino henkilöön tai henkilöryhmään vaikuttaa matalalta, koska ehtona on *voidaan olettaa*. On myös ongelmallista, että ryhmäarviointi ei edellytä yksilökohtaista perustelemista, vaikka perusoikeusjärjestelmä on lähtökohtaisesti yksilökeskeinen. 3 momentista tulkinnaivarisiksi määritelmiksi nostetaan *muu henkilö, voidaan perustellusti olettaa saatavan ja tärkeää tietoa*. Säännöskohtaisissa perusteluissa on myös tulkinnanvarainen määritelmä *uhkan ja sen torjumisen kannalta vähäistä merkityksellisempää*.

57 f §: Ehdotettu pykälä antaisi mahdollisuuden jatkaa tiedonhankintaa tietyissä tilanteissa 3 vrk tai 1 kk ajan alkuperäisen oikeusperusteen lakkaamisen jälkeen ilman esimerkiksi välitöntä uutta tuomioistuimen lupa-arviointia. Kuukausi on tässä yhteydessä verrattain pitkä aika, ja siirtymän rikostiedustelusta rikosprosessiin tulisi tapahtua ehdotettua kontrolloidummin. Ehdotettu menettely muodostaisi riskin tiedustelutoimivaltuuksien ja rikosprosessiin liittyvien toimivaltuuksien rajan hämärtymisestä.

57 m §: Ehdotettu 6 kk lupa-aika useimpia tiedustelukeinoja koskien on verraten pitkä. Voimassaoloaika voisi johtaa tilanteisiin, joissa tiedonhankintaa jatketaan olenaisesti muuttuneissa olosuhteissa ilman uutta lupa-arviointia.

Helsingin käräjäoikeus esittää seuraavat säännöskohtaiset huomiot:

57 k §: 3 momentin mukaan päätöstä on olosuhteiden muuttuessa tarkistettava. Jää epäselväksi, mitä tarkistamisella tarkoitetaan. Käräjäoikeus ei voi tarkistaa päätöksään koskien rikostiedustelukeinojen käyttöä. Kysymys on tällöin tarvittaessa uuden päätöksen tekemisestä, joka edellyttäne uutta hakemusta. Tuomioistuin ei muissaakaan asiaryhmissä voi olosuhteiden muuttuessa ”tarkistaa” ratkaisujaan.

57 m §: Pykälässä tai perusteluissa olisi tarpeen selvyiden vuoksi ja lain soveltamistilanteissa epäselvyyksien välttämiseksi säätää tai kirjata avoimesti, onko lupa tarkoitettu annettavaksi alkamaan luvan antopäivästä tai päätöksen tekopäivästä, vai onko luvan alkaminen mahdollista myös tulevaisuudessa.

57 n §: Koska lienee selvää, ettei sääntelyn luonteesta ja tavoitteista johtuen kohteen kuuleminen voi missään tapauksessa tulla kysymykseen, pykälässä oli syytä säätää, että ”asia ratkaistaan kohdetta kuulematta” eikä että ”asia voidaan ratkaista kuulematta rikostiedustelun kohteena olevaa...”.

58 d §: Käräjäoikeus ei tavanomaisesti käsittele tällaisia kanteluita, joten jatkovalmistelussa tulisi kirjata auki menettelysäännöt kantelun käsittelyyn käräjäoikeudessa.

58 j §: 7 momentin mukaisesti rikostiedustelukeinon käytöstä ilmoittamisen lykkäämisen tuomioistuinkäsittelyssä noudatettaisiin 57 n §:ssä säädettyä. Ilmoituksen lykkäämistä tai sen kokonaan tekemättä jättämistä käsiteltäessä on siten ehdotuksen mukaan kuultava myös tiedusteluvalvontavaltuutettua. Ehdotuksesta ei käy ilmi, onko tämä ollut tarkoitus.

Keskusrikospoliisi esittää seuraavan säännöskohtaisen huomion:

57 c § (lausunnossa 3 §): Ehdotettu pykälä sitoo rikostiedustelun kohteet riittävällä tavalla Rajavartiolaitoksen tehtäväkenttään. Sääntelyratkaisu kuitenkin poikkeaa poliisin rikostiedustelulakihankkeessa esitetystä. Poliisin rikostiedustelulakihankkeessa ei edellytetä kohteena olevan rikollisuuden liittymistä laittomaan maahantuloon tai ihmiskauppaan ja lisäksi muulta kuin järjestäytyneeltä rikollisuudelta edellytetään vähintään yhtä määrittelyistä viidestä tarkemmasta kriteeristä, jotta kyseiseen rikollisuuteen voidaan kohdistaa rikostiedustelua. Rajavartiolaitoksen osalta ehdotetuilla 1 momentin ja 2 momentin mukaisilla kohteena olevan rikollisuuden määritelmillä ei vaikuta olevan merkittävää eroa. Herää kysymys, onko tarkoituksenmukaista mahdollistaa rikostiedustelua kummankin määritelmän mukaiseen rikollisuuteen. Tarkoituksenmukaisempaa olisi ehkä ollut tavoitella vakavan rikollisuuden osalta vastaavanlaista sääntelyä kuin poliisin rikostiedustelulakihankkeessa, vaikkakin Rajavartiolaitoksen kaipaampi rikostorjuntarooli huomioiden vastaavanlaisen tarkemman kriteeristön luominen olisi huomattavasti haastavampaa kuin poliisin lakihankkeessa. Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida, olisiko riittävää kohdistaa rikostiedustelua ainoastaan laittomaan maahantuloon tai ihmiskauppaan liittyvään järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Keskusrikospoliisi kiinnittää lisäksi huomiota rikostiedustelun kohteita koskevien yksityiskohtaisten perustelujen niukkuuteen verrattuna poliisin vastaaviin perusteluihin. Perusteluista ei käy myöskään ilmi valittu sääntelyratkaisu 1 ja 2 momentin välillä.

Suojelupoliisi esittää seuraavat säännöskohtaiset huomiot:

57 c §:n säännöskohtaiset perustelut: Perusteluiden viimeinen kappale (s. 62) koskien poliisin rikostiedustelua koskevaa lakiehdotusta ja siinä ehdotettua poliisilain 5 b luvun 3 §:n 2 momenttia näyttäytyy irrallisena ja sen merkitys Rajavartiolaitoksen rikostiedustelun asiallisessa kohdentamisessa jää epäselväksi.

57 f §: 3 momentti vaikuttaa olevan ristiriidassa ehdotetun **57 o §:n 3 momentin** kanssa. Jälkimmäisessä rikostiedustelukeinoilla hankittujen tietojen käyttö rikoksen selvittämisessä on rajattu rikosnimikekohtaisin rajauksin ja välttämättömyysvaatimuksella, mutta ensin mainitussa tällaisia rajauksia ei ole, kun rikostiedustelumenetelmän käyttöä jatketaan rikoksen selvittämiseksi.

57 k §: 3 momentissa säädetään rikostiedustelukeinon käyttöä koskevan päätöksen tarkistamisesta tarvittaessa olosuhteiden muuttuessa. Momentin sanamuoto ei vastaa säännöskohtaisia perusteluja (esitysluonnos s. 73), joissa kuvataan, että momentti soveltuisi esimerkiksi tilanteisiin, joissa käy ilmi, etteivät 57 c §:n mukaiset rikostiedustelukeinon käytön edellytykset enää toteudu. Suojelupoliisin käsityksen mukaan tällaisissa tilanteissa ei tule kyseeseen päätöksen tarkistaminen, jolla tarkoitetaan päätöksen sisällön osittaista muuttamista, vaan tiedonhankinta tulisi välittömästi lopettaa ja sillä saadut tiedot viipymättä hävittää.

Tietosuojavaltuutetun toimisto esittää seuraavan säännöskohtaisen huomion:

57 p §: Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomiota siihen, että tietojen luovuttamista koskevassa ehdotetussa 2 momentissa tietojen luovuttamiseen ei vaikuta liittyvän luovutuksen saajalle annettavia rajoituksia tietojen edelleen luovuttamiseen, toisin kuin 1 momentissa. 2 momentti myös jättää tietojen luovuttamisen harkinnan edellytykset jokseenkin väljiksi, etenkin henkilötietojen osalta.

Turvallisuuskomitean sihteeristö esittää seuraavan säännöskohtaisen huomion:

57 e §: Jatkovalmistelussa olisi syytä tarkastella ehdotettua sääntelyä, jonka nojalla rikostiedustelukeino voidaan kohdentaa myös muuhun henkilöön. Toimivaltuudesta eivät ole täysin ennakoitavissa ne olosuhteet, joissa henkilö voi joutua rikostiedustelun kohteeksi. Näyttäisi siltä, että sivullinen henkilö voisi siten tulla rikostiedustelukeinojen kohteeksi satunnaisesti tai sattumanvaraisella perusteella ilman että hän on itse antanut siihen aihetta. Pidemmällä aikavälillä liian avoin sääntely voi rapauttaa yhteiskunnallista luottamusta turvallisuusviranomaisiin.

Huoltovarmuuskeskus esittää seuraavan säännöskohtaisen huomion:

57 q §: Selkeyden ja täsmärajaisuuden vuoksi pykälään olisi syytä lisätä tietojen luovuttamismahdollisuus myös huoltovarmuuden suojaamiseksi. On tärkeää, että rikos-tiedustelukeinoilla saatua tietoa voidaan luovuttaa myös muulle viranomaiselle kuin poliisille ja sotilas- tai siviilitiedusteluviranomaiselle uhan mahdollisilta vaikutuksilta suojautumiseksi.

8. Ehdotettu laki rajavartiolaitoksen muuttamisesta

Tiedusteluvalvontavaltuutettu esittää seuraavat huomiot:

Voi olla tulkinnanvaraista, minkälaiseen tiedonhankintaan avoimista lähteistä ylipäänsä tarvitaan nimenomaisesti säädetty toimivalta. Sääntelytarpeen arviointi on haasteellista, ja tiedonhankinnan lähteet ovat moninaisia ja erilaisia. Viranomainen voi harjoittaa henkilöiden toimintaa havainnoivaa tiedonhankintatoimivaltuutta mahdollisesti edellyttävää tiettyihin henkilöihin kohdennettua tarkkailutyypistä tiedonhankintaa tai tiettyihin henkilöihin kohdentamatonta yleisvalvontatyypistä tiedonhankintaa sekä niiden lisäksi sellaista tietojen muuta keräämistä, joka kuuluu henkilötietojen osalta pääosin henkilötieto- ja tietosuojalainsäädännön soveltamisalan piiriin. Tiedonhankintaa tai tietojen keräämistä digitaalisessa ympäristössä on perusteltua arvioida lähtökohtaisesti samalla tavalla kuin vastaavan kaltaista tiedonhankintaa tai tietojen keräämistä reaaliympäristössä. Avointen ja kaupallisten lähteiden tiedusteluksi kutsutussa toiminnassa voi olla tilanteesta riippuen kyse tarkkailu- tai yleisvalvontatoimivaltuutta edellyttävästä tiedonhankinnasta tai tietojen muusta keräämisestä. Tietojen hankkiminen suljetuista lähteistä vaatisi tarkkailutyypisten toimivaltuuksien käyttämistä. Esityksessä mukana oleva näkemys, että Rajavartiolaitokselle mahdollistettava automaattinen tiedonkerääminen rinnastuisi jatkuvaan tai toistuvaan tekniseen valvontaan reaaliympäristössä, vaikuttaa perustellulta.

Sisäministeriön poliisiosasto esittää seuraavan säännöskohtaisen huomion:

29 e §: Ehdotuksen mukaan päätös automaattisesta tiedonkeräämisestä avoimista lähteistä voitaisiin tehdä enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Sisäministeriön poliisiosasto kiinnittää huomiota siihen, että poliisin rikostiedustelulainsäädäntöhankkeessa ehdotettu vastaava enimmäisaika on kolme kuukautta.

Oikeusministeriö esittää seuraavat huomiot:

Jatkovalmistelussa olisi syytä pohtia, tulisiko avointen lähteiden tiedonhakua koskevaa sääntelyä arvioida seikkaperäisemmin huomioiden Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, EU:n yleisen tietosuojasääntelyn, perustuslain 10 §:n sekä Rajavartiolaitoksen henkilötietolain henkilötietojen käsittelylle asettamat vaatimukset. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että pelkästään se, että henkilötiedot talletetaan viranomaisen rekisteriin, merkitsee yksityisyyden suojan rajoittamista. Lisäksi tuomioistuin on todennut rikoksesta tuomitsemattomien henkilöiden henkilötietojen yleisen ja erottelamattoman säilyttämisen ihmisoikeussopimuksen vastaiseksi ja arvioinut ratkaisussa rekisteröimisen vaikutusta syytömyysolettamaan sekä lapsiin. EU:n yleisen tietosuojasääntelyn asettamien edellytysten osalta olisi huomioitava, että EU:n perusoikeuskirjan 8 artikla, tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadiirektiivi edellyttävät, että henkilötietoja käsitellään vain tiettyä nimenomaista tarkoitusta varten. Lisäksi tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadiirektiivin mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia eivätkä ne saa olla liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että EU-oikeuteen perustuvan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisen kansallisen sääntelyn valmistelussa on syytä kiinnittää huomiota EU-tuomioistuimen antamiin ratkaisuihin. EU-tuomioistuin on antanut useita ratkaisuja, joissa tuomioistuin on arvioinut viranomaisten tiedonkeruuta EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklojen valossa. Tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan henkilötietojen suojaa koskevista periaatteista tehtävät poikkeukset ja rajoitukset on toteutettava täysin välttämättömän rajoissa. EU-tuomioistuin on ratkaisukäytännössään katsonut, että henkilötietojen käsittelyyn sovellettavaa tietojen minimoinnin periaatetta on pidettävä ilmauksena suhteellisuusperiaatteesta. Tuomioistuin on arvioinut näiden edellytysten täyttymistä esimerkiksi Latvian verohallintoa koskevassa asiassa *Valsts ieņēmumu dienests C-175/20*, jossa tuomioistuin katsoi edellä mainitusta edellytyksistä seuraavan, että rekisterinpitäjä ei voi yleisesti ja erotuksetta kerätä henkilötietoja kaikista

yhtiön internetportaalissa tiettyinä aikajaksona julkaistuista ilmoituksista ja että sen on pidätyttävä keräämästä tietoja, jotka eivät ole ehdottoman välttämättömiä käsittelyn tarkoituksiin nähden. Tämän seikan osalta tuomioistuin piti merkityksellisenä sen arvioimista, voitaisiinko tietojen keräämisen tarkoitus saavuttaa ilman, että verohallinnolla on mahdollisesti käytettävissään tietoja kaikista mainitun toimijan internetsivustolla julkaistuista myynti-ilmoituksista, ja erityisesti, olisiko mahdollista kohdistaa pyyntö tiettyihin ilmoituksiin erityisten kriteerien perusteella. Tuomioistuin katsoi, että tällaisten tietojen tulee olla välttämättömiä niiden erityisten tarkoitusten kannalta, joita varten tietoja kerätään, ja että ajanjakso, jolta kyseisiä tietoja kerätään, ei ole kestoaltaan pidempi kuin on ehdottoman välttämätöntä tavoitellun yleistä etua koskevan tarkoituksen saavuttamiseksi.

Esitysluonnoksen perusteluissa käsitellyn perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 51/2018 vp osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta katsoi arvioimansa julkisista lähteistä kerättyjä tietoja koskevan säännöksen merkitsevän sitä, että poliisi voisi tallettaa sähköisiin tietokantoihin suuria määriä henkilötietoja, joiden merkityksellisyys on tietojen tallettamistilanteessa epäselvä. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotetun perusteella olisi muodostunut laaja, tietosisällöltään ja käsittelyn tarkoitukseltaan oikeudellisesti kontrolloimaton rekisteri, joka olisi voinut sisältää laajasti myös arkaluonteisia tietoja. Valiokunnan mukaan kerättyjen henkilötietojen käsittely tiettyyn tarkoitukseen edellyttää niiden sisällön arvioimista tarkoituksen kannalta. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että sekä tietosuoja-asetuksessa että poliisidirektiivissä henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan myös tietojen keräämistä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 1 ja 2 luvussa on säädetty esimerkiksi erityisten henkilötietojen käsittelyä koskevista edellytyksistä sekä siitä, mitä ja ketä koskevia henkilötietoja kussakin Rajavartiolaitoksen tehtävässä voidaan käsitellä. Jatkovalmistelussa olisi syytä pohtia, tulisiko esitysluonnosta täydentää arviolla siitä, miten automatisoidussa tiedon keräämisessä olisi käytännössä mahdollista rajata käsiteltävä tietosisältö Rajavartiolaitoksen henkilötietolain edellyttämällä tavalla. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että myös tietojen keräämisessä on kyse henkilötietojen käsittelystä, jonka tulisi täyttää yleisen tietosuojasääntelyn mukaiset edellytykset. Erityisesti tilanteissa, joissa olisi kyse laajojen tietoaaineistojen automaattisesta keräämisestä tai tilanteesta, jossa automaattinen tiedonkeruu ja tallennus tapahtuisi ilman yksittäisen virkamiehen reaaliaikaista valvontaa, nousee esiin kysymyksiä siitä, miten käsittelyssä olisi mahdollista noudattaa henkilötietojen käsittelyyn sovellettavia tietosuojaperiaatteita tai varmistua siitä, että käsiteltävät tietosisällöt rajautuvat Rajavartiolaitoksen henkilötietolain sääntelyn mukaisesti.

Jatkovalmistelussa tulisi pohtia, olisiko esitysluonnokseen sisällytettävä arvio tiedon automaattisen keräämisen välttämättömyydestä kunkin säännöksen soveltamisalaan kaavaillun tehtävän osalta.

Se, että esitysluonnoksen perusteluissa automaattisen tiedon keräämisen toimivaltuutta perustellaan myös sillä, että tieto poistuu pikaviestipalvelun ryhmästä, kanavasta tai muulta alustalta nopeasti, antaa vaikutelman, että toimivaltuutta olisi mahdollisesti kaavailtu käytettäväksi myös luottamuksellisen viestinnän piirissä. Jatkovalmistelussa esitettävää sääntelyä tulisi arvioida viestinnän luottamuksellisuuden näkökulmasta.

Ilmaisua automaattinen tiedon kerääminen voidaan pitää merkityssisällöltään laajana eikä ehdotetusta säännöksestä vaikuttaisi käyvän täsmällisesti ilmi, mitä säännöksen olisi esitysluonnoksen perusteluissa todettu sääntelevän. Esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaiseen käsittelyn määritelmään sisältyvä automaattinen tietojenkäsittely on merkitykseltään laajempi kuin esitysluonnoksessa perusteluissa määriteltä automaattinen tiedon kerääminen.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa esimerkkinä avoimista lähteistä mainitaan viranomaisten julkiset rekisterit ja tietokannat. Mikäli esitysluonnoksen mukaista automaattista tiedonkeräämistä avoimista lähteistä on kaavailtu kohdistettavan viranomaisten julkisiin rekistereihin ja tietokantoihin, tulisi jatkovalmistelussa selvittää esitettävän sääntelyn suhdetta julkisuuslakiin, huomioiden erityisesti julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaiset edellytykset.

Tietosuojavaltuutetun toimisto esittää seuraavat huomiot:

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei ole otettu kantaa tai pohdittu sitä, millaisia tietoja automaattisessa tiedonkeräämisessä avoimista lähteistä mahdollisesti saadaan. Henkilötietojen käsittelyssä tämä arviointi olisi tärkeää, sillä arkaluontoisten henkilötietojen käsittelykynnys on erilainen kuin muilla henkilötiedoilla. Lisäksi tietosuojavaltuutetun toimisto pitää tärkeänä sitä, että päätöksen tekevälle virkamiehelle on selvää, mitkä tiedot ovat henkilötietoja. Esityksessä tulisi ottaa huomioon automaattisen tiedonkeräämisen avulla tallennettujen tietojen rekisteröityjen oikeuksien toteutuminen. Rekisteröidyillä tulee olla tietosuojalainsäädännön mukainen oikeus informaatioon, omien tietojen tarkastamiseen ja oikeuden saada henkilötietojensa käsittely valvontaviranomaisen tai tuomioistuimen käsiteltäväksi.

29 g §:n säännöskohtaiset perustelut: Esityksen jatkovalmistelussa tulisi miettiä sitä, pitäisikö pykälän perusteluosioon täsmentää tietojen tarpeellisuuden tarkastelemisen ajankohtaa.

Juristiliitto kiinnittää huomiota myös automaattista tiedonkeruuta avoimista lähteistä koskeviin ehdotuksiin. On perusteltua, että viranomaisten avoimissa tietoverkoissa tapahtuvaan tiedonhankintaan luodaan nykyistä selkeämpi laillinen perusta. Erityisesti tältä osin Juristiliitto viittaa aikaisempaan lausuntoon poliisilain muuttamisesta.

Electronic Frontier Finland - Effi ry:n mielestä esitysluonnoksessa ei perustella kunnolla tarvetta säännöksille avointen lähteiden tiedustelusta eikä sitä, miksi ei voida pitää tyydyttävänä, että tiedonhankinta avoimista lähteistä perustuisi jatkossakin tavanomaisoikeuteen. Ehdotetun automaattisten keräinten käytön tosiasiallinen hyöty jäisi varsin rajalliseksi, koska Rajavartiolaitoksen avointen lähteiden tiedustelun olennaisimmat kohteet käytännössä jo nyt estävät automaattisen tiedonkeräämisen sekä pimeässä verkossa että julkisessa verkossa. Tiedustelun tehokkuuden vuoksi olisi syytä siirtyä kaiken virkamiesten manuaalisesti toteuttaman tiedusteluun liittyvän verkkoselaamisen tallentamiseen käyttäen liikennettä kaappaavia välityspalvelimia (*intercepting proxy*). Tällainen lähestymistapa tehostaisi merkittävästi manuaalista avointen lähteiden tiedustelua, eikä se ole altis automaattisten keräinten tapaan automatisoiduille estotoimille. Mahdollisuudet tehostaa avointen lähteiden tiedustelua nykyisten toimivaltuuksien puitteissa tulisi kartoittaa ennen uusien toimivaltuuksien ehdottamista.

9. Muut lakiehdotuksia koskevat huomiot

Oikeusministeriö esittää seuraavat huomiot:

Henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 16 §:ään ehdotettavaa muutosta perusteluineen olisi vielä arvioitava jatkovalmistelussa, sillä rikostiedustelun käyttötarkoitus ei vaikuttaisi ilmenevän säännöstasolla esitettävästä sääntelystä. Säännösehdotuksen suhdetta henkilötietojen suojaa koskeviin valtiosääntöoikeudellisiin ja EU-oikeuden mukaisiin edellytyksiin olisi myös vielä arvioitava tarkemmin ja kattavammin jatkovalmistelussa. Jatkovalmistelussa esitysluonnokseen olisi sisällytettävä esitettävää tiedonluovutussääntelyä koskeva säännöskohtainen arvio, jossa säännöksiä on arvioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön sekä EU:n tietosuojalainsäädännön mukaisten edellytysten valossa. Perustuslakivaliokunta on hiljattain kiinnittänyt huomiota siihen, että hallituksen esitykset on valmisteltava perustuslain mukaisiksi ja esityksessä myös kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa (PeVL 5/2025 vp, 11 kohta). Arviossa olisi huomioitava tuore perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 14/2026 vp, jossa valiokunta arvioi poliisilain tiedonsaanti- ja tiedonluovutus-oikeuksia perustuslain 10 §:n valossa. Arviossa olisi lisäksi huomioitava, etteivät voimassa olevassa lainsäädännössä omaksuttuihin sääntelytapoihin kiinnittyvät perusteet poikkeamiselle valiokunnan vakiintuneesta tulkintakäytännöstä ole perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta vakuuttavia (PeVL 5/2025 vp, 11 kohta).

Oikeusministeriön huomioita koskien ehdotettua lakia esitutkintalain 4 luvun 15 §:n muuttamisesta, ehdotettua lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisessä tuomioistuimessa annetun lain muuttamisesta sekä ehdotettua lakia henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamisesta kuvataan 7. luvussa.

Suojelupoliisi esittää seuraavat huomiot:

Henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 10 §:n 2 momentin ehdotetuista muutoksista ja **rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin ehdotetun 58 i §:n 2 momentista** seuraisi, että rikostiedustelukeinon avulla hankittua tietoa voitaisiin käyttää henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun 10 §:n nojalla minkä tahansa rikoksen ennalta estämiseen ja paljastamiseen liittyvissä Rajavartiolaitoksen tehtävissä. Tämä näyttäisi johtavan ristiriitaiseen tilanteeseen **rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin ehdotettavan 57 o §:n** sääntelyn kanssa, koska mainittu pykälä ei mahdollistaisi lainkaan tietojen käyttämistä rikoksen paljastamiseksi. Jos tietoja taas käytettäisiin vähäisten rikosten paljastamisessa, tämä voisi edelleen johtaa ristiriitaan tietojen alkuperäisen keräystarkoituksen kanssa, joka liittyisi **rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 57 c §:n** (rikostiedustelun kohteet) perusteella järjestäytyneen ja muun vakavan rikollisuuden torjuntaan.

Ehdotettu **pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 momentin** muutos koskien ylimääräisen tiedon käyttämistä Rajavartiolaitoksen rikostiedustelussa ei näyttäisi perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 26/2025 vp huomioiden mahdolliselta ennen kuin perustuslain 10 §:ää on muutettu siten, että se mahdollistaa viestintäsalaisuuteen puuttuvan rikostiedustelun. Kyseisessä pakkokeinolain pykälässä tarkoitettu ylimääräinen tieto on pakkokeinolain 10 luvun 55 §:ssä määritelty tiedoksi, joka on saatu luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvalla salaisella pakkokeinolla.

Ehdotettu **verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:n 1 momentin uusi 16 kohta** antaisi verohallinnolle mahdollisuuden salassapitosäännösten estämättä antaa omasta aloitteestaan verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen Rajavartiolaitokselle sellaisista verovalvonnassa tai muutoin havaituista tiedoista, jotka ovat tarpeellisia Rajavartiolaitoksen rikostiedustelussa. Herää kysymys, miten verohallinto voisi tietää, mitkä tiedot ja ketkä henkilöt ovat olennaisia Rajavartiolaitoksen rikostiedustelun kannalta. Vaikuttaisi, että ehdotettu lainkohta edellyttäisi joko, että verohallinto tulkitsee ehdotettua **rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 57 c §:ää** rikostiedustelun tarpeiden määrittämiseksi tai että Rajavartiolaitos luovuttaa verohallinnolle laajamittaisesti tietoja rikostiedustelun kohdehenkilöistä. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa hallituksen esityksessä tulisi perustella tarkemmin, mihin tällainen laaja tiedonluovutus oikeus verohallinnolle perustuisi ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 14/2026 vp, jossa edellytettiin samankaltaisen poliisia koskevan sääntelyn täsmentämistä, jotta lakiesitys voitiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Lisäksi suojelupoliisi katsoo, että rikostiedusteluun liittyvästä Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeudesta ei tulisi säätää verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:ssä vaan 20 §:ssä, joka koskee verohallinnon oikeutta antaa verotustietoja erälle viranomaisille niiden pyynnöstä. Tällöin sääntely vastaisi vastaavaa siviilitiedustelua koskevaa tiedonsaantioikeuden sääntelyä, mikä Suojelupoliisin mielestä olisi oikea sääntelyvaihtoehto.

Rikosseuraamuslaitos esittää seuraavan huomion:

Rikosseuraamuslaitos ehdottaa pohdittavaksi, onko esitetty uusi **Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolain 30 § 2 momentti** tarpeellinen ottaen huomioon voimassa oleva sääntely koskien tietojen luovuttamista Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuusrekisteristä. Nykyisen Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolain 30 § mukaan Rikosseuraamuslaitos voi salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä ja myös oma-aloitteisesti luovuttaa Rajavartiolaitokselle turvallisuustietorekisterin tietoja, jotka ovat välttämättömiä turvallisuustietorekisterin käyttötarkoituksiin. Rikosseuraamuslaitoksella on huolena, että ehdotettu uusi momentti kaventaisi 30 § tulkintaa muilta osin. Pykälä on nykyään melko yleisluonteinen, ja ehdotetun uuden momentin valossa muussakin henkilötietojen luovutuksessa saatettaisiin vaatia erillistä, tarkempaa säännösperustetta.

10. Muut huomiot

Tiedusteluvalvontavaltuutettu tuo esille, että rikostorjuntaa koskevassa lainsäädännössä käytetään käsitteitä rikoksen estäminen ja rikosten ennalta estäminen paikoin epäselvällä ja epä johdonmukaisella tavalla. Olisi perusteltua erottaa toisistaan konkreettisen ja yksilöidyn rikoksen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskeva tavanomainen rikostorjunta sekä väljemmin kohdennettu uhkaperusteinen rikollisuuden torjuminen, joka sisältää myös rikosten ennalta estämisen. Rikosten ennalta estämisellä voidaan tarkoittaa myös nk. hallinnollista rikostorjuntaa. Oma kysymyksensä ovat

vielä aikaisempaan vaiheeseen sijoittuva rikoksia ennaltaehkäisevä toiminta esimerkiksi sosiaali-huollon toimin.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu tuo lisäksi esille, että esitutkintalain 4 luvun 15 §:n 5 momentin nykyinen pelkästään poliisilakiin viittaava salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva maininta vaikuttaa sinällään epätäydelliseltä, kun salaisia tiedonhankintakeinoja voivat käyttää myös Rajavartiolaitos, Tulli ja Puolustusvoimat niitä koskevan oman, myös salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä ilmoittamista ja asianosaisjulkisuuden rajoittamista koskevat säännökset sisältävän, lainsäädännön perusteella.

Puolustusministeriö tuo esiin, että esitysluonnoksessa rikostiedustelukeinojen käyttöön liittyvät päätöksentekotasot eivät ole täysin yhteneväisiä sen kanssa, mitä vastaavatyypisistä toiminnasta on säädetty sotilastiedustelua ja Puolustusvoimien rikostorjuntaa koskien ja esitetään säädettäväksi poliisin rikostiedustelulakihankkeessa. Esimerkiksi esitysluonnoksessa ohjatun tietolähdetoiminnan päätöksenteko on osoitettu Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston osastopäällikölle tai apulaisosastopäällikölle, kun taas vakiintuneesti muissa viranomaisissa päätöksen tekee viraston päällikkö tai tehtävään määrätty erityisesti menetelmän käyttöön perehtynyt virkamies. Samoin luonnoksen 58 c §:ssä rikostiedustelun suojaamiseksi tehtävistä rekisterimerkinnöistä ja valmistettavista asiakirjoista päätöksen tekee Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston osastopäällikkö tai apulaisosastopäällikkö, kun taas vastaavassa muussa lainsäädännössä päätöksentekijänä on esimerkiksi Keskusrikospoliisin päällikkö tai Pääesikunnan tiedustelupäällikkö.

Ulkoministeriö tuo esiin, että esitysluonnoksen mukaan (s. 146) Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten (EIT) ratkaisukäytäntöä on tarkemmin kuvattu esitysluonnoksen jaksossa 2.4. Jaksossa 2.4. ei kuitenkaan käsitellä EIT:n ratkaisukäytäntöä, joten viittausta olisi tältä osin syytä korjata.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksestä puuttuu erillinen tarkastelu ehdotetun sääntelyn vaikutuksista ja vaatimuksista koskien viranomaisten tiedonhallintaa. Tiedonhallintalaki huomioiden esityksen täydentäminen tällaisella arvioinnilla voisi olla perusteltua jatkovalmistelussa. Tämä tukisi sääntelyn läpinäkyvyyttä ja varmistaisi, että tiedonhallinnan muutokset ja niihin liittyvät velvoitteet tunnistetaan riittävällä tarkkuudella.

Valtiovarainministeriön mukaan ehdotetun automaattisen tiedonkeruun ja laajamittaisen eri lähteistä saatavan tiedon yhdistelyn voi nähdä merkitsevän olennaisia muutoksia viranomaisen tiedonhallintaan ja sen toteutukseen. Esityksessä ei ole kuitenkaan kokonaisuutena arvioitu näiden muutoksien vaikutuksia tiedonhallintaan, tietoaineistojen hallintaan, tietojen elinkaareen eikä tietojen analysointiin liittyviin tietosuojariskeihin. Huomioiden tietojen suuri määrä, sisältö ja tietojen käsittelyn tarpeet, olisi tärkeää jatkovalmistelussa tarkastella tarkemmin muun muassa syntyvien tietojen säilyttämistä ja poistamista, tietojen yhdistelyyn liittyvien riskien hallintaa sekä tietojen käyttöoikeuden toteuttamista käytännössä. Esitysluonnoksessa todetaan, että automaattisten ohjelmistopohjaisten tiedonkeräinten käytössä ei olisi kyse tekoälyavusteisesta tiedonkeräämisestä (s. 103). Luonnoksessa ei ole tarkemmin perusteltu, miten ehdotuksen mukainen rajavartiolaitain 29 e § estäisi tai rajoittaisi tekoälyn käyttöä tiedonkeräämisessä tai -käsittelyssä. Valtiovarainministeriö katsoo, että tietojärjestelmiä ja tietojenkäsittelyä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa olisi pidättäydyttävä rajaamasta tiettyjä teknisiä toteuttamistapoja ilman painavia ja selkeitä perusteita. Tekoälyä hyödyntämällä tiedonkerääminen tai -käsittely voisi myös olla tehokkaampaa ja tarkkarajaisempaa. Tuolloin tulisi ottaa huomioon EU:n tekoälyasetuksen (EU) 2024/1689 sääntely sekä asetuksen sallima kansallinen liikku-mavara, koska tekoälyasetuksella on luotu harmonisoitu tekoälyn käyttöä koskeva sääntelykehys koko unionissa. Valtiovarainministeriö käsitys on, että tekoälyasetus ei kiellä tekoälyn käyttöä kuvatu- kaltaisessa automaattisessa tiedonkeräämisessä. Tämä olisi kuitenkin syytä arvioida vielä jatko- valmistelun yhteydessä erikseen.

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö tuo näkemyksensä esiin, että 1.10.2026 voimaan tulevien Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muutoksien myötä velvoitteidenhoi- toselvitystä voitaisiin käyttää rikostiedustelutehtävissä silloin, kun tehtävä luonteeltaan kuuluu rikos- ten ennalta estämisen ja paljastamisen piiriin ja kun velvoitteidenhoitoselvityksen tuottama kokonais- kuva kohteen velvoitteiden hoidosta on välttämätön käsillä olevaan tehtävissä. Henkilötietojen käsit- telystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 19 § muodostaa Rajavartiolaitokselle oikeudelliset edelly- tykset hankkia ja käsitellä velvoitteidenhoitoselvityksen tietoja.

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö katsoo, että velvoitteidenhoitoselvitys tarjoaisi hel- posti, nopeasti ja maksutta kokonaiskuvan, joka on edellytys laajamittaisen harmaan talouden ja jär- jestäytyneen talousrikollisuuden tunnistamiseen varhaisessa vaiheessa. Lisäksi velvoitteidenhoito- selvitys voisi tukea rikostiedusteluviranomaisten mahdollisuuksia kohdistaa rajallisia tutkinta- ja val- vontaresursseja tarkoituksenmukaisesti. Tieto velvoitteiden järjestelmällisestä laiminlyönnistä voi toimia varhaisena indikaattorina vakavan talousrikollisuuden uhasta ja siten edesauttaa oikea-ai- kaista ryhtymistä rikoksen estämiseen tai paljastamiseen tähtääviin toimiin. Tämä parantaisi rikostor- junnan vaikuttavuutta ja vähentäisi jälkikäteen rikosprosessin tarvetta.

Juristiliitto kiinnittää erityistä huomiota siihen, että ehdotetun sääntelyn keskeiset käsitteet jäävät osittain avoimiksi. Koska kyse on kokonaan uudesta lainsäädännöstä ja vahvasti perusoikeuksiin puuttuvista viranomaisen toimivaltuuksista, tulee esitysluonnoksen toimivaltuuksia koskevien keskeisten käsitteiden, säännösten ja niitä avaavien esitöiden olla nykyistä täsmällisempiä, tarkkarajaisempia ja ennakoitavampia. Tästä huolimatta on huolehdittava siitä, ettei henkilöryhmään kohdentamisesta muodostu käytännössä liian väljä tiedonhankinnan peruste. Mitä etäämmälle yksittäisestä henkilöstä siirrytään kohti henkilöjoukkoja ja ilmiötason tarkastelua, sitä tärkeämmäksi muodostuvat tuomioistuinkontrolli, dokumentointivelvollisuudet ja jälkikäteinen valvonta. Ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että rikostiedustelua voitaisiin kohdistaa henkilöryhmään tai viime kädessä myös muuhun henkilöön, jonka voidaan olettaa omaavan tärkeää tietoa uhasta. Tällainen sääntely merkitsee huomattavaa laajennusta verrattuna nykyiseen henkilö- ja rikoslähtöiseen järjestelmään.

Suomen tuomariliitto toteaa lausunnossaan, että rikostiedustelun käytön edellytyksiä, rikostiedustelun kohteita ja rikostiedustelun kohdentamista koskevat säännökset sisältävät siten useita tutkinanvaraisia ja avoimia käsitteitä. ”Järjestäytynyt” tai muu vakava rikollisuus, osallistuva henkilö, henkilöryhmä tai henkilö, jolla voi olla tietoa sanotun kaltaisesta rikollisuudesta. Rikoksen mahdollinen suunnittelu tai epäily siitä ja sen todennäköinen toteutuminen ovat vakiintumattomia ja epätäsmällisiä käsitteitä. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden puutteet ovat ehdotuksen keskeinen ongelma. Tuomariliiton näkökulmasta perusoikeuksien turvaaminen ja päätösten kohteen oikeusturva edellyttää selvästi täsmällisempiä säännöksiä.

Elinkeinoelämän keskusliitto r.y. katsoo, että esityksen yritysvaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi. Vaikutukset erityisesti teleyrityksiin ja muihin tiedonluovutusvelvollisiin toimijoihin tulee arvioida perusteellisemmin huomioiden muun muassa viranomaispyyntöjen määrä, pyyntöjen toteuttamistapa, mahdolliset järjestelmä- ja prosessimuutokset, henkilötyö, varallaolo, tietoturva, käyttövarmuus sekä kustannukset ja niiden korvaaminen. Kustannusten korvaamisesta tulee säätää selkeästi ja pääsäännön tulee olla, että avustamisvelvollisilla yrityksillä tulee olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista viranomaisen avustamisesta aiheutuvista kustannuksista mukaan lukien henkilötyön osalta. Laissa tulee varmistaa, että avustamisvelvollisille yrityksille osoitettavat pyynnöt ovat selkeitä ja yksiselitteisiä. Niistä tulee ilmetä, mitä yritykseltä voidaan edellyttää, millä menettelyllä, millä päätöksellä ja millä edellytyksillä.