

Lausunto

22.4.2026

VN/27085/2023
VN/27085/2023-OM-165

Sisäministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiasta. Oikeusministeriö lausuu luonnoksesta seuraavaa.

Rikostiedustelun lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi poliisilakiin uusi 5 b luku, jossa säädettäisiin rikostiedustelusta vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattun yksityiselämän, kotirauhan ja henkilötietojen suojan kannalta. Lisäksi toimivaltuuksilla voidaan puuttua jossain määrin perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen. Säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Ehdotetun 5 b luvun 2 §:n mukaan rikostiedustelukeinoja olisivat suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen katselu, tekninen seuranta, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto, valvottu läpilasku sekä ohjattu tietolähdetoiminta. Säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan kyseisillä keinoilla voidaan puuttua keskeisesti perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan. Rikostiedustelukeinoista on rajattu ulos luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvat keinot. Lisäksi säädettäisiin, että rikostiedustelukeinoa ei saa kohdistaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan. Säätämisyjärjestysperusteluissa katsotaan, että ehdotettavilla rikostiedustelukeinoilla ei puututtaisi perustuslaissa tarkoitetun kotirauhan suojan ydinalueelle.

Esityksen suhde perustuslain 10 §:n muutokseen

Esitysluonnoksen mukaan (jakso 11.1) rikostiedusteluhankkeen seuraavassa valmisteluvaiheessa on tarkoitus täydentää uhkaperusteista rikostiedustelua koskevaa sääntelyä, mikäli perustuslain 10 §:ään esitetyt muutokset toteutuvat. Luonnoksen mukaan tästä johtuen on tarkoituksenmukaista seurata perustuslain 10 §:ää koskevan hankkeen etenemistä ja ottaa ennakoivasti huomioon sen eduskuntakäsittelyssä mahdollisesti esiin tulevia seikkoja myös tämän esityksen sisällössä.

Valtioneuvosto on juuri antanut eduskunnalle luonnoksessa tarkoitetun hallituksen esityksen 50/2026 vp. laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta, jolla perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttia muutettaisiin tavalla, joka mahdollistaa kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen uhkaperusteisessa rikostiedustelussa. Esityksen säännöskohtaisissa

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

perusteluissa (s. 60-65) tuodaan esille useita seikkoja, jotka muutetun perustuslain perusteella säädettävässä rikostiedustelulainsäädännössä olisi otettava huomioon.

Rikostiedustelun soveltamisala

Sääntelyn soveltamisalaa keskeisesti määrittävä lainkohta olisi ehdotettu poliisilain 5 b luvun 3 §, jossa määritellään rikostiedustelun kohteet. Rikostiedustelun kohteena olisi ensinnäkin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava järjestäytynyt rikollisuus. Rikostiedustelun kohteena olisi lisäksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava vakava rikollisuus, joka muodostaa vaikutuksiltaan merkittävän uhan julkiselle taloudelle, rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien toimivuudelle tai kriittiselle infrastruktuurille, uhkaa suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä, muodostaa vaikutuksiltaan laajamittaisen uhan ympäristölle, uhkaa oikeusvaltion perustoimintoja tai uhkaa laajamittaisesti yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

Pykälässä lueteltujen kohteiden taustalla voi nähdä pääasiassa varsin painavia oikeushyviä, joiden suojaaminen voisi sinänsä perustella esityksessä tarkoitettujen perusoikeusrajoitukset. Kohteet on pykälässä tosin määritelty varsin yleisluontoisesti.

Oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyysarviossa pykälästä erottuu yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskeva pykälän 2 momentin 5 kohta. Yleinen järjestys ja turvallisuus on käsitteenä hyvin laeva. Esitysluonnoksen mukaan käsitteen alaan kuuluu ”kaikki sellainen poliisitoiminta, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää turvallista elin- ja toimintaympäristöä yhteiskunnan jäsenille, torjua ja estää ennakolta oikeudenloukkauksia ja häiriöitä sekä poistaa tapahtuneet häiriöt ja selvittää tapahtuneet oikeudenloukkaukset.” Edelleen perusteluissa todetaan muun muassa, että ”Yleiseen järjestykseen katsotaan kuuluvan myös sen, ettei rauhaa häiritä ihmisten enemmistöä loukkaavalla huonolla käytöksellä, mikä viime kädessä määrittyy ajan, paikan ja muiden olosuhteiden mukaan.” Perusteluiden mukaan ”rikostiedustelukeinot voisivat tulla sovellettavaksi myös tilanteissa, joissa erilaiset yleisötilaisuuksiin kohdistuvat systemaattiset vakavaa rikollisuutta sisältävät järjestyshäiriöt aiheuttaisivat vakavaa uhkaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.” Perusteluissa mainitaan tällaisina yleisötilaisuuksina muun muassa urheilutapahtumien jälkeiset mellakat, suurissa musiikkifestivaaleissa esiintyvä rikollinen häiriökäyttäytyminen ja liikenneinfrastruktuurin tarkoituksellinen lamauttaminen, esimerkiksi rautatieaseman tai pääkadun sulkeminen väkivaltaisen joukon toimesta. Perusteluissa annetaan esimerkkejä myös muun muassa katujengien julkisella paikalla käyttämästä aseellisesta väkivallasta ja tekemistä ryöstöistä.

Ottaen huomioon yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteen laueus, ehdotettua 5 kohtaa ei voi pitää siinä määrin tarkkarajaisena kuin perusoikeusrajoituksilta edellytetään. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsite pitää sisällään hyvin laajan kirjon erilaisia häiriöitä, joista osa on vain vähäisiä eivätkä edes itsessään rangaistavaksi säädettyjä. Sääntelyn peruslähtökohtana on ehdotetun sanamuodon mukaisesti, että rikostiedustelu kohdistuu yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaan rikollisuuteen, eikä esityksen perusteluilla voida sääntelyn käyttöalaa laventaa toisenlaiseksi.

Perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä seuraa, että uhkaperusteisen rikostiedustelun soveltamisalan tulee konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä irtaantuvan luonteensa vuoksi olla rajattu välttämättömään. Rikostiedustelun kohdistaminen esimerkiksi perusteluissa mainitun huonon käytöksen, turvattomuuden tunteen tai liikennehäiriöiden torjumiseksi ei voine pitää oikeasuhtaisena. Yleisötilaisuuksiin ja yleisiin kokouksiin kohdistuva rikostiedustelu on lähtökohtaisesti perusoikeusherkkä konteksti, koska näissä tilanteissa on usein kysymys myös kokoontumisvapauden ja sananvapauden käyttämisestä. Säännöstä tulisi jatkovalmistelussa muokata siten, että se rajoittuu välttämättömään esimerkiksi käyttämällä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteen sijasta rajattomia ja konkreettisempia käsitteitä.

Perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 50/2026 vp., s. 61) todetaan, että siinä ehdotettu uusi rikostiedustelua koskeva rajoitusperuste ”edellyttää, että uhkaperusteista rikostiedustelua koskevat toimivaltuudet rajattaisiin vain vakavimpiin uhkiin ja vakavimpiin rikollisuuden muotoihin. Soveltamisalaa kuuluisivat ainakin vakavimmat yksilön henkeen, terveyteen tai vapautteen kohdistuvat uhat sekä yhteiskunnan toimintaan ja kollektiivisiin intresseihin kuten oikeusvaltioon, demokratiaan, julkiseen talouteen ja ympäristöön kohdistuvat uhat.” Järjestyshäiriön kaltaisia vakavuudeltaan vähäisiä ilmiöitä ei voi pitää kyseisessä esityksessä tarkoitettuna vakavana rikollisuutena.

Rikostiedustelukeinon kohdentaminen

Esitysluonnoksen mukaan poliisilain 5 b luvun 5 §:ssä säädettäisiin rikostiedustelukeinon kohdentamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan rikostiedustelukeino voitaisiin kohdentaa henkilöön, jonka voidaan henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen taikka olosuhteiden perusteella olettaa

osallistuvan rikostiedustelun kohteena olevaan, yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että tiettyjä rikostiedustelukeinoja voitaisiin kohdistaa henkilöryhmään, jos tiettyä henkilöä ei voida yksilöidä. Rikostiedustelukeino voitaisiin kohdentaa myös muuhun henkilöön, jos rikostiedustelukeinoa ei ole mahdollista kohdentaa 1 tai 2 momentissa tarkoitettuun henkilöön tai henkilöryhmään ja käytöllä voidaan perustellusti olettaa saataavan 3 §:ssä tarkoitettua yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa koskevaa tärkeää tietoa.

Kohdentamista koskevaa sääntelyä on syytä tarkastella yhtäältä sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden ja toisaalta oikeasuhtaisuuden kannalta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien oikeuskäytännössään edellyttäneet yksityiselämän suojaan puuttuvien viranomaistoimivaltuuksien sääntelyä ennakoitavuutta (foreseeability). Tämän periaatteen mukaan toimivaltuus on kirjoitettava siten, että sen perusteella ovat ennakoitavissa ne olosuhteet, joissa henkilö voi tulla salaisen tarkkailun kohteeksi. Ehdotuksen 1 ja 2 momentissa tällaisia elementtejä on. Sen sijaan 3 momenttiin ehdotettu sääntely ei sanamuotonsa mukaan edellytä, että kohteena olevan henkilön toiminnalla olisi yhteys rikostiedustelun kohteena olevaan toimintaan. Henkilö voisi siten tulla salaisten rikostiedustelukeinojen kohteeksi varsin satunnaisella perusteella ilman että hän on itse antanut siihen aihetta toiminnallaan tai on voinut siihen vaikuttaa. Jatkovalmistelussa säännöstä on syytä kehittää siten, että siitä ovat ennakoitavuuskriteerin edellyttämällä tavalla luettavissa ne henkilön toimintaan kytkeytyvät perusteet, joiden täytyessä hän voi tulla salaisten rikostiedustelukeinojen kohteeksi. Myös oikeasuhtaisuusnäkökulmasta merkitystä on sillä, onko perusoikeusrajoituksen kohteena rikolliseen toimintaan liittyvä henkilö itse vai onko kohteena sivullinen, esimerkiksi hänen perheenjäsenensä.

Perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 50/2026 vp., s. 61) todetaan:

Kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamisen olisi edelleen nykytilaa vastaavasti oltava perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttien mukaan välttämätöntä. Tämä edellytys seuraa myös perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Välttämättömyys tarkoittaa, että rajoitus on sallittu vain, jollei hyväksyttävä tavoite (tiedon hankkiminen säännöksessä tarkoitettua rikollisuudesta) ole saavutettavissa kotirauhan suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Välttämättömyyskriteeri pitää sisällään vaatimuksen mainittuihin perusoikeuksien puuttumisesta mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti. Tyypillinen säännöksessä tarkoitettu tilanne olisi tiedonhankintatoimivaltuuksien kohdistaminen sellaisiin henkilöihin, joiden tiedetään toimivan osana organisoitunutta rikollista toimintaa. Tiedonhankintaan rikollisuudesta liittyvä rajoitusperuste ei kiinnittyisi yksittäiseen rikosepäilyyn, jolloin sen puitteissa olisi sinänsä mahdollista säätää toimivaltuuksista, joilla voidaan rajoittaa torjuttavaan rikollisuuteen kytkeytyvän henkilön kotirauhan suojaa tai luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja ilman, että häneen itseensä kohdistuu nimenomainen perusteltu rikosepäily. Koska säännöksen mukaan rajoituksen on oltava välttämätön, henkilön yhteyden torjuttavaan rikollisuuteen tulee kuitenkin olla konkreettinen ja osoitettavissa ja toimivaltuuksien kohdistaminen häneen tulee pystyä perustelemaan. Tämän varmistamiseksi soveltamisedellytyksistä tulee säätää laissa tarkkarajaisesti (vrt. PeVL 35/2018 vp, s. 18 ja PeVL 36/2018 vp, s. 20). Rajoituksen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa merkitystä olisi muun muassa sillä, kuinka läheinen ja minkä laatuinen on henkilön yhteys rajoituksen perusteena olevaan rikolliseen toimintaan (vrt. Szabó ja Vissy v. Unkari, 12.1.2016, 67 ja 89 kohta; tuomio Tele2 Sverige, C-203/15 ja C-698/15, 119 kohta; tuomio Prokuratuur, C-746/18, 50 kohta). Suhteellisuusperiaatteen kannalta merkityksellistä on myös, kuinka vakavasta ja laajasta perusoikeusrajoituksesta olisi kysymys ja toisaalta, kuinka vakavaa uhkaa toimivaltuuden käytöllä pyritään torjumaan.

Rikostiedustelutoimivaltuuksia käyttävät viranomaiset

Esitysluonnoksen mukaan uhkaperusteista rikostiedustelua koskevan 5 b § luvun säännöksiä sovellettaisiin Poliisihallituksen alaisen poliisin tiedonhankinnassa sellaisesta vakavasta rikollisuudesta, joka vakavasti uhkaa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta sekä sellaisen tiedon hyödyntämisestä uhkan torjumiseksi.

Poliisin hallinnosta annetun lain 7 §:n mukaan paikallispoliisin tehtävänä on muun muassa toimia rikollisuuden ennalta estämiseksi sekä tutkia rikoksia ja muita yleisiä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavia tapahtumia, kun taas lain 9 §:ssä keskusrikospoliisin nimenomaiseksi tehtäväksi säädetään torjua kansainvälistä, järjestäytyntä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintöön (PeVM 4/2018 vp., s. 8), jossa valiokunta korosti kansallista turvallisuutta koskevan

lakivaruksen soveltamisrajoituksista muun muassa sitä, että tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta voitaisiin säännöksen perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Perusteluissa todetaan myös, että nyt esitettävät toimivaltuudet eivät rajoittaisi luottamuksellisen viestin suojaa.

Perustuslain muutosta arvioidessaan perustuslakivaliokunta korosti vahvoja oikeusturvatakeita sekä laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa ja riittäviä soveltamisrajoituksia myös, koska kyse on poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa irrottauduttaisiin rikosperusteesta toiminnasta ja joka niin ollen tulisi sovellettavaksi myös tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa eikä välttämättä muutoinkaan voitaisi kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Tässä suhteessa esitysluonnoksessa esitetty uhkaperusteinen rikostiedustelu muistuttaa hyvin paljon mietinnössä tarkasteltua kansalliseen turvallisuuteen liittyvää tiedonhankintaa.

Esitysluonnoksen mukaan valmistelun aikana arvioitiin myös vaihtoehtoa, jossa uhkaperusteinen rikostiedustelu olisi keskitetty keskusrikospoliisiin sen sijaan, että ehdotetun poliisilain 5 b luvun mukaista uhkaperusteista rikostiedustelua olisi mahdollista toteuttaa kaikissa Poliisihallituksen alaisissa poliisiyksiköissä. Lähinnä paikallisten vakavan rikollisuuden muodostamien uhkien tuntemuksen sekä riittävän maantieteellisen kattavuuden varmistamiseksi päädyttiin kuitenkin esittämään keskittämisen sijasta osittain hajautettua toimintamallia kuitenkin niin, että keskusrikospoliisin rooli olisi korostunut uhkien torjunnassa yleisesti ja erityisesti eräiden rikostiedustelukeinojen osalta.

Perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa esityksessä (HE 50/2026 vp) todetaan muun muassa (s. 63):

Toimivaltuuksia tiedonhankintaan vakavan rikollisuuden vakavasta uhkasta ei voisi säätää mille tahansa rikollisuuden torjunnan tehtäviä hoitavalle viranomaiselle, vaan tiedonhankinta voitaisiin lailla osoittaa vakavan rikollisuuden torjunnasta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Tiedonhankintaa vakavasta rikollisuudesta tulisi rajata myös siltä osin, kenen käyttöön tietoja hankitaan. Kyse olisi tiedonhankinnasta yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan rikollisuuden torjunnasta huolehtivien viranomaisten käyttöön kyseisten viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamista varten.

Ottaen huomioon uhkaperusteisen rikostiedustelun konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä irtaantuva luonne, oikeusministeriö pitää perusoikeussuojan toteutumisen kannalta olennaisena, että toimivaltuudet ovat vain niillä viranomaisilla, joilla on niille perusteltu tarve ja edellytykset niiden käyttämiseen. Perustuslain muutosesityksen perusteluissa todetaan myös, että ”toimivaltuutta käyttävällä viranomaisella tulee olla riittävä asiantuntemus vakavasta rikollisuudesta, salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttämisestä ja perus- ja ihmisoikeuksien suojasta. Toimivaltuuksia koskevassa sääntelyssä on otettava huomioon, että rikostiedustelun tehokkaan valvonnan kannalta merkitystä on sillä, kuinka laajan viranomaisjoukon käytettävissä rikostiedustelun toimivaltuudet olisivat” (s. 63). Jatkovalmistelussa on syytä vielä arvioida sitä, onko kaikilla poliisiyksiköillä edellä mainittu asiantuntemus ja tarvittaessa tehtävä säännösperusteisia rajauksia toimivaltuuksiin, jos näin ei ole. Lisäksi on syytä arvioida mallia, jossa toimivaltuudet säädetään esimerkiksi keskusrikospoliisille ja muille poliisiyksiköille säädetään toimivalta keskusrikospoliisin avustamiseen toimivaltuuksia käytettäessä.

Rikostiedustelun valvonta

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että rikostiedustelutoiminnassa korostuu tarve varmistaa toimivat ja riittävät oikeusturvajärjestelyt sekä valvonnan tehokkuus ja asianmukaisuus. Luonnoksen mukaan rikostiedustelun ulkoista laillisuusvalvontaa harjoittaisi tiedusteluvalvontavaltuutettu. Luonnokseen sisältyy liitelakina (3. lakiehdotus) laki tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain muuttamisesta. Oikeusministeriö on osallistunut lakiehdotuksen laadintaan ja kannattaa sitä. Esitysluonnoksen luvussa 11.2 arvioidaan, että tiedusteluvalvontavaltuutetun asianmukainen laillisuusvalvonta edellyttää tiedusteluvalvontavaltuutetun toimistoon kahden henkilötyövuoden lisäresurssia. Oikeusministeriö yhtyy arvioon.

Perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 50/2026 vp., s. 65) todetaan, että ”myös rikostiedusteluun tulee liittää ulkoinen, riippumaton laillisuusvalvonta. Laillisuusvalvojalle on osoitettava riittävät resurssit ja vahvat toimivaltuudet puuttua tarvittaessa rikostiedusteluviranomaisten toimintaan yksilön oikeusaseman ja perusoikeuksien suojaamiseksi sekä toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi.”

Avointen lähteiden tiedonhaku

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 4 luvun 6 §:ssä säädettäisiin avoimiin lähteisiin kohdistuvasta automaattisesta tiedon keräämisestä. Säännöksen mukaan poliisilla olisi oikeus käyttää avoimeen

lähteeseen kohdistuvan tiedon hakemiseksi, seuraamiseksi, keräämiseksi ja tallentamiseksi automaattisesti teknisiä laitteita, menetelmiä tai ohjelmistoja, jos se on tarpeen poliisille säädetyn tehtävän suorittamiseksi (automaattinen tiedonkerääminen). Jos automaattisen tiedonkeräämisen yhteydessä kerättäisiin henkilötietoja, päättäisi päällystään kuuluva poliisimies tiedon keräämisestä lakiin esitettävän 4 luvun 7 §:n mukaisesti. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan sääntelyllä mahdollistettaisiin niin sanottujen automaattisten keräinten käyttö avoimiin lähteisiin kohdistuvan tiedon haussa ja tallentamisessa.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan säännöstä ei sovellettaisi jo nykyisin sallituksi katsottuun, teknisten apuvälinein toteutettavaan avointen lähteiden tiedonhankintaan, kuten esimerkiksi mediaseurannan ja hakukoneiden käyttöön. Perusteluiden mukaan säännöksellä pyritäisiin ainoastaan mahdollistamaan automaattisten keräinten käyttö tiedonhaussa ja tallentamisessa silloin, kun se on tarpeen poliisille säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan virka-aikana automaattisen keräimen toimintaa seuraisi poliisimies, analytikko, tekninen henkilö ja esimies omien rooliensa ja vastuidensa edellyttämällä tavalla, mutta erityisesti yöaikaan automaattinen tiedonkeruu ja tallennus tapahtuisi ilman yksittäisen virkamiehen reaaliaikaista seurantaa ja valvontaa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettavan sääntelyn osalta on huomioitu erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunto poliisin henkilötietolakia koskevasta ehdotuksesta, joka koski julkisista lähteistä rikosanalyysin yhteydessä kerättyjen tietojen käsittelemistä tilanteissa, joissa tiedot eivät liity suoraan käsillä olevaan poliisin yksittäiseen tehtävään (PeVL 51/2018 vp, s. 9–10). Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluista saa sellaisen kuvan, että esitettävän sääntelyn perustuslainmukaisuus on katsottu olevan perusteltavissa sillä, että automaattisessa tietojen keräämisessä olisi sovellettava perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä poliisin henkilötietolakia.

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa avointen lähteiden tiedonhakua koskevaa sääntelyä olisi arvioitava seikkaperäisemmin huomioiden Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, EU:n yleisen tietosuoja-sääntelyn, perustuslain 10 §:n sekä poliisin henkilötietolain henkilötietojen käsittelylle asetamat vaatimukset. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että pelkääntään se, että henkilötiedot talletetaan viranomaisen rekisteriin, merkitsee yksityisyyden suojan rajoittamista (ks. esim. S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 4.12.2008, tuomion kohta 67, Leander v. Ruotsi, 26.3.1987, tuomion kohta 48). Tuomioistuin on tapauksessa S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta todennut rikoksesta tuomitsemattomien henkilöiden henkilötietojen yleisen ja erottelemattoman säilyttämisen ihmisoikeussopimuksen vastaiseksi ja arvioinut ratkaisussa rekisteröimisen vaikutusta syyttömyysolettamaan sekä lapsiin (S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 4.12.2008, tuomion kohdat 119, 120, 122, 125, 126).

EU:n yleisen tietosuoja-sääntelyn asettamien edellytysten osalta olisi huomioitava, että EU:n perusoikeuskirjan 8 artikla, tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi edellyttävät, että henkilötietoja käsitellään vain tiettyä nimenomaista tarkoitusta varten. Lisäksi tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 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 (PeVL 51/2018 vp, s. 9, PeVL 13/2017 vp, s. 4–5, PeVL 9/2017 vp, s. 5).

EU-tuomioistuin on antanut useita ratkaisuja, joissa tuomioistuin on arvioinut viranomaisten tiedonkeruuta EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklojen valossa. Ratkaisukäytännössä tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että henkilötietojen suojaan kohdistuvan puuttumisen on rajoitettava täysin välttämättömään. EU-tuomioistuin on ratkaisukäytännössään katsonut, että henkilötietojen käsittelyyn sovellettavaa tietojen minimoinnin periaatetta on pidettävä ilmauksena suhteellisuusperiaatteesta (C-439/19 Latvijas Republikas Saeima, kohta 98 oikeuskäytäntöviittauksineen). Tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan henkilötietojen suoja koskevasta periaatteesta tehtävät poikkeukset ja rajoitukset on toteutettava täysin välttämättömän rajoissa (ks. esim. Valsts ieņēmumu dienests C-175/20, 73 kohta ja C-439/19 Latvijas Republikas Saeima, 110 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Tuomioistuin on arvioinut näiden edellytysten täyttymistä esimerkiksi Latvian verohallintoa koskevassa asiassa Valsts ieņēmumu dienests C-175/20, jossa oli kyse Latvian verohallinnon oikeudesta saada sen yksilöimät tiedot kaikista yhtiön internetportaalissa julkaistuja ilmoituksista tietyn ajanjakson ajalta. Asiassa tuomioistuin katsoi edellä mainitusta edellytyksistä seuraavan, ettei rekisterinpitäjä voi yleisesti ja erotuksetta kerätä henkilötietoja ja että sen on pidäyttävä keräämästä tietoja, jotka eivät ole ehdottoman välttämättömiä käsittelyyn tarkoituksiin nähden. (ratkaisun 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tämän seikan osalta tuomioistuin piti merkityksellisenä sen arvioimista, voitaisiinko näiden tietojen keräämisen tarkoitus saavuttaa ilman, että verohallinnolla on

mahdollisesti käytettävissään tietoja kaikista mainitun toimijan internetsivustolla julkaistuista myynti-ilmoituksista, ja erityisesti, olisiko mahdollista kohdistaa pyynnön tiettyihin ilmoituksiin erityisten kriteerien perusteella (ratkaisun 76 kohta). 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 (ratkaisun 85 kohta).

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 tallettamislanteessa epäselvä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetun sääntelyn perusteella olisi muodostunut laaja, tietosisällöltään ja käsittelyn tarkoitukseltaan oikeudellisesti kontrolloimaton rekisteri, joka olisi voinut sisältää laajasti myös arkaluonteisia tietoja. Valiokunta piti selvänä, että 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. (PeVL 51/2018 vp, s. 9-10)

EU:n perusoikeuskirjan ja perustuslain asettamien vaatimusten huomioimisen lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että poliisin henkilötietolain 2 luvussa on säädetty siitä, mitä ja ketä koskevia henkilötietoja kussakin poliisin tehtävässä voidaan käsitellä. Jatkovalmistelussa avointen lähteiden tiedonhakua koskevaa sääntelyä olisi myös täydennettävä arviolla siitä, miten automatisoidussa tiedon keräämisessä olisi käytännössä mahdollista rajata käsiteltävä tietosisältö poliisin henkilötietolain edellyttämällä tavalla. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että myös tietojen keräämisessä on kyse henkilötietojen käsittelystä, jonka tulisi täyttää yleisen tietosuojasääntelyn mukaiset henkilötietojen käsittelyä koskevat 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 poliisin henkilötietolain 2 luvun sääntelyn mukaisesti.

Esitetystä avointen lähteiden tiedonhakua koskevassa säännöksessä poliisin oikeus käyttää toimivaltuutta olisi sidottu tarpeellisuuteen. Esitysluonnoksen säätämisperusteluissa on asianmukaisesti tuotu esiin, että perustuslakivaliokunta on edellyttänyt erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn rajoittamista täsmällisillä ja tarkkarajaisilla laintasoisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 51/2018 vp, s. 10). Esityksen säätämisperusteluissa on todettu arkaluonteisten tietojen osalta, että automaattisessa tiedon keräämisessä sovellettavaksi tulisi lisäksi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelylle poliisin henkilötietolain 15 §:ssä säädetty välttämättömyysvaatimus. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kuitenkin muiden arkaluonteisten tietojen, kuten rikoksia (ml. rikosepäilyä) koskevien tietojen kerääminen olisi esitettävän sääntelyn perusteella rajattu välttämättömän sijasta tarpeellisuusedellytyksellä.

Henkilötietojen suojaan kohdistuvien rajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta esityksessä olisi arvioitava sitä, olisiko poliisilla välttämätön tarve suorittaa automaattista tiedon keräämistä esitysluonnoksen mukaisesti kaikissa sen tehtävissä. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan automaattisen tiedonkeruun keskeinen käyttötarve kytkeytyisi erityisesti huumausaineisiin ja muihin laittomiin aineisiin tai esineisiin liittyvien rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen sekä ilmiötason tiedon hankkimiseen tietoverkkojen erilaisilla keskustelufoorumeilla tai myyntikanavilla. Johtuen tietoverkoissa olevan tiedon suuresta määrästä ja edellä aiheuttamista edellä kuvatuista haasteista rikostorjunnalle, olisi yhteiskunnan turvallisuuden kannalta perusteltua, että ryhmiin, joiden tarkoituksena on vakava rikollinen toiminta, kuten laittomien aineiden myynti tai lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, tai uhkaverkostoihin voitaisiin kohdentaa valvontaa automaattisilla keräimillä. (s. 46) Oikeusministeriö kiinnittää henkilötietojen suojan rajoituksia koskevien edellytysten osalta huomiota siihen, että esitysluonnoksessa tunnistettu käyttötarve vaikuttaisi kattavan vain osan poliisin tehtävistä, toisin sanoen automaattista tiedon keräämistä ei esitysluonnoksen perusteella vaikuttaisi olevan välttämätöntä käyttää kaikkien mainittujen poliisin tehtävien osalta. Jatkovalmistelussa esitysluonnokseen olisi sisällytettävä arvio tiedon automaattisen keräämistä välttämättömyydestä kunkin säännöksen soveltamisalaan kaavailun tehtävän osalta.

Säännöksissä käytetyn terminologian osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännöksessä käytetty ilmaisua automaattinen tiedon kerääminen voidaan pitää merkityssisällöltään laajana eikä esitettävästä säännöksestä vaikuttaisi käyvän täsmällisesti ilmi sitä, mitä säännöksen olisi esitysluonnoksen perusteluissa todettu sääntelevän. Tämän osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaiseen käsittelyyn

määritelmään sisältyvä automaattinen tietojenkäsittely on merkitykseltään laajempi kuin esitysluonnoksessa perusteluissa määritelty 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.

Rikostiedustelu ja EU:n tietosuojalainsäädännön soveltamisala

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluihin sisältyvän EU:n tietosuojalainsäädännön liikkumavaran käyttöä koskevan arvion mukaan rikostiedustelun tavoitteena on hankkia tietoa sellaisesta vakavasta rikollisuudesta, joka vakavasti uhkaa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Perusteluiden mukaan kyse olisi pääosin rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvista käsittelytarkoituksista, mutta sääntely mahdollistaisi kuitenkin tietojen käyttämisen toiminnan suuntaamiseksi myös sellaisissa poliisin lakisäateisissä tehtävissä, joihin sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta.

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa 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 syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojeleminen 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 (ks. tietosuoja-asetuksen 2 artikla). Rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdanto-osan mukaan jäsenvaltiot voivat antaa toimivaltaisille viranomaisille muita tehtäviä, joita ei välttämättä suoriteta rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia varten eikä yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojeleminen 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. Esitysluonnoksessa rikostiedustelun on katsottu kytkeytyvän ajallisesti rikoksen estämistä tai keskeyttämistä edeltävään vaiheeseen sekä rikollisuuteen astetta yleisemmin (esitysluonnoksen s. 15). Tässä vaikuttaisi olevan kyse ehdotetun 5 b luvun 5 §:ssä tarkoitetusta toimivaltuuksien käytöstä, joka poikkeaisi oleellisesti ehdotetusta 6 §:stä. Esitysluonnoksessa lisäksi todetaan, että rikostiedustelussa olisi kysymys määrittelemättömämmin ja yksilöimättömämmin rikollisuuteen liittyvästä tiedonhankinnasta kuin yksittäisen rikoksen estämiseen liittyvästä toiminnasta. (s. 65) Oikeusministeriö katsoo, että rikostiedustelun käyttötarkoituksessa olisi kyse yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, ainakin siltä osin kuin käsittely edeltää yksittäisen rikoksen estämistä koskevaa vaihetta, jossa tiedon käsittely tapahtuisi yksittäistä rikosta yleisemmässä rikollisuutta koskevaa tiedonhankintaa koskevassa käyttötarkoituksessa.

Rikostiedusteluun liittyvät henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitukset

Esitysluonnoksessa esitetään sääntelyä voimassa olevan lain mukaisiin poliisin tehtäviin käsiteltävien tietojen käsittelystä rikostiedustelua koskeviin käyttötarkoituksiin ja rikostiedustelumenetelmillä saatujen tietojen käsittelystä muissa poliisin tehtävissä sekä niiden luovuttamisesta muille viranomaisille. Rikostiedusteluun liittyviä henkilötietojen käyttötarkoituksia on arvioitu esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa arvioita olisi täsmennettävä huomioiden EU:n tietosuojalainsäädännön asettamat edellytykset ja niitä koskeva EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön sekä perustuslain 10 §:n mukaista yksityiselämän suoja koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön. Arvion kannalta keskeistä on, että tiedon hankkimisen edellytykset poliisin eri tehtävissä eroavat toisistaan. Esimerkiksi esitettävä rikostiedustelua koskeva sääntely mahdollistaisi tiedon hankkimisen yksilöimättömämmin ja väljemin perustein kuin poliisilain 5 luvun sääntely salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi.

Siltä osin kuin esityksessä ehdotetaan tietosuoja-asetusta täsmennävää sääntelyä, kyseistä sääntelyä voidaan antaa tietosuoja-asetuksen asettamien edellytysten puitteissa. Tietosuoja-asetuksen

johdanto-osan kappaleessa 4 todetaan, että ”asetuksessa kunnioitetaan kaikkia perusoikeuksia ja otetaan huomioon perusoikeuskirjassa tunnustetut vapaudet ja periaatteet sellaisina kuin ne ovat vahvistettuina perussopimuksissa, erityisesti jokaisen oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhelämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan, oikeus henkilötietojen suojaan, - -”.

Tietosuoja-asetuksen 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 syytetoimet 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. Näin ollen suoraan sovellettavasta tietosuoja-asetuksesta seuraa ehdotettavassa sääntelyssä tarkoitetuille käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaville henkilötietojen käsittelyä koskeville säännöksille vaatimuksia.

Kuten edellä on tuotu jo esiin, tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa jäsenvaltioille annettua valtaa voidaan erityisesti käyttää vain noudattamalla oikeasuhteisuutta koskevaa vaatimusta, jonka mukaan poikkeukset henkilötietojen suojaan ja sitä koskevat rajoitukset on toteutettava täysin välttämättömän rajoissa (ks. esim. Valsts ieņēmumu dienests C-175/20, 73 kohta ja C-439/19 Latvijas Republikas Saeima, 110 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

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 säännöksössä 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 muun muassa kyseessä olevien perusoikeuksien käyttämiselle tällä tavalla asetetun rajoituksen vakavuus, joka riippuu niiden tietojen luonteesta ja arkaluonteisuudesta sekä rajoituksella tavoitellun yleisen edun mukaisen tavoitteen merkitys. (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 tietosuoja-sääntelyä 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 säilytetyt 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 säilytetyjen tietojen saaminen päinvaltaisessa 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.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen osalta on huomioitava myös sen rajoittamista koskevat valtiosääntöoikeudelliset edellytykset, joita on asianmukaisesti tuotu esiin esityksen säätämisperusteluissa. Kuten esityksestä käy ilmi, 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).

Esitysluonnoksen säätämisperusteluissa rikostiedustelulla saatujen tietojen käyttötarkoituksen on katsottu poikkeavan siviilitiedustelumenetelmällä saatujen tietojen käyttötarkoituksesta, koska rikostiedustelussa on kyse poliisin rikostorjunnasta, mistä johtuen rikostiedustelutoimivaltuuden nojalla saadun tiedon käsittelyn muun rikostorjunnan käyttöön ei ole katsottu merkitsevän vastaavaa käyttötarkoituksen muutosta kuin tietojen siirtämisen siviili- ja sotilastiedustelusta rikostorjunnan käyttöön. Säätämisperusteluiden mukaan esitysluonnos ei tästä johtuen sisällä vastaavantyyppistä palomuurisääntelyä kuin mitä on säädetty siviilitiedustelun osalta poliisilain siviilitiedustelua koskevassa 5 a luvussa.

Kuten esitysluonnoksessa on asianmukaisesti tuotu esiin, perustuslakivaliokunta korosti tiedustelulainsäädäntöä arvioidessaan tarvetta varmistua siitä, että tietojen luovuttamista koskeva sääntely ei saa avata mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinon salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen (PeVL 36/2018 vp, s. 26, PeVL 35/2018 vp, s. 22). Edellä mainitun osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 5 b luvun 14 §:n ja 15 §:n mukaan rikostiedustelukeinolla hankittuja tietoja saisi käyttää rikoksen estämiseksi ja poliisin toiminnan suuntaamiseksi sekä luovuttaa vastaaviin käyttötarkoituksiin muille viranomaisille.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan toiminnan suuntaaminen liittyy yleensä rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen tähtäävään poliisin toimintaan, mutta toiminnan suuntaamiseksi voisi tapahtua myös muiden poliisilain 1 luvun 1 §:ssä säädettyjen tehtävien kuten oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamisen tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen suuntaamiseksi (esitysluonnoksen s. 141). Esitysluonnoksen perusteella 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.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 13 §:ään esitettävän muokkauksen johdosta säännöksen katsottaisiin jatkossa kattavan myös rikostiedusteluun liittyvän henkilötietojen käsittelyn. Oikeusministeriö katsoo, että säännöstä 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.

Rikostiedustelukeinolla hankittujen tietojen luovuttaminen

Esitysluonnoksen säätämisperusteluissa on asianmukaisesti tuotu esiin tietojen luovuttamisen kannalta relevanttia perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. 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). Oikeusministeriö kiinnittää tiedonluovutussääntelyä koskevien valtiosääntöoikeudellisten edellytysten osalta erityisesti huomiota seuraaviin seikkoihin.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin mukaan poliisi saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa rikostiedustelukeinolla hankittuja tietoja oma-aloitteisesti tai pyynnöstä sellaiselle viranomaiselle, jolla on toimivalta uhkan torjumiseksi tarvittavan toimenpiteen toteuttamiseksi, jos se on välttämätöntä 3 §:ssä tarkoitetun uhan torjumiseksi. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan uhkien torjumiseksi tarvittavat keinot tulisi ratkaista tapauskohtaisesti, mutta torjunta tulisi toteuttaa viranomaisen tehtävien ja niiden hoitamiseksi säädettyjen toimivaltuuksien puitteissa. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan uhkien moninaisuuden takia uhkien torjumisessa tarvittavien viranomaisten yksilöinti lakitasolla ei ole mahdollista. Uhkien luonteesta riippuen tietoja tulisi ehdotetun momentin nojalla luovutettavaksi esimerkiksi maahantuloviranomaisille, maankäyttöviranomaisille, useille eri lupaviranomaisille, julkisia avustuksia myöntäville viranomaisille, verohallinnolle, sosiaaliviranomaisille tai kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen

osallistuville viranomaisille. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kyseinen luovutussäännös jäisi käyttötarkoituksiltaan ja tiedon saantiin oikeutettujen tahojen osalta väljäksi. Jatkovalmistelussa säännöstä tulisi pyrkiä täsmentämään määrittelemällä säännöksessä täsmällisemmin 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)

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 16 §:n mukaan poliisi saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa oma-aloitteisesti tai pyynnöstä sellaisia rikostiedustelukeinolla hankittuja tietoja, joiden ilmaisemiseen on yksittäistapauksessa painava syy hengelle tai terveydelle vaarallisen tapahtuman, vapautteen kohdistuvan rikoksen tai huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi taikka kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Oikeusministeriö kiinnittää myös kyseisen säännösehdotuksen osalta huomiota siihen, ettei säännöksestä ilmenisi tiedon saantiin oikeutettuja tahoja. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännösehdotuksessa käytetty ilmaisan ”painava syy” sijasta säännöksessä voisi esimerkiksi käyttää ilmaisua ”yksittäistapauksessa välttämätöntä”, jotta esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitelty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö tulisi asianmukaisesti huomioiduksi.

Esitysluonnoksen 10. lakiehdotuksen 18 §:n mukaan Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa omasta aloitteestaan verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen poliisille sellaisista verovalvonnassa tai muutoin havaituista tiedoista, jotka ovat tarpeellisia poliisilain 5 b luvun 3 §:n mukaisten uhkien torjumiseksi tai rikoksen estämiseksi. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitettävässä säännöksessä tietojen luovuttaminen olisi sidottu välttämättömyyshedellytyksen sijasta tarpeellisuuteen, vaikkei säännöksessä ole pyritty luettelemaan tarkoitettuja tietosisältöjä tyhjentävästi. Jotta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö tulisi huomioiduksi, tulisi säännöstä jatkovalmistelussa täsmentää määrittelemällä luovutettavat tietosisällöt tai vaihtoehtoisesti sitomalla tietojen luovuttaminen välttämättömyyshedellytykseen. Jatkovalmistelussa olisi myös arvioitava Verohallinnon mahdollisuuksia arvioida itsenäisesti oma-aloitteisen tiedon luovuttamisen edellytysten täyttymistä tietojen käyttötarkoitusten määrittäessä poliisin rikostiedustelutoimivaltuuksiin liittyvien uhka-arvioiden perusteella.

Esitysluonnoksen 11. lakiehdotuksessa esitettäisiin vastaavaa tiedonluovutussäännöksen laajennusta ympäristönsuojelulain 210 §:ään. Oikeusministeriö katsoo säännöksen jäävän verrattain väljäksi, sillä säännöksestä ei kävisi ilmi, olisiko sen kohdalla kyse pyynnöstä tapahtuvasta vai oma-aloitteisesta tiedon luovuttamisesta. Säännökseen ei myöskään sisältyisi tarpeellisuus- tai välttämättömyyshedellytystä eikä siinä olisi määritelty tiedon luovuttamiseen toimivaltaista tahoja. Jatkovalmistelussa säännösehdotusta tulisi täsmentää edellä mainittujen seikkojen osalta. Mikäli tarkoituksen on esittää oma-aloitteiseen tiedon luovuttamiseen oikeuttavaa säännöstä, tulisi myös kyseisen säännöksen kohdalla arvioida tiedon luovuttajan mahdollisuuksia arvioida tiedon luovuttamisen edellytysten täyttymistä itsenäisesti.

Tietojen säilyttäminen

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 5b luvun 35 §:n mukaan rikostiedustelukeinolla saatu tieto olisi hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita tämän luvun 14–16 §:ssä tarkoitettuun käsittelytarkoitukseen. Säännöksen mukaan siltä osin kuin 1 momentin perusteella säilytettävät tiedot sisältävät henkilötietoja, tieto voidaan tallettaa ja säilyttää henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain mukaisesti. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan ehdotettu sääntely vastaisi tältä osin poliisilain 5 luvun 55 §:n 1 ja 3 momentteja, poliisilain 5 a luvun 45 §:n 1 ja 3 momentteja sekä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain 5 §:n 3 momenttia ja 7 §:n 6 momenttia.

Esitysluonnoksen perusteella vaikuttaisi siltä, että toisin kuin esityksen perusteluissa viitatuissa voimassaolevissa poliisilain ja poliisin henkilötietolain säännöksissä, esitysluonnoksen mukaisessa säilytysaikaa koskevan säännöksen mukaan tietojen tarpeellisuutta tulisi arvioida myös esitettävän tiedonluovutussääntelyn kannalta. Tietojen tarpeellisuus vaikuttaisi näin määrittävän 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 säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 37/2024 vp, s. 4, PeVL 13/2017 vp).

Tiedonsaannin rajoitukset

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esitysluonnoksessa 1. lakiehdotuksen 19 §:ssä, 4. lakiehdotuksen 4 luvun 15 §:ssä sekä 5 lakiehdotuksen 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 oikeusturvaa koskevan 21 §:n osalta.

Pakkokeinolaki

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavan muun ohella pakkokeinolain 10 lukua. Pakkokeinolaki kuuluu oikeusministeriön vastuulle.

Ehdotetut pakkokeinolakimuutokset koskevat valeostosta päättämistä (35 §), poliisimiehen turvaamista peiteltyssä tiedonhankinnassa, peitetoiminnassa, valeostossa ja tietolähdetoiminnassa (38 §) sekä ylimääräisen tiedon käyttämistä (56 §). Kokonaan uusina pykälinä ehdotetaan salaisella pakkokeinolla saadun tiedon käytölle erikseen asetettavia rajoituksia (54 a §) ja salaisella pakkokeinolla saadun tiedon käytön rajoituksia toiminnan suuntaamisessa (57 a §). Oikeusministeriö lausuu tässä vaiheessa erityisesti viimeksi mainituista uusista ehdotuksista.

Ensinnäkin oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että mainittuja uusia ehdotuksia ei vaikutetaisi käsiteltävän esitysluonnoksen yleisperusteluissa. Toisaalta esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa perustellaan ehdotettavaa sääntelyä laajemmin, mutta kyseiset perustelut sisältävät myös luonteeltaan sellaisia kirjauksia, jotka kuuluisivat yleisperusteluihin eli nykytilan kuvaukseen ja sen arviointiin. Huomiota kiinnitetään siihen, että yleisperusteluissa tulee perustella sääntelytarvetta (miksi ehdotetaan säädettäväksi) ja säännöskohtaisissa perusteluissa perustellaan mitä ehdotetaan säädettäväksi. Jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää tähän erityistä huomiota. Esimerkiksi yleisperusteluissa on syytä erikseen ja selvästi olla jakso muutosehdotuksista pakkokeinolakiin liittyen eli nykytilaa vasten tulee kuvata miksi ehdotetut muutokset ovat muun ohella tarpeellisia. Myös muiden ehdotettavien lakimuutosten osalta voinee olla tarvetta tehdä samoin.

Ehdotettavan uuden 54 a §:n tarkoituksena on käytännössä laintasoisesti säätää käyttörajoitusten asettamismahdollisuuksista salaisilla pakkokeinoilla saatujen tietojen suhteen koskien muun toiminnan suuntaamistarpeita. Perustetta asian säätämisestä nimenomaisesti laissa voidaan pitää asianmukaisena. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan tietojen hyödyntämisen rajoista säädettäisiin ehdotettavassa uudessa 57 a §:ssä. Epäselväksi kuitenkin jää se, miksi tästä ei säädettä tarkemmin ehdotettavassa 54 a §:ssä. Jatkovalmistelussa tulee edelleen pohtia tarpeesta huomioida 57 a § pykälätasolla esimerkiksi viittaamalla viimeksi mainittuun pykälään.

Säännöskohtaisten perustelujen perusteella ehdotettava 54 a § tulisi sovellettavaksi lähinnä tietolähde- ja peitetoimintaan liittyen. Perusteluiden mukaan nykyäänkin poliisihallinnon sisäisesti hankitut käyttörajoitukset koskevat ”eräillä tiedonhankintakeinoilla saatuja tietoja” (s. 169). Esitysluonnoksesta ei selviä, miksi ehdotettavan pykälän soveltamisalaa ei ole kuitenkaan rajattu tai selvennetty pykälätasolla. Vaikka sinänsä voitaneen ymmärtää laajemman soveltamisalan tarve käytännön toiminnan ja muuttuvan toimintaympäristön suhteen, ehdotetussa muodossaan pykälän soveltamisalaan kuuluisivat kaikki 10 luvun salaiset pakkokeinot, mutta perusteluissa tarkemmin perustellaan tarvetta vain henkilötiedustelun osalta. Jatkovalmistelussa on syytä täydentää esitystä ja sen arvioin-teja näiltä osin.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksesta ei selviä ehdotetun 54 a §:n suhdetta 60 §:ssä säädettyyn salaisen pakkokeinon käytöstä ilmoittamiseen. Jatkovalmistelussa on syytä selvittää arvioita tältä osin ja tarkemmin perustella, miten sääntelyt eroavat toisistaan sekä miksi ehdotetussa muodossa sääntely on perusteltua. Esityksessä tulee arvioida ehdotettua myös suhteessa perustuslain 21 §:n oikeusturvaan.

Ehdotettava 57 a § on yhteydessä muun ohella edellä käsiteltyyn 54 a §:ään. Esityksestä ei selviä syytä sille, miksi perusteltua on säätää sinänsä samaan asiaan liittyvästä kokonaisuudesta kahdessa eri pykälässä eikä samassa pykälässä. Esityksestä ei myöskään selviä syytä sille, miksi juuri 54 a ja 57 a § on valittu, eikä esimerkiksi 59 a/59 b.

Esityksen mukaan pykälällä pyritään osaltaan varmistamaan, että keskeisimmät tiedon käyttöön liittyvät käyttörajoitukset perustuvat lakiin – tätä lähtökohtaa pidetään asianmukaisena.

Edellä mainitut huomiot 54 a §:n osalta soveltuvat ja koskevat myös ehdotettavaa 57 a §:ää, esimerkiksi soveltamisalaan kuuluu kaikki salaiset pakkokeinot, vaikka perusteluissa puhutaan lähinnä vain henkilötiedusteluaineistoista, mikä on suhde 54 a §:ään ja miksi siitä ei säädetä myös pykälätasolla sekä miten ehdotettu sääntely suhteutuu 60 §:ssä säädettyyn salaisen pakkokeinon käytöstä ilmoittamiseen. Jatkovalmistelussa on syytä selvittää arvioita näiltä osin ja tarkemmin perustella, miten sääntelyt eroavat toisistaan sekä miksi ehdotetussa muodossa sääntely on perusteltua. Esityksessä tulee arvioida ehdotettua myös suhteessa perustuslain 21 §:n oikeusturvaan.

Esityksessä tulisi myös selvemmin esittää (sikäli kuin julkisessa asiakirjassa on mahdollista) konkreettisia esimerkkejä tapauksista, joissa/joiden vuoksi ehdotettu sääntely on tarpeellista. Esimerkeissä on syytä ottaa huomioon myös pakkokeinolain 10 luvun 60 §:ssä säädetty ja miten ehdotukset suhteutuvat ilmoitusvelvollisuutta koskevaan sääntelyyn. Edelleen esityksessä on syytä tarkemmin arvioida, miten ehdotettu uusi sääntely (54 a ja 57 a §) suhteutuu 55 ja 56 §:ssä säädettyyn ylimääräiseen tietoon ja sen käyttämiseen.

Oikeusministeriö yhtyy esitysluonnoksen jaksossa 11.1 (s. 179) todettuun, että esitysluonnoksen ehdotukset eivät koske oikeusministeriössä käynnissä olevan pakkokeinolain muutostarpeiden arviointihankkeen 1. vaiheen ehdotuksia (ks. OM 2025:55). Pakkokeinolain muutoksia koskeva hallituksen esitys on suunniteltu annettavaksi toukokuussa 2026.

Esitutkintalaki

Esitutkintalain (ETL) 4 luvun 15 §:n muuttamista koskevan ehdotuksen osalta oikeusministeriö toteaa, että ehdotetussa 5 momentissa viitattaisiin siinä nykyisin mainittujen säännösten lisäksi poliisilain 5 b luvun 19 ja 36 §:ään. Säännöskohtaisissa perusteluissa viittauksen sanotaan kuitenkin kohdistuvan poliisilain 5 b luvun 36 ja 42 §:ään. Esityksessä ei ole viimeksi mainittua pykälää, joten perusteluja tulisi tältä osin korjata.

Edelleen säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan lakivaliokunnan mietintöön ilman sen numeroa ("ks. LaVM /2014 s. 4"). Oikeusministeriön käsityksen mukaan kyseinen mietintö on LaVM 7/2014 vp, joten perusteluja tulisi tältä osin täydentää tai muuten muokata. Tältä osin on merkille pantavaa, että viittauksen kohteena oleva seikka ilmenee jo hallituksen esityksestä (HE 71/2014 vp s. 25).

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että nyt muutettavaksi ehdotettua esitutkintalain 4 luvun 15 §:n 5 momenttia on perusteltu sillä, että siinä viitatuissa pakkokeinolain 10 luvun 60 ja 62 §:ssä sekä poliisilain 5 luvun 58 ja 60 §:ssä säädetään ETL 4:15.5:tä tarkemmin yleisestä ja yksityisestä edusta, jonka suojaamiseksi asianosaisjulkisuutta voidaan rajoittaa (ks. em. HE 71/2014 vp s. 25 ja LaVM 7/2014 vp s. 4). Oikeusministeriön käsityksen mukaan mainittu seikka koskee myös niitä poliisilain 5 b luvun pykäläiä, joihin säännöksessä jatkossa viitattaisiin, joten se olisi johdonmukaista mainita säännöskohtaisissa perusteluissa nytkin.

Lakiteknisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että johtolauseessa tulisi viitata esitutkintalain 4 luvun 15 §:n 5 momenttiin sellaisena kuin se on laissa 818/2014 (eikä 818/2015).

Rikoslaki

Esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 21 luvun 18 §:ssä tarkoitettua soveltamisalasäännöstä muutettaisiin siten, että jatkossa se soveltuisi ulkomaiseen virkamieheen, joka toimii Suomen alueella kansainvälisen sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen nojalla tarkastus-, tarkkailu-, takaa-ajo- tai rikosten ennalta estämisen- ja esitutkintatehtävissä, jolloin tällaisen virkamiehen tappaminen voitaisiin arvioida murhana rikoslain 21 luvun 2 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla. Esityksen perusteluissa todetaan, että rikosten ennalta estäminen ilmaisuna kattaa ehdotetun poliisilain 5 b luvun mukaisen uhkaperusteisen rikostiedustelutoiminnan.

Rikoslakia koskevan ehdotuksen kannalta merkityksellinen on rikoslain 21 luvun 2 §:ssä tarkoitetun murhaa koskevan rangaistussäännöksen 1 momentin 4 kohta, jonka nojalla tappo voidaan arvioida murhana, jos se tehdään tappamalla virkamies hänen ollessaan virkansa puolesta ylläpitämässä järjestystä tai turvallisuutta taikka virkatoimen vuoksi. Murhaa koskeva säännös muutettiin rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä, jolloin alun perin 4 kohdaksi ehdotettiin seuraavaa muotoilua: "4) tappamalla virkamies yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen estämiseksi". Esitöiden mukaan 4 kohta olisi tällöin kattanut vain sellaisia virkamiehiä, joiden tehtävä on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen (HE 1993/94, s. 93). Lakivaliokunta kuitenkin totesi, että ehdotettu säännös suojaisi vain niitä virkamiehiä, joiden tehtävänä on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ja että sen ulkopuolelle jäisivät perusteettomasti virkamiehet, joilla ei ole tällaista erityistehtävää, mutta jotka työssään voivat joutua väkivallan kohteeksi ja joiden rikosoikeudellisen suojan tarve on yhtä suuri. Lakivaliokunta totesi lisäksi, että säännöksessä edellytetyn tekijän tarkoituksen toteuttaminen on käytännössä varsin vaikeaa. Näistä syistä valiokunta piti ehdotettua

ankaroittamisperustetta liian suppeana ja ehdotti seuraava muotoa. "4) tappamalla virkamies hänen ollessaan ylläpitämässä järjestystä tai turvallisuutta taikka virkatoimen vuoksi". Valiokunta piti selkeyden takia tarpeellisena, että vaikka virkatoimen vuoksi surmaamista yleensä voidaan pitää murhana myös momentin 1 kohdan perusteella, se mainittaisiin myös 4 kohdassa (LaVM 22/1994, s. 11).

Oikeusministeriö katsoo, että perusteluissa tulisi selvyuden vuoksi tuoda esille, että murhaa koskevaa rangaistussäännöstä sovellettaisiin rikosten ennalta estämistehtävissä Suomessa toimivien ulkomaisten virkamiesten kohdalla rikoslain 21 luvun 2 §:n 1 momentin 4 kohdan puitteissa eikä soveltamisalasäännöksen muutoksella voida laajentaa murhasäännöksen alaa.

Toiseksi rikoslain 16 luvun 20 §:n 1 momentissa ja 40 luvun 12 §:n 3 momentin 2 alakohdassa tarkoitettuihin soveltamisalasäännöksiin lisättiin *yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tai rikosten ennalta estämistä tai esitutkintatehtäviä* koskeva maininta rikoslain 16 luvun 20 §:n ja 40 luvun 12 §:n muuttamisesta annetulla lailla L282/2007. On huomattava, että lisäyksillä pantiin täytäntöön Prümin sopimuksen 31 artikla. Sen esitöiden mukaan 16 luvun 20 §:n 1 momenttiin tehtävällä lisäyksellä tulee toteutetuksi myös lennon turvahenkilöiden sekä maasta poistamisen toteuttavien, yhteiseen operaatioon osallistuvien ja välittömässä vaaratilanteessa toimivien toisen valtion virkamiesten rikosoikeudellinen suoja ja 40 luvun 12 §:n 3 momentin 2 alakohtaan tehtävällä lisäyksellä lennon turvahenkilöiden sekä maasta poistamisen toteuttavien, yhteiseen operaatioon osallistuvien ja välittömässä vaaratilanteessa toimivien toisen valtion virkamiesten rikosoikeudellinen virkavastuu (HE 243/2006, s. 36). Jää epäselväksi, mikä käsillä olevan ehdotuksen tarkoitus on ottaen erityisesti huomioon, että Prümin sopimuksen täytäntöönpanon yhteydessä eikä myöskään sen jälkeen ole katsottu tarpeelliseksi muuttaa 21 luvun soveltamisalasäännöstä. On lisäksi huomattava, että voimassa olevien rikoslain 16 luvun 20 §:n 1 momentissa ja 40 luvun 12 §:n 3 momentin 2 alakohdassa tarkoitettujen rikosten ennalta estämistehtävät eivät kata poliisilain 5b luvussa tarkoitettuja uhkaperusteisia rikostiedusteluun liittyviä tehtäviä. Käsillä olevassa ehdotuksessa tarkoitettu rikosten ennalta estämistehtävä olisi tältä osin laajempi, koska ehdotuksen perusteluissa todetaan, että "rikosten ennalta estäminen ilmaisuna kattaa ehdotetun poliisilain 5 b luvun mukaisen uhkaperusteisen rikostiedustelutoiminnan". On huomattava, että ehdotetulla muutoksella ei voi olla laajentavaa vaikutusta 16 luvun 20 §:n 1 momentin ja 40 luvun 12 §:n 3 momentin 2 alakohdan tulkintaan.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Niklas Vainio

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu SM Sisäministeriö

Tiedoksi SM PO Lainsäädäntöyksikkö, Heidi Aliranta

VN/27085/2023-OM-165

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: