

Asia: VN/35196/2025

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta Tullin rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1 YLEISTÄ

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Tullin rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

Uhkaperusteisia rikostiedustelutoimivaltuuksia ollaan säätämässä yleistoimivaltaiselle poliisille ja myös Rajavartiolaitokselle. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uhkaperusteisen rikostiedustelun toimivaltuudet myös Tullille.

Keskeisenä tavoitteena on luoda säädöspohja Tullin uhkaperusteiselle rikostiedustelulle Tullin tehtäväalueella ja siten parantaa Tullin osalta mahdollisuuksia torjua ennalta sellaisia yksilön tai yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuvia vakavimpia uhkia, jotka toteutuessaan ilmenisivät myöhemmin toteutuneena vakavana rikollisuutena. Tullin tehtäväalueella ilmenevät vakavan rikollisuuden uhkat olisivat Tullin rikostiedustelun kohteita ja rikostiedustelun kohteet ja keinot määriteltäisiin tyhjentävästi laissa.

Lausun tässä vain hallituksen esitysluonnoksen valikoiduista kohdista.

2 RIKOSTIEDUSTELUN KOHDENTAMINEN

Esitysluonnoksen perusteluiden (s. 42) mukaan Tullin rikostorjuntalain 3 luvun mukaiset salaiset tiedonhankintakeinot eivät ole riittäviä uhkien torjumiseksi, eikä niillä voida riittävän tehokkaasti ja varhaisessa vaiheessa havaita uhkia eikä ryhtyä niiden edellyttämiin toimenpiteisiin. Salaisen tiedonhankintakeinojen käyttö estämis- ja paljastamistarkoituksessa on lainsäädännössä sidottu rikoksen käsitteeseen. Toiminta, josta tietoa olisi tarve hankkia, ei monesti ole rangaistavaksi säädettyä tai edennyt niin pitkälle, että siihen voitaisiin kohdistaa konkreettinen ja yksilöity rikosepäily. Tiedontarpeet liittyvät esimerkiksi siihen, millaisia rikollistekoja on suunnitteilla,

henkilöiden rooleihin, liikkumiseen, viestintään ja heidän välisiin suhteisiinsa sekä esimerkiksi heidän hankintoihinsa.

Esityksen perusteluissa todetaan edelleen (s. 43), että Tullilla tavanomainen tapaus on esimerkiksi kansainvälisiltä yhteistyökumppaneilta saatua tietoa, että rikollisessa hankkeessa on kyse jonkin laittoman esineen tai aineen salakuljetuksesta, mutta esimerkiksi ainetta, esineitä, reittejä tai toteuttamistapoja ei tiedetä. On myös mahdollista, että tiedossa olevaan uhkaan ei ole kytkettävissä yhtään henkilöä, mutta tyypillisemmin kyse on siitä, että uhkaan voidaan kytkeä henkilöryhmä tai henkilökunta, mutta kenenkään ryhmään tai joukkoon kuuluvan henkilön osalta ei ole käsillä sellaista selvitystä, että juuri hänen voidaan olettaa syyllistyvän rikokseen.

Ehdotetun Tullin rikostorjuntalain 3 a luvun 3 §:n mukaan Tullin rikostiedustelun kohteena on Tullin rikostorjuntatoimivaltaan kuuluva yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava tavaroiden laittomaan maahantuontiin, maasta vientiin tai kauttakuljetukseen liittyvä järjestäytynyt rikollisuus. Tullin rikostiedustelun kohteena on lisäksi Tullin rikostorjuntatoimivaltaan kuuluva yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava tavaroiden laittomaan maahantuontiin, maasta vientiin tai kauttakuljetukseen liittyvä muu vakava rikollisuus.

Ehdotetun 3 a luvun 4 §:n 1 momentin mukaan rikostiedusteluaineon käytön yleisenä edellytyksenä Tullin rikostiedustelussa on, että sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeän tiedon saamiseksi sellaisesta 3 §:ssä tarkoitetusta rikostiedustelun kohteesta, joka uhkaa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta.

Perusteluiden (s. 88) mukaan järjestäytynyt rikollisuus rikostiedustelun kohteena tulee ymmärtää laueammin kuin rikoslain (39/1889) 6 luvun 5 § 2 momentissa määritelty järjestäytyneen rikollisryhmän käsite tai kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa (SopS 20/2004, jäljempänä Palermun sopimus) käytetty määritelmä. Tullin rikostiedustelun kohteeksi ehdotettavalta yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavalta järjestäytyneeltä rikollisuudelta edellytettäisiin lisäksi, että sen torjumisen tulisi kuulua Tullin rikostorjuntatoimivaltaan. Lisäksi todetaan (s. 89), että järjestäytynyt rikollisuus sisältäisikin myös rikollisverkostot. Rikoslakia laajemmalla määritelmällä varmistuttaisiin siitä, että epävarmuus henkilöiden rooleista ja rikollisen toiminnan rakenteista ei muodostuisi esteeksi yksilön ja yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjumiseksi välttämättömien tietojen hankkimisessa.

Kysymys ehdotetuissa rikostiedusteluaineoissa on ainakin perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämään ja 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen puuttumisesta. Perusteluiden mukaan tarkoitus on irrottautua laissa ja kv-sopimuksessa olevasta ehdotettuun sanamuotoon ”järjestäytynyt rikollisuus” soveltuvasta määritelmästä. Voi kysyä, onko sääntely – jolla tavoitellaan sitä, että ”epävarmuus henkilöiden rooleista ja rikollisen toiminnan rakenteista ei muodostuisi esteeksi...tietojen hankkimisessa” – perusoikeusrajoitukselta edellytettävien tavoin täsmällistä ja tarkkarajaista.

Ehdotetun lain sanamuodon ja perusteluissa todetun perusteella jää mahdollisesti epäselväksi, kehen rikostiedusteluaineo voidaan 3 a luvun 5 §:n nojalla kohdentaa. Säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi kuvata vielä konkreettisemmin tosiasiallisia tunnusmerkkejä, joiden perusteella yksittäistapauksessa arvioidaan, onko kyse riittävän vakavasta ja riittävän todennäköisestä uhasta. Ilman tällaista täsmennystä soveltajan – Tullin rikostiedustelutehtävään määrätyn rikostiedusteluun perehtyneen pidättämiseen oikeutetun virkamiehen – harkintavaraan jää enemmän kuin perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä seuraava täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus sallii.

Totean myös säännöksen 2 momentissa ehdotetun henkilöryhmäperusteisen tiedonhankinnan lisäävän väistämättä riskiä siitä, että tiedonhankinnan kohteeksi voi joutua henkilöitä, joilla ei ole tosiasiallista yhteyttä rikolliseen toimintaan. Mielestäni jatkovalmistelussa tulisivat arvioida mahdollisuutta ainakin täsmentää henkilöryhmän määritelmää varsinkin laissa mainitun ”yhteenliittymän” osalta, ryhmään kohdistettavan tiedonhankinnan edellytyksiä sekä sivullisia koskevien tietojen käsittelyä ja hävittämistä. Korostan, että Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan korostanut, että salaisen tiedonhankinnan kohdentamisen perusteiden tulee olla mahdollisimman täsmällisesti määriteltäviä ja että sivullisten asemaan on kiinnitettävä erityistä huomiota (ks. esim. PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp).

Nähdäkseni ehdotetun säännöksen kolmessa eri momentissa esitetyt vaihtoehdot keinon kohdentamiselle ovat kokonaisuutena kaikkea muuta kuin tarkkarajaisia. Käytetyt käsitteet ovat luonteeltaan väljiä ja osin arviointisidonnaisia. Sääntelyä tulisi käsitykseni mukaan tältä osin täsmentää. Jatkovalmistelussa tulisi vähintään säännöskohtaisissa perusteluissa avata nykyistä konkreettisemmin, millaista näyttöä ja millaista harkintaa henkilöryhmään kohdistamiselta edellytetään, jotta säännös ei muodostu käytännössä vain muodolliseksi kynnykseksi. Pidän myös käsittämättömänä sellaista ajatusmallia, että mikäli rikostiedustelun kohdentamiseksi ei ole yksilöitävää henkilöä, voidaan keinoa kohdistaa henkilöryhmään. Laissa ei tarkemmin mainita, miten tällainen henkilöryhmä tai sen muodostavat henkilöt olisivat rooliensa perusteella yksilöitävissä.

Totean lisäksi, että näkemykseni mukaan Tullin rikostiedustelu kohdistuu ensisijaisesti järjestäytyneen rikollisuuden taloudellisiin ja logistisiin rakenteisiin, kun taas poliisin ja Rajavartiolaitoksen rikostiedustelussa painottuvat välittömämmin henkilöihin kohdistuvat turvallisuusuhat. Tämä ilmenee myös rikostiedustelun kohteita koskevista säännöksistä. Juuri tästä syystä pidän tärkeänä, että esityksessä arvioidaan ja perustellaan erityisen huolellisesti Tullin osalta ehdotettujen toimivaltuuksien välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus.

Kiinnitän myös tässä yhteydessä huomiota syrjintäkiellon toteutumiseen. Toimivaltuuksien käyttö ei saa käytännössä johtaa etniseen alkuperään, kansalaisuuteen, kieleen tai muuhun henkilöön liittyvään ominaisuuteen perustuvaan profilointiin.

3 RIKOSTIEDUSTELUMENETELMIEN KÄYTÖN EDELLYTYKSET

Nähdäkseni yksi esityksen keskeisimmistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä liittyy siihen, että tiedonhankinnan peruste irrotetaan osittain yksilöidystä rikosepäilystä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että salaisiin tiedonhankintakeinoihin liittyvän sääntelyn tulee olla täsmällistä, tarkkarajaista, välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Mitä varhaisempiin vaiheisiin viranomaistoimivalta ulottuu, sitä korostuneempia nämä vaatimukset ovat.

Ehdotetun 3 a luvun 4 §:n 1 momentin mukaan rikostiedustelukeinon käytön yleisenä edellytyksenä Tullin rikostiedustelussa on, että sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeän tiedon saamiseksi sellaisesta 3 §:ssä tarkoitettusta rikostiedustelun kohteesta, joka uhkaa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta.

Ehdotetun sääntelyn sanamuoto ”välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi...joka uhkaa vakavasti” on yhteneväinen siviilitiedustelun poliisilain 5 a luvun 4 §:n 1 momentissa säädetyn tiedustelumenetelmän käytön kanssa.

Esityksen mukaan (s. 96) pykäläluonnoksessa ”välttämättömyydellä” viitataan ensinnäkin siihen, että uhkan torjumisen kannalta tärkeiden tietojen saaminen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavasta 3 §:ssä mainitusta Tullin rikostiedustelun kohteesta ei ole mahdollista henkilön perusoikeuksiin vähemmän puuttuvin keinoin. Tärkeiden tietojen hankkiminen ei ole esimerkiksi mahdollista kohdistamalla johonkin uhkaan liittyvään henkilöön tiedonhankintaa Tullin rikostorjuntalain 3 luvun tai pakkokeinolain perusteella. Välttämättömyyden asettaminen rikostiedustelukeinojen käytön yleiseksi edellytykseksi ilmentää rikostiedustelutoimivaltuuksien käytön oikeasuhtaisuudelle asetettuja vaatimuksia sekä uhkaperusteisen rikostiedustelun yksilöidystä ja konkreettisesta rikosepäilystä irtautunutta luonnetta.

Lisäksi esityksessä todetaan (s. 96), että mainittu ”välttämättömyys” sisältäisi ”vaatimuksen siitä, että käytettävän rikostiedustelukeinon oletetaan olevan tehokas. Välttämättömyyteen liittyisi siis tietynlainen tuloksellisuusodotus rikostiedustelukeinon avulla saatavissa olevista tärkeistä tiedoista yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavasta rikostiedustelun kohteesta. Saatavissa olevien tärkeiden tietojen välttämättömyys tulisi kyetä perustelemaan kussakin yksittäistapauksessa keinokohtaisesti.”

Totean, että ”välttämättömyyttä” on muualla poliisin tiedonhankintaa koskevassa lainsäädännössä tulkittu toisin.

Esimerkiksi poliisilain 5 luvussa säädettyä salaista tiedonhankintaa koskevissa esitöissä peitetoiminnan ja valeoston käyttämisen edellytyksenä olevan ”välttämätöntä rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi” (PolL 5:2,2) on todettu tarkoittavan viimesijaisuutta (HE 224/2010 vp, s. 91). Pakkokeinolain 10 luvussa säädettyjen salaisiin pakkokeinoihin kuuluvien peitetoiminnan, valeoston ja asuntokuuntelun käyttämisen edellytyksenä olevan ”välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi” (PKL 10:2,2) on todettu tarkoittavan sitä, että ”esitutkintaviranomainen voisi saada luvan käyttää kysymyksessä olevaa salaista pakkokeinoja vain, jos viranomainen voi osoittaa, että rikoksen selvittäminen muilla pakkokeinoilla ja esitutkintamenetelmillä, esimerkiksi kotietsinnällä ja takavarikolla taikka televalvonnan tai -kuuntelun avulla ei olisi mahdollista tai ainakin vaatisi oleellisesti enemmän voimavaroja tai viivyttäisi rikoksen selvittämistä kohtuuttomasti” (HE 222/2010 vp, s. 316).

Poliisilain 5 a luvun siviilitiedustelumenetelmien yleisiä edellytyksiä koskevaan 5 a luvun 4 §:n 1 momenttiin lisättiin kaikkia tiedustelumenetelmiä koskeva välttämättömyydedellytys eduskuntakäsittelyn yhteydessä.

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 sääätämisjärjestyshuomautuksessa edellyttämään, jonka mukaan tiedustelutoiminnan edellytykseksi tulee yleisesti asettaa välttämättömyyttä koskeva edellytys: luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin (HaVM 37/2018 vp, s. 31–32).

Edellä olevaan viitaten totean, että rikostiedustelukeinojen käyttämisen yleiseksi edellytykseksi on ehdotetuin tavoin asetettava välttämättömyys, koska tässä ei ole kysymys yksilöidystä ja konkreettisesta rikosepäilystä, mutta ”välttämättömyyden” määritelmää tulee perusteluissa korjata vastaamaan perustuslakivaliokunnan edellyttämää kynnystä ja sitä mitä sillä muussa lainsäädännössä edellä todetun mukaisesti tarkoitetaan.

Korostan myös omalta osaltani, että perustuslain 10 §:n turvaama yksityiselämän suoja edellyttää, että salaisiin tiedonhankintakeinoihin rinnastuvien toimivaltuuksien käyttö rajataan siihen, mikä on välttämätöntä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Tästä seuraa se, että mitä vakavammasta perusoikeusrajoituksesta on kysymys ja mitä etäämmälle rikosepäilystä toimivalta ulottuu, sitä painavampi merkitys välttämättömyysvaatimukselle on annettava. Ei ole riittävää, että tiedonhankintakeino olisi hyödyllinen, tarkoituksenmukainen tai viranomaistoimintaa tehostava. Välttämättömyysvaatimus edellyttää mielestäni lähtökohtaisesti sitä, ettei samaa tiedollista tavoitetta voida saavuttaa käytännössä yhtä tehokkaasti viranomaisen käytettävissä olevilla lievemmillä keinoilla.

Tämän vuoksi sääntelystä tulisi käydä selkeämmin ilmi, millä perusteella viranomainen arvioi, että avoimista lähteistä, viranomaisyhteistyöstä tai muista tavanomaisista tiedonhankintakeinoista saatava tieto ei ole riittävää ja 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. Pidän myös tärkeänä, että välttämättömyysarviointi dokumentoidaan päätöksentekomenettelyssä siten, että sen jälkikäteinen laillisuusvalvonta on tosiasiallisesti mahdollista. Lisäksi ehdotettu sääntely perustuu muun ohella keskeisesti käsitteisiin ”uhka” ja ”vakavasti uhkaava”, jotka ovat väljiä ja tulkinnanvaraisia ja oikeudellisesti vakiintumattomia.

Totean lopuksi, että viranomaisten käyttämien keinojen laillisuusvalvonta keinot mahdollistavalla väljällä ja tulkinnanvaraisella sääntelyllä on vähintäänkin haastavaa.

4 RIKOSTIEDUSTELUKEINOILLA HANKITTUJEN TIETOJEN KÄYTTÄMINEN

Esitetyssä 3 a luvun 13 §:ssä säädettäisiin rikostiedustelukeinolla hankittujen tietojen käyttämisestä:

Rikostiedustelukeinolla hankittua tietoa saa käyttää 3 §:ssä tarkoitetun uhkan torjumiseksi sekä rikoksen estämiseksi ja Tullin toiminnan suuntaamiseksi.

Tietoja saa aina käyttää syyttömyyttä tukevana selvityksenä sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

Lisäksi Tullin rikostiedustelukeinolla hankittuja tietoja saa käyttää, jos se on välttämätöntä

- 1) tämän lain 3 luvun 2 a §:ssä tarkoitetun rikoksen paljastamiseksi;
- 2) pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 2–5 momentissa tarkoitetun rikoksen selvittämiseksi.

Toiminnan suuntaamiseksi tarkoitetun rikostiedustelukeinolla hankitun tiedon käytön rajoituksista säädetään jäljempänä 17 §:ssä.

Sinällään esityksessä on rajattu toiminnan rikostiedustelutietojen käytön rajoituksista toiminnan suuntaamisessa (ehdotettu 3 a luvun 17 §), mitä voidaan pitää ns. palomuuriajattelun kannalta myönteisenä. Kyseinen sääntely ei mielestäni 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. Kun uhkaperusteinen rikostiedustelu olisi kuitenkin osa rikostorjuntaa, uhkaperusteisen rikostiedustelun rikostiedusteluokeinoja käyttämällä hankittujen tietojen rikoksen estämisessä, paljastamisessa tai selvittämisessä käyttämiseen ja sellaiseen tarkoitukseen luovuttamiseen ei ilmeisestikään liity saman asteista palomuurisääntelyn tarvetta kuin siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen rikostorjunnassa käyttämiseen ja sellaiseen tarkoitukseen luovuttamiseen.

Esityksen perusteluiden (s. 14) mukaan uhkaperusteinen rikostiedustelu kytkeytyy ajallisesti ennen rikoksen estämistä tai keskeyttämistä käsillä olevaan vaiheeseen sekä rikollisuuteen astetta yleisemmin. Nyt ehdotettavan vakavan rikollisuuden torjuntaan pyrkivän, uhkaperusteisen rikostiedustelusääntelyn ulkopuolelle jää rikosten esitutkinta, josta säädetään esitutkintalaissa. Rikosten selvittämiseen liittyvistä pakkokeinoista säädetään pakkokeinolaissa.

Totean esityksen lähtökohdan olevan toiminnallisesti perusteltu. Myös valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliseen kysymykseen rikostiedustelun ja rikoksen estämisen välisestä rajapinnasta on pyritty vastaamaan määrittelemällä toimivaltuuksien käyttöedellytyksiä sekä siirtymää koskevia järjestelyjä, joiden voidaan lähtökohtaisesti katsoa tukevan sitä, ettei toimivaltuuksien välinen rajanveto jäisi yksinomaan operatiivisen harkinnan varaan uhkan konkretisoituessa. Nähdäkseni tässä yhteydessä herää kuitenkin kysymys siitä, kuinka tarkoituksenmukaista ylipäätään on, että useat eri viranomaiset toimivat Suomessa operatiivisina rikostiedusteluorganisaatioina. On selvää, että rikostiedustelun kohteet saattavat olla myös eri uhkaperusteesta huolimatta päällekkäisiä.

Lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita. Valiokunta on katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta. Tämä tarkoittaa, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden (PeVL 36/2024 vp).

Mielestäni esityksessä tulisikin arvioida perusteellisesti sitä vaihtoehtoa, että uhkaperusteinen rikostiedustelu keskitetään muiden esitutkintaviranomaisten sijaan yksinomaan poliisille ja sen sisällä keskusrikospoliisille, jonka tehtävään kuuluu nimenomaan vakavan rikollisuuden torjuminen.

Kiinnitän myös tässä yhteydessä huomiota ehdotetun Tullin rikostorjuntalain 3 luvun 2 a §:ään, jonka mukaan Tulli saisi käyttää salaista tiedonhankintaa tullirikoksena pidettävän törkeän huumausainerikoksen paljastamisessa. Esitutkinta- ja pakkokeinolakien uudistuksessa todettiin, että "[Poliisilain 5] Luvun 3 §:ssä rajoitettaisiin merkittävästi rikoksen paljastamiseksi tehtäviä toimenpiteitä. Tällaiseen esitutkintaa edeltävään tutkintaan tulee oikeusturvasyistä suhtautua erittäin pidättyväisesti. Rikosten paljastaminen salaista tiedonhankintaa käyttämällä voisi tulla kysymykseen lähinnä suojelupoliisin toiminnassa. Tällä ei kuitenkaan tarkoitettaisi sitä, että poliisi ei saisi paljastaa jo tehtyjä rikoksia, vaan perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen johdosta rikoksen paljastamiseksi tehtävää salaista tiedonhankintaa rajoitettaisiin (HE 224/2010 vp, s. 90). Näkemykseni mukaan nyt puheena oleva ehdotus merkitsee poikkeusta siihen pidättyväiseen linjaan, joka omaksuttiin esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön kokonaisuudistuksessa. Tällöin

korostuu tarve arvioida, onko toimivallan laajentamiselle esitetty hyväksyttävät, painavat ja täsmällisesti perustellut syyt ja miksi aiemmasta lainsäädäntöratkaisusta aihetta poiketa.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjaksossa on korostettu, että rikostiedustelutoimivaltuuksia ei saisi käyttää Tullin rikostorjunnasta annetun lain tai pakkokeinolain säännösten kiertämiseen. Totean, että tiedustelulakeja säädettäessä perustuslakivaliokunta kiinnitti tähän huomiota todeten esimerkiksi sotilastiedustelulaista antamassaan lausunnossa, että ”Tiedustelutoiminnan 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).

Käsitykseni mukaan sen varmistamisessa, ettei edellä kerrottu toteudu, korostuu erityisesti rikostiedustelutoiminnan esimies-, mutta myös laillisuusvalvonnan merkitys.

5 RIKOSTIEDUSTELUN ULKOINEN VALVONTA

Ehdotetussa 3 a luvun 25 §:ssä säädetään tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtävistä ilmoituksista ja ehdotetun tiedustelutoiminnan valvonnasta annettuun lakiin tehtävän muutoksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulle ehdotetaan rikostiedustelun valvonnassa vastaavaa roolia kuin hänellä on siviili- ja sotilastiedustelussa.

Edeltäjäni oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on monessa yhteydessä kiinnittänyt huomiota tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnan resursseihin (esim. EOAK/4998/2024) ja sijaisuusjärjestelyihin (esim. EOAK/5862/2025).

Mikäli ehdotettu tehtävien lisääntyminen toteutuu, korostuu tarve tiedusteluvalvontavaltuutetun resursseista huolehtimiselle ja toimivan sijaisuusjärjestelyn luomiselle. Oikeusasiamiehen rikostiedusteluun kohdistama valvonta voi resurssien laillisuusvalvonnan rakenteen vuoksi olla lähtökohtaisesti vain ns. valvonnan valvontaa.

Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota myös poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatoimivaltuuksien keskinäiseen rajanvetoon. Nyt käsillä oleva esitys ja sen rinnakkaiset poliisia ja Rajavartiolaitosta koskevat vastineet on valmisteltu pitkälti samansisältöisinä, mikä on perusteltua huomioiden tarve vähentää päällekkäisen sääntelyn ja tulkintaepäselvyyksien riskiä. Katson kuitenkin, että jatkovalmistelussa tulisi vielä täsmällisemmin kuvata, miten viranomaisten rikostiedustelu käytännössä yhteensovitetään, jottei toimivaltuuksien rinnakkaisuudesta muodostu valvonnan kannalta katvealueita.

Kiinnitän tässä yhteydessä perustuslain 111 §:n sekä eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 5 §:n näkökulmasta huomiota siihen, että niin eduskunnan oikeusasiamiehellä sekä valtioneuvoston oikeuskanslerilla on laillisuusvalvontaansa varten oikeus tutkia rikostiedustelukeinon käytössä kertyneitä tallenteita ja asiakirjoja samalla tavoin kuin esitetystä 58 h §:ssä mainituilla henkilöillä.

6 RIKOSTIEDUSTELUKEINON KÄYTÖSTÄ ILMOITTAMINEN

Esitetystä 3 a luvun 36 §:ssä säädettäisiin rikostiedustelukeinon käytöstä ilmoittamisesta. Sääntely vastaisi asiasisällöltään poliisilakiin ehdotettavaa 5 b luvun 36 §:n sääntelyä, joka puolestaan pääosin vastaa poliisilain 5 luvun 58 §:n (salaisen tiedonhankinnan käytöstä ilmoittaminen) ja poliisilain 5 a luvun 47 §:n (tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen) sääntelyä.

Totean tältä osin ehdotetun pykälän sisältöä enemmän arvioimatta, että laillisuusvalvonnassa on tiedustelutoiminnan kohdalla havaittu (esim. EOAK/5863/2025), että kokonaisuutena arvioiden tuomioistuinkäytäntö keinon käytön ilmoittamatta jättämisestä ei näyttäisi vastaavan lainsäätäjän tarkoitusta. Poikkeukseksi tarkoitettusta ilmoittamatta jättämisestä näyttää muodostuneen pääsääntö. Salaisen tiedonhankinnan kohdalla tällaista ongelmaa ei niinkään ole havaittu.

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

Edellä olevan perusteella herää kysymys, olisiko lainsäädäntöä joltain osin syytä tarkentaa, jotta keskeinen oikeussuojatake toteutuisi täysimääräisesti. Koska uhkaperusteinen rikostiedustelu muistuttaa toiminnallisesti enemmän tiedustelua kuin perinteistä rikoksen estämistä koskevaa salaista tiedonhankintaa, pidän välttämättömänä, että jatkovalmistelussa arvioidaan konkreettisesti, millä keinoin varmistetaan, ettei ilmoittamatta jättämisen poikkeuksesta muodostu käytännön pääsääntöä.

Totean lopuksi antaneeni sisäministeriölle 16.4.2026 lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rikostiedustelua (EOAK/1508/2026) sekä 7.7.2026 lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (EOAK/4595/2026). Totean näissä lausunnoissa esittämieni huomioiden soveltuvan myös nyt käsiteltävänä olevaan esitysluonnokseen.

Lausunnon valmisteluun on osallistunut myös esittelijäneuvos Mikko Eteläpää.

Oikeusasiamies

Jari Råman

Esittelijäneuvos jaostopäällikkönä

Kristian Holman

Holman Kristian

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Oikeusasiamies Jari Råman