

Prof. Sakari Melander

20.1.2025

Oikeusministeriölle

Asia: Perustuslain 10 §:n muutostarpeista rikostiedustelun osalta – selvityksen 1. vaihe

Aluksi

Oikeusministeriö on 12.11.2024 päättänyt hankkia allekirjoittaneelta selvityksen perustuslain (731/1999) 10 §:n muutostarpeista niin sanottua rikostiedustelua koskevin osin. Selvitystehtävä on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa on esitettävä arvio mahdollisuuksista säätää voimassa olevan perustuslain (erityisesti 10 §) puitteissa esimerkiksi poliisilain 5 luvussa rikostiedustelutoimivaltuuksista, jotka mahdollistavat tiedon hankkimisen nykyistä varhaisemmassa vaiheessa ja etäämpänä konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä. Selvitystehtävän toisessa vaiheessa tulee esittää arvio niistä valtiosääntöisistä reunaehdoista, jotka on otettava huomioon, jos perustuslain 10 §:n sääntelyä muutetaan uhkaperustaisen tai muuten konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä irtaantuvan rikostiedustelun mahdollistavalla tavalla, sekä ehdotus perustuslain 10 §:ään tällöin tarvittavista muutoksista.

Valtiosääntöisiä reunaehtoja selvitettäessä tulee ottaa huomioon perustuslain yleiset opit, kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet (muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimus) ja Euroopan unionin perusoikeuskirja sekä niitä koskeva tulkintakäytäntö. Selvityksen tukena voidaan käyttää tietoja muiden Euroopan maiden vastaavasta lainsäädännöstä ja valtiosäännöistä.

Tässä muistiossa (kirjallisessa raportissa) on kysymys selvitystehtävän ensimmäisessä vaiheessa tehtävästä selvityksestä. Muistiossa ei tämän vuoksi toteuteta arviota perustuslain 10 §:n 4 momentin sisältämän kvalifioidun lakivarauksen kannalta merkityksellisistä toimivaltuuksista.

Rikostiedustelua koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

1. Voimassa oleva lainsäädäntö ei sisällä niin sanotun rikostiedustelun määritelmää. Myöskään Petteri Orpon hallitusohjelmassa, joka sisältää useita rikostiedustelua koskevan lainsäädännön käyttöönottamista koskevia kirjauksia, ei rikostiedustelua lähemmin määritellä. Hallitusohjelmassa kuitenkin muun ohessa todetaan, että tällaisen lainsäädännön tulisi mahdollistaa nykyistä tehokkaampi puuttuminen uhkaperusteisesti esimerkiksi vakavaan jengi- ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen (Vahva ja välittävä Suomi. Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 181). Siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunnan hallintovaliokunta totesi mietinnössään, että rikostiedustelulla tarkoitetaan yleensä lainvalvontaviranomaisen suorittamaa tiedustelua, jonka tarkoituksena on hankkia rikoksen estämisen, paljastamisen tai selvittämisen kannalta merkityksellistä tietoa rikollisista, rikoksista ja rikosenteko-olosuhteista (HaVM 36/2018 vp, s. 24). Tämän selvityksen kannalta arvioituna rikostiedustelussa on keskeisesti kysymys toiminnasta, jossa hankittaisiin ja myöhemmin käsiteltäisiin tietoja vakavien rikosten ennalta estämiseksi jo astetta ennen kuin ketään voidaan perustellusti epäillä yksilöidystä rikoksesta tai olettaa syyllistyvän sellaiseen.

2. Voimassa olevassa lainsäädännössä poliisilain (872/2011) 5 luvussa säädetään salaisista tiedonhankintakeinoista rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai vaaran torjumiseksi. Rikoksen estämisellä tarkoitetaan poliisilain 5 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on estää rikos, sen yritys tai valmistelu, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, taikka keskeyttää jo aloitetun rikoksen tekeminen tai rajoittaa siitä välittömästi aiheutuvaa vahinkoa tai vaaraa. Poliisilain 5 luvussa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen käyttäminen näin edellyttää kytkentää tiettyyn henkilöön ja tiettyyn rikokseen. Kysymys on esimerkiksi tilanteesta, jossa tietyn henkilön teko kyetään estämään ennen kuin rikostunnusmerkistön mukaiseen tekoon on ryhdytty (HE 224/2010 vp, s. 89/II). Olennaista kuitenkin on, että toimivaltuuksien käyttö kytketään tiettyyn henkilöön ja hänen rikolliseen toimintaansa. Rikoksen paljastaminen taas merkitsee poliisilain 5 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on selvittää, onko esitutkinnan aloittamiselle esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua perustetta, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan olettaa, että rikos on tehty. Rikoksen paljastaminen on rikoksen estämisen ja selvittämisen väliin sijoittuvaa toimintaa, joka voi ajankohtaistua esimerkiksi tietyn rikoksesta saadun vihjetiedon jälkeen (HE 224/2010 vp, s. 90/I). Myös rikoksen paljastaminen

edellyttää määritelmänsä mukaisesti kytkentää tiettyyn henkilöön ja konkreettiseen rikokseen. Rikostutkinnassa käytettävistä toimivaltuuksista säädetään sen sijaan pakkokeinolaissa (806/2011). Tässä muistiossa ei käsitellä pakkokeinolaissa tarkoitettuja toimivaltuuksia.

3. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, erityisesti klassisten vapausoikeuksien kanssa (alun perin PeVL 15/1994 vp, s. 1/II; ks. myös esim. PeVL 5/1999 vp, s. 2/I, PeVL 67/2010 vp, s. 2–3 ja PeVL 99/2022 vp, 1 kohta). Kysymys on keskeisesti henkilökohtaisen vapauten ja ruumiilliseen koskemattomuuteen (perustuslain 7 §), liikkumisvapauten (perustuslain 9 §) ja kotirauhaan (perustuslain 10 §) puuttuvat toimivaltuudet mahdollistavasta lainsäädännöstä. Samoin kysymys on usein yksityiselämän suojaan (perustuslain 10 §) ja täsmällisemmin viestin salaisuuteen (perustuslain 10 §:n 4 momentti) puuttuvista toimivaltuuksista (esim. PeVL 5/1999 vp, s. 2/I ja PeVL 67/2010 vp, s. 3/I).

4. Edellä todettu huomioon ottaen selvä lähtökohta on, että poliisilain mahdollistamia perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia on arvioitava paitsi perusoikeuksiin mahdollisesti sisältyvien lakivarausten kannalta myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti (PeVL 67/2010 vp, s. 3/I). Rajoittamisen yleiset edellytykset koskevat ennen muuta vaatimusta säätää rajoituksesta lailla, rajoituksen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyyttä, suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä perusoikeutta rajoitettaessa, rajoitukseen liittyvien oikeusturvajärjestelyjen riittävyttä ja rajoituksen ristiriidattomuutta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (esim. PeVL 67/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 5/1999 vp, s. 2/I).

5. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että poliisilain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen poliisitoiminnan tavoitteiden saavuttaminen on yleisen yhteiskunnallisen intressin kannalta tärkeää. Perusoikeusjärjestelmässä kysymys on valiokunnan mukaan ääritapauksissa perustuslain 7 §:n mukaisen oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen suojaamisesta. Tällaisen vahvan intressin olemassaolon on valiokunnan mukaan yleensä katsottu muodostavan sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, jos muutkin yleiset rajoittamedellytykset ovat käsillä (ks. esim. PeVL 99/2022 vp, 2 kohta, PeVL 67/2010 vp, s. 2/I ja PeVL 5/1999 vp, s. 2/II).

6. Useat salaiset tiedonhankintakeinot merkitsevät puuttumista luottamuksellisen viestin suojaan. Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Sanotussa perustuslain säännöksessä tarkoitettuna rikoksen tutkintana pidetään myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt jo toteutuneen teon asteelle (esim. PeVM 4/2018 vp, s.

5–6, PeVL 36/2017 vp, s. 3, PeVL 19/2008 vp, s. 3/I, PeVL 37/2002 vp, s. 3/I, PeVL 5/1999 vp, s. 3/I ja PeVL 2/1996 vp, s. 2/I). Jos taas kysymys on kotirauhaan puuttuvasta toimivaltuudesta, sitä on arvioitava perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta, jonka mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Vaikka tässä muistiossa ei oteta kantaa perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoituslausekkeeseen, on huomattava, että myös sen tulkinnassa on irtauduttu perustuslaissa käytetyn ilmaisun ”rikosten selvittämiseksi” sanamuodosta (esim. PeVL 36/2017 vp, s. 4–5 ja PeVM 4/2018 vp, s. 5–6).

7. Perustuslakivaliokunta on lisäksi perustuslain 10 §:n muuttamisen yhteydessä pitänyt perusteltuna, että hallitus käynnistää selvitystyön, joka kattaisi laajemminkin perustuslain kotirauhan suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevien rajoituslausekkeiden muutostarpeen (PeVM 4/2018 vp, s. 6). Valiokunta on sittemmin kiirehtinyt sanotun selvitystyön aloittamista (PeVL 6/2019 vp, s. 5, PeVL 12/2019 vp, s. 6). Valiokunta on hiljattain painokkaasti toistanut pitävänsä perustuslain 10 §:n rajoituslausekkeiden muutostarpeiden selvitystyötä välttämättömänä (ks. PeVL 5/2023 vp, 9 kohta, PeVL 15/2024 vp, 14 kohta ja PeVL 47/2024 vp, 13 kohta). Valiokunnan mukaan muutostarpeita tulee arvioida ottaen huomioon muun muassa vakavan rikollisuuden uudet muodot (PeVL 5/2023 vp, 9 kohta) ja tapahtunut teknologinen kehitys (PeVL 30/2010 vp, s. 6/I).

8. Perustuslain 10 §:ää on vuonna 2018 muutettu tiedustelulainsäädännön säätämiseen liittyen. Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan tiedustelutoimintaan liittyvässä luottamuksellisen viestin suojan rajoitusperusteesta on kysymys poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa on irrottauduttu rikosperusteisesta toiminnasta ja joka tulee sovellettavaksi myös tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa tai välttämättä muutoinkaan voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä (PeVM 4/2018 vp, s. 8).

9. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tiedustelulainsäädäntöä arvioidessaan korostanut tiedustelulainsäädännön eroa salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevaan sääntelyyn ja katsonut, että viimeksi mainittuja koskeva käytäntö ei sellaisenaan ja varauksitta ole sovellettavissa tiedustelumenetelmiä koskevaa lainsäädäntöä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa vaan tiedustelumenetelmiä koskevaa sääntelyä on arvioitava tiedustelutoiminnan erityinen luonne asianmukaisesti huomioon ottaen (PeVL 35/2018 vp, s. 3–4 ja PeVL 36/2018 vp, s. 3–4). Poliisilain ja pakkokeinolain toimivaltuussääntelyä arvioidessaan se on puolestaan todennut, että tiedustelutoiminnan irtaantuminen konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä sekä tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroava luonne merkitsevät, että

tiedustelulainsäädännössä omaksuttua sääntelymallia ei voida käyttää perusteluna salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevalle sääntelylle (PeVL 98/2022 vp, 12 kohta ja PeVL 99/2022 vp, 7 kohta).

Rikostiedustelussa käytettävistä toimivaltuuksista säättäminen

10. Rikostiedustelua koskevista toimivaltuuksista mahdollisesti säädettäessä on ensinnäkin otettava huomioon, että perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettu luottamuksellisen viestin suojaan koskeva rajoituslauseke mahdollistaa luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvien toimivaltuuksien käyttämisen vain rikosten tutkinnassa. Edellä todetun mukaisesti sanotussa perustuslain säännöksessä tarkoitettuna rikoksen tutkintana pidetään myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt jo toteutuneen teon asteelle (esim. PeVM 4/2018 vp, s. 5–6, PeVL 36/2017 vp, s. 3, PeVL 19/2008 vp, s. 3/I, PeVL 37/2002 vp, s. 3/I, PeVL 5/1999 vp, s. 3/I ja PeVL 2/1996 vp, s. 2/I). Jos ja oletettavasti kun rikostiedustelutoimivaltuudet tulisivat kysymykseen ennen muuta uhkaperusteisesti toteutettuun mahdollisesti myös yksilöä laajempaan esimerkiksi yksilöiden muodostamaan ryhmään kohdistettavista toimivaltuuksista, kysymys ei olisi rikoksen tutkinnasta perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettussa merkityksessä.

11. On kuitenkin huomattava, että perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoituslauseke koskee luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvia toimivaltuuksia. Arvioitavaksi näin tulee, olisiko mahdollista perustuslain sääntely huomioon ottaen säätää sellaisista rikostiedustelutoimivaltuuksista, jotka eivät puutu luottamuksellisen viestin suojaan.

12. Lainvalmisteluasiakirjoissa on katsottu, että luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvia poliisilain 5 §:ssä tarkoitettuja salaisia tiedonhankintakeinoja olisivat telekuuntelu (poliisilain 5 luvun 5 §), tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta (poliisilain 5 luvun 6 §), televalvonta (poliisilain 5 luvun 8 §), televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella (poliisilain 5 luvun 9 §), tukiasematietojen hankkiminen (poliisilain 5 luvun 11 §), tekninen kuuntelu (poliisilain 5 luvun 17 §) ja teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen (poliisilain 5 luvun 25 §) (HE 198/2017 vp, s. 8–9).

13. Näin esimerkiksi suunnitelmallinen tarkkailu (poliisilain 5 luvun 13 §:n 2 momentti), peitelty tiedonhankinta (poliisilain 5 luvun 15 §), tekninen seuranta (poliisilain 5 luvun 21 §), peitetointiminta (poliisilain 5 luvun 28 §), valeosto (poliisilain 5 luvun 35 §) ja valvottu läpilasku (poliisilain 5 luvun 43 §) eivät ainakaan pääsääntöisesti puutu perustuslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuun luottamuksellisen viestin suojaan eikä perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoituslauseke tulisi niiden suhteen arvioitavaksi.

14. Vaikka kysymys olisi sellaisista salaisista tiedonhankintakeinoista, jotka eivät puutu luottamuksellisen viestin suojaan, on kuitenkin huomattava, että kysymys on perusoikeuksiin puuttuvista toimivaltuuksista. Osin kysymys on jopa huomattavasti perustuslain turvaamiin perusoikeuksiin kajoavista toimivaltuuksista (esim. peitetoiminnan osalta PeVL 5/1999 vp, s. 5/I ja PeVL 49/2014 vp, s. 4 sekä teknisen seurannan osalta PeVL 35/2018 vp, s. 28). Edellä mainitut toimivaltuudet puuttuvat keskeisesti perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan. Tämä merkitsee, että toimivaltuuksien on täytettävä perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä seuraavat vaatimukset. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asettamien vaatimusten täyttymisessä tulisi kiinnittää huomiota rikostiedustelutoiminnan rikoksen tutkinnasta eriytyvään luonteeseen, millä on vaikutusta ainakin perusoikeusrajoituksia sisältävän sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden, oikeasuhtaisuuden sekä rajoitukseen liittyvien oikeusturvajärjestelyjen riittävyttä koskevaan arviointiin.

15. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta arvioituna ei ole lähtökohtaista eroa siinä, puuttuuko jokin toimivaltuus luottamuksellisen viestin suojaan, yksityiselämään yleensä tai johonkin muuhun perustuslain suojaamaan perusoikeuteen. Kysymys on siitä edellä mainitusta seikasta, että poliisilain sisältämiä perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia on arvioitava paitsi perusoikeuksiin mahdollisesti sisältyvien lakivarausten kannalta myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti (esim. PeVL 67/2010 vp, s. 3/I).

16. Poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevassa sääntelyssä ei myöskään näiden keinojen käytön yleisten edellytysten suhteen tehdä eroa sen mukaan, merkitseekö tiedonhankintakeino puuttumista luottamuksellisen viestin suojaan vai muuhun perusoikeuteen. Kysymys on pikemmin siitä, että kunkin salaisen tiedonhankintakeinon yleiset ja erityiset edellytykset on määritelty sen mukaan, kuinka syvälle menevää puuttumista perusoikeuksiin tiedonhankintakeino merkitsee. Näin esimerkiksi poliisilain 5 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan kaikkien luvussa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen käytön edellytyksenä on, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi tai vaaran torjumiseksi tarvittavia tietoja. Sanotun säännöksen 2 momentissa taas tiettyjen salaisten tiedonhankintakeinojen käytön edellytykseksi asetetaan se, että niillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämiselle tai paljastamiselle. Tämä edellytys asetetaan telekuuntelulle, tietojen hankkimiselle telekuuntelun sijasta, suunnitelmalliselle tarkkailulle, tekniselle kuuntelulle, tekniselle katselulle, henkilön tekniselle seurannalle, tekniselle laitetarkkailulle, peitetoiminnalle, valeostolle, tietolähteen ohjatulle käytölle ja valvotulle läpilaskulle. Vain osa edellä mainituista toimivaltuuksista puuttuu luottamuksellisen viestin suojaan. On katsottu, että edellä mainitut toimivaltuudet puuttuvat yksilön perusoikeuksiin siinä määrin, että sanotun erityisen edellytyksen asettaminen on perusteltua (HE 224/2010 vp, s. 91/I). Kysymys on oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisestä sääntelystä, jossa tiedonhankintakeinojen yleiset edellytykset suhteutetaan niiden perusoikeuksiin puuttuvan luonteen mukaisesti.

17. Salaisia tiedonhankintaa koskeva sääntely sisältää keskeisesti sääntelyä tällaisen tiedonhankinnan valvonnasta (poliisilain 5 luvun 63 §). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut salaisten tällaisten keinojen käytön sisäisen ja ulkoisen valvonnan merkitystä (PeVL 66/2010 vp, s. 3). On huomattava, että salaisen tiedonhankinnan valvontaa koskeva poliisilain 5 luvun 63 § koskee kaikkea luvussa tarkoitettua tiedonhankintaa. Säännöksessä ei näin tehdä eroa sen suhteen, onko kysymys luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvan toimivaltuuden käytöstä vai muiden luvussa tarkoitettujen toimivaltuuksien käyttämisestä.

18. Edellä todetun perusteella erääksi mahdollisen rikostiedustelua koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdaksi voidaan asettaa se, että kysymys on sääntelystä, jonka suhteen sekä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ja tarvittaessa perusoikeussäännöksiin sisältyvien erityisten rajoitusedellytysten on täytyttävä. Erityistä merkitystä sääntelyn valtiosääntöoikeudellisten reunaehtojen arvioinnin suhteen ei tulisi antaa sille, merkitseekö mahdollisen rikostiedustelumenetelmän käyttö puuttumista luottamuksellisen viestin suojaan vai muuhun perusoikeuteen. Kysymys on tällöin vain siitä, että mahdollista sääntelyä on tiettyihin perusoikeuksiin puuttuvien keinojen yhteydessä arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten lisäksi myös asianomaisen perusoikeussäännöksen mahdollisesti sisältämän rajoituslausekkeen kannalta.

Rikostiedustelun edellytyksistä säättäminen

19. Rikostiedustelussa on kysymys toiminnasta, joka pääsääntöisesti sijoittuu ajallisesti aikaan ennen voimassa olevan poliisilain 5 luvussa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä. Poliisilain 5 luvussa tarkoitettuja tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi. Toisaalta rikostiedustelu eroaa poliisilain 5 a luvussa tarkoitettua siviilitiedustelusta siinä, että siviilitiedustelussa on kysymys tiedustelun kohteena olevaan toimintaan kohdistetusta tietojenhankinnasta, jonka tarkoituksena on saada välttämättömiä ja tärkeitä tietoja kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Rikostiedustelu sen sijaan liittyy rangaistavaksi säädettyihin tekoihin liittyvään toimintaan, joskaan ei välttämättä vasta vaiheessa, jossa käsillä on konkreettinen ja yksilöity rikosepäily. Rikostiedustelulla olisi kuitenkin tiettyjä päällekkäisyyksiä siviilitiedustelun kanssa. Esimerkiksi poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä siviilitiedustelun kohteena mainitut suuren ihmismäärän henkeä ja terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaava toiminta (6 kohta) tai kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaava kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus (11 kohta) voivat oletettavasti olla merkityksellisiä myös mahdollisen rikostiedustelun kohteiden kannalta. Jäljempänä todetun mukaisesti eriluonteisen toiminnan rajapinnat tulisi kuitenkin määritellä tarkkarajaisesti ja täsmällisesti (ks. esim. PeVL 49/2014 vp, s. 4/II ja siinä mainitut lausunnot).

20. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluva suhteellisuusvaatimus edellyttää, että perusoikeusrajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Perusoikeusrajoitus on lisäksi sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Suhteellisuusvaatimus samoin kuin perusoikeuksiin puuttuvalta sääntelyltä vaadittava tarkkarajaisuus ja täsmällisyys edellyttävät, että toimivaltuuksien käytön yleisistä ja erityisistä edellytyksistä säädetään tavalla, jossa toimenpiteiden perusoikeuksiin puuttuva luonne otetaan asianmukaisesti huomioon. Mitä kauemmaksi toimivaltuuksien käytössä irtaannutaan yksilöidystä ja konkreettisesta rikosepäilystä, sitä pidemmälle meneviä vaatimuksia toimivaltuuksien käytölle on asetettava. Tätä kuvastaa muun ohessa se, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan välttämättömyyden asettaminen tiedustelumenetelmien käytön yleiseksi edellytykseksi ilmensi näiden toimivaltuuksien käytön oikeasuhtaisuutta sekä rikosepäilystä irtautunutta luonnetta (PeVL 35/2018 vp, s. 17 ja PeVL 36/2018 vp, s. 19).

21. Perusoikeuksiin puuttuvien toimivaltuuksien oikeasuhtaisuus näin edellyttää, että toimivaltuuksien käytön edellytyksistä säädetään toimivaltuuksien perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuva luonne huomioon ottaen. Mitä enemmän toimivaltuus puuttuu tiettyyn perusoikeuteen, sitä tiukemmat edellytykset sille on asetettava. Poliisilain 5 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja ja poliisilain 5 a luvun siviilitiedustelumenetelmiä koskeva lainsäädäntö samoin kuin pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun salaisia pakkokeinoja koskeva sääntely perustuvat systematiikkaan, jossa toimivaltuuksien yleisistä edellytyksistä säädetään lähtökohtaisesti useaa toimivaltuutta koskien. Lisäksi tiettyjen toimivaltuuksien, kuten peitetoiminnalle ja valeostolle, käytölle asetetaan pidemmälle meneviä edellytyksiä näiden toimivaltuuksien epäkonventionaalisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvan luonteen vuoksi.

22. Rikostiedustelua koskeva lainsäädäntö pohjautuisi oletettavasti samankaltaiselle systematiikalle, jossa rikostiedustelutoimivaltuuksien käytölle asetettaisiin yleiset edellytykset esimerkiksi poliisilain 5 luvun 2 §:n tapaan. Koska rikostiedustelun kohde on rikoksen estämiseksi toteutettua salaista tiedonhankintaa epätäsmällisempi sen oletettavasti määrittäessä osin tiedustelulainsäädännön tavoin uhkaperustaisesti ilman kytkentää yksilöityyn ja konkreettiseen rikosepäilyyn, rikostiedustelutoimivaltuuksia koskisivat oletettavasti pidemmälle menevät yleiset edellytykset. Arvioitavaksi tulisi tiedustelulainsäädännön tapaan, tulisiko välttämättömyys asettaa kaikkien rikostiedustelutoimivaltuuksien käytön edellytykseksi (PeVL 35/2018 vp, s. 17).

23. Rikostiedustelumenetelmien perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuva luonne huomioon ottaen tulisi tarkkarajaisesti ja täsmällisesti sekä sääntelyn oikeasuhtaisuus huomioon ottaen säätää tällaisten menetelmien yleisistä ja erityisistä edellytyksistä. Näistä tulisi säätää kunkin rikostiedustelumenetelmän perus- ja ihmisoikeuteen puuttuva luonne huomioon ottaen. Oikeasuhtaisuusarvioinnin kannalta ei ole nähdäkseen merkittävää eroa sen suhteen, onko kysymys luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvasta toimivaltuudesta vai muuhun perusoikeuteen

puuttuvasta rikostiedustelumenetelmästä, ottaen lisäksi huomioon, että perusoikeuksilla ei ole keskinäistä etusijajärjestystä vaan kahden perusoikeuden ollessa mahdollisesti ristiriidassa tai jännitteisessä suhteessa keskenään, kysymys on kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (esim. PeVL 12/2024 vp, 6 kohta, PeVM 3/2022 vp, 14 kohta, PeVL 14/2018 vp, s. 8, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 10/2014 vp, s. 4/II). Edellä todettu perustelee vahvasti sitä, että mahdollisista rikostiedustelumenetelmistä säädettäessä lainvalmistelu toteutettaisiin yhtenäisiin valtiosääntöoikeudellisiin arviointikriteereihin pohjautuen perusoikeuksiin eri perusoikeussäännöksiin sisältyvät rajoituslausekkeet tosin luonnollisesti huomioon ottaen.

Rikostiedustelun kohteet

24. Poliisilain 5 luvussa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen käyttäminen edellyttää kytkentää tiettyyn henkilöön ja tiettyyn rikokseen. Kysymys on esimerkiksi tilanteesta, jossa tietyn henkilön teko kyetään estämään ennen kuin rikostunnusmerkistön mukaiseen tekoon on ryhdytty (HE 224/2010 vp, s. 89/II). Luottamuksellisen viestin suojaa koskevassa perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoituslausekkeessa tarkoitettuna rikoksen tutkintana pidetään myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt jo toteutuneen teon asteelle. Rikostiedustelu taas olisi toimintaa, jossa toimittaisiin uhkaperustaisesti eikä kysymys näin olisi jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta toteutettavasta toimivaltuuksien käytöstä. Rikostiedustelu olisi tarkoitus kohdistaa ennen muuta uhkaperustaisesti tietynlaiseen toimintaan. Tällöin kysymys ei olisi välttämättä myöskään tiettyyn yksilöön kohdistettavasta toiminnasta, vaan kysymys voisi olla tiettyyn ryhmään kohdistetusta toimivaltuudesta.

25. Tiedustelutoiminnan suhteen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on pitänyt yksityiselämän suojaa koskevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan vastaisena sääntelyä, joka jättää liian paljon harkintavaltaa kansallisille viranomaisille tiedustelun kohteen ja henkilöllisen soveltamisalan määrittelyn kannalta. EIT on sinänsä katsonut, että tiedustelun kohteiden laintasoinen määrittely ei edellytä tiedustelun kohteena olevien uhkien erityisen yksityiskohtaista laintasoista erittelyä vaan esimerkiksi suhteellisen yleinen viittaus terrorismiin on tässä suhteessa riittävää (Szabó ja Vissy v. Unkari, 12.1.2016, 64 kohta). Toisaalta jos lainsäädäntö mahdollistaa tiedustelutoimenpiteiden kohdentamisen käytännössä kehen tahansa eikä viranomaisilla ole lakiin perustuvaa velvollisuutta osoittaa henkilön tai henkilöiden yhteyttä tiedustelun kohteena olevaan uhkaan, kysymys on ollut EIS 8 artiklan loukkauksesta (Szabó ja Vissy v. Unkari, 12.1.2016, 67 ja 89 kohta). Kun kysymys on rikollisuuteen liittyvästä toimivaltuudesta, perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn ennakoitavuuden vaatimus edellyttää toimivaltuuksien kohteen riittävän täsmällistä määrittämistä sekä toimivaltuuksien perusterikosten suhteen riittävää vakavuustasoa (Roman Zakharov v. Venäjä [GC], 4.12.2015, 244 kohta).

26. Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on sen sijaan katsonut, että kun kysymys on rikosten ehkäisemistä, tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa koskevasta tavoitteesta, ainoastaan vakavan rikollisuuden torjuminen ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien vakavien uhkien ehkäiseminen voivat suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikeuttaa liikenne- ja paikkatietojen säilyttämisestä johtuvan kaltaiset vakavat puuttumiset perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin perusoikeuksiin riippumatta siitä, onko kyseinen säilyttäminen yleistä ja erotuksetta tapahtuvaa vai kohdennettua. Tästä EUT:n mukaan seuraa, että vain sellaiset puuttumiset mainittuihin perusoikeuksiin, jotka eivät ole vakavia, voidaan oikeuttaa rikosten ehkäisemistä, tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa yleisesti koskevalla tavoitteella (C-746/18, Prokuratuur [GC], EU:C:2021:152, 33 kohta; ks. myös yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, La Quadrature du Net [GC], EU:C:2020:791, 140 kohta). On huomattava, että vaikka EUT:n ratkaisuissa on ollut kysymys yleisesti ja erotuksetta toteutetusta henkilötietojen säilyttämisestä, EUT on ratkaisuihinsa arvioinut yleisesti perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaa suhteessa puuttumisen vakavuuden asteeseen. Perusoikeuskirjan 7 artikla koskee yleisesti yksityiselämän suojaa, kun 8 artiklassa säädetään henkilötietojen suojasta. EUT:n ratkaisukäytännössä vain vakavaan rikollisuuteen liittyvät toimenpiteet voivat oikeuttaa pitkälle menevät eli vakavat puuttumiset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan.

27. Edellä viitattu EIT:n ja EUT:n ratkaisukäytäntö viittaa siihen, että lainsäädännössä tulee ensinnäkin määritellä riittävällä täsmällisyydellä ne rikolliseen toimintaan liittyvät uhat, joiden käsitteellä on rikostiedustelumenetelmien käyttö on mahdollista. Kysymyksen tulisi olla vakavaan rikollisuuteen liittyvän uhkan torjumisesta, koska mahdolliset rikostiedustelumenetelmät, kuten peitetoiminta, merkitsevät pitkälle menevää puuttumista yksityiselämän suojaan. Kysymyksen tulisi myös olla rangaistusarvoltaan huomattavaan rikokseen liittyvään toimintaan kytkeytyvästä uhasta. Lisäksi lainsäädännön tulisi riittävän selvästi määritellä, miten rikostiedustelumenetelmän kohteena olevan henkilön tai henkilöryhmän tulee liittyä vakavaan rikollisuuteen liittyvään uhkaan. Voidaan arvioida, että edellä mainituissa yksityiselämän tai luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvien keinojen suhteen edellytettävissä vähimmäisvaatimuksissa ei valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin suhteen ole merkittävää eroa sen suhteen, puuttuuko mahdollinen rikostiedustelukeino yksityiselämän suojaan yleisesti vai luottamuksellisen viestin suojaan.

Rikostiedustelutoimivaltuuksien valvonta

28. Valtiosääntöoikeudellisesti tiedustelutoimivaltuuksien ja salaisten tiedonhankintakeinojen samoin kuin salaisten pakkokeinojen valvonta on keskeisessä asemassa. EIT:n ratkaisukäytännössä on korostettu salaisten tiedustelutoimivaltuuksien tehokasta järjestämistä, tiedustelutoiminnan sekä sisäisen että ulkoisen valvonnan järjestämisen tärkeyttä sekä myös sitä, että tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta on demokratian suojelemisen kannalta tärkeää. EIT on usein

käytännössään arvioinut erilaisten oikeussuojakeinojen yhteisvaikutusta ja arvioinut näiden riittävyyttä kokonaisuutena tarkastellen (ks. esim. Campbell v. Yhdistynyt kuningaskunta, 25.3.1992 ja Leander v. Ruotsi, 26.3.1987). EIT on korostanut myös valvontaelimen laajaa pääsyä relevantteihin ja myös salaisiin asian kannalta merkityksellisiin asiakirjoihin sekä sitä, että valvontaelin on toimivaltainen käsittelemään kaikenlaisia epäiltyjä perus- ja ihmisoikeusloukkauksia tiedustelutoiminnassa (esim. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 19.6.2018, 155 kohta).

29. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on perustuslain 10 §:n muuttamista koskeneen esityksen käsittelyn yhteydessä korostanut sitä, että tiedustelulakien säätämiseen liittyvässä toimintaympäristössä erityisen olennaista on huolehtia riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä. Valiokunta on katsonut, että kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä kattaa sekä lailisuusvalvonnan että parlamentaarisen valvonnan muodostuu hyvin tärkeäksi ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta (PeVM 4/2018 vp, s. 9). Tiedustelulakiehdotuksista antamissaan lausunnoissa perustuslakivaliokunta on korostanut valvonnan poikkeuksellista merkitystä sekä sotilastiedustelussa että siviilitiedustelussa. Valiokunta katsoi, että sekä sotilas- että siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön säätäminen edellyttää, että samanaikaisesti turvataan tiedustelutoiminnan tehokas valvonta. Valiokunnan näkemyksen mukaan ilman tehokasta valvontaa viranomaisille ei voida antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia kuin mitä tiedustelulainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä on ehdotettu (PeVL 35/2018 vp, s. 13 ja PeVL 36/2018 vp, s. 14).

30. Myös poliisilain 5 luvussa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen suhteen valvonnalla on keskeinen merkitys, samoin kuin pakkokeinolain 10 luvussa tarkoitettujen salaisten pakkokeinojen osalta. Salaisten tiedonhankintakeinojen valvonta muodostuu poliisilain 5 luvun 63 §:n mukaan sisäisestä ja ulkoisesta valvonnasta. On huomattava, että salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva sekä ulkoinen että sisäinen valvonta koskee kaikkia tiedonhankintakeinoja (HE 224/2010 vp, s. 140).

31. Jos Suomessa säädettäisiin rikostiedustelutoimivaltuuksista, olennaista olisi arvioida, miten näiden toimivaltuuksien valvonta järjestettäisiin. Oletettavasti kysymys olisi vähintään sisäisen ja ulkoisen valvonnan järjestämisestä tavalla, joka täyttää perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Harkittava olisi myös, tuleeko rikostiedustelutoiminnan suhteen säätää parlamentaarista valvonnasta tiedustelulainsäädännön tapaan, jolloin olisi myös arvioitava, missä määrin rikostiedustelu koskisi erilaisia uhkia kuin tiedustelulainsäädäntö. Tällä saattaa olla merkitystä rikostiedustelutoimivaltuuksien valvonnan suhteen, koska EIT:n ratkaisukäytännössä on todettu parlamentaarisella valvonnalla nimenomaan tiedustelutoimivaltuuksien yhteydessä olevan demokratian suojelemiseen liittyvää merkitystä (HE 199/2017 vp, s. 26 ja siinä mainitut ratkaisut). Voidaan ajatella, että rikostiedustelutoimivaltuuksien kannalta liittymäkohta demokratian suojelemiseen ei ole aivan samanlainen.

32. Rikostiedustelutoiminnan valvonnan suhteen keskeistä tämän muistion kohteen kannalta on, että valvonta on laajuudeltaan ja sisällöltään samanlaista siitä riippumatta, onko kysymys luottamuksellisen viestin suojaan vai muuhun perusoikeuteen, esimerkiksi yksityiselämään puuttuvasta toimivaltuudesta. Sellaista lainsäädännöllistä lähestymistapaa, jossa rikostiedustelutoimivaltuuksista säädettäisiin ensin muiden kuin luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvien toimivaltuuksien osalta, ei voida näin pitää tarkoituksenmukaisena. Myös rikostiedustelutoimivaltuuksien suhteen sisäistä ja ulkoista valvontaa tulisi arvioida kokonaisuutena ja valvonnan tulisi lähtökohtaisesti olla samansisältöistä ja -laajuista rikostiedustelumenetelmästä riippumatta. Tällä on merkitystä siitäkin näkökulmasta, että valvonta kohdistuisi myös edellä käsiteltyjen rikostiedustelutoimivaltuuksien yleisten edellytysten arviointiin.

Mahdollisiin rikostiedustelumenetelmiin liittyviä näkökohtia

33. Edellä (13 kohta) on katsottu, että esimerkiksi suunnitelmallinen tarkkailu (poliisilain 5 luvun 13 §:n 2 momentti), peitelty tiedonhankinta (poliisilain 5 luvun 15 §), tekninen seuranta (poliisilain 5 luvun 21 §), peitetoiminta (poliisilain 5 luvun 28 §), valeosto (poliisilain 5 luvun 35 §) ja valvottu läpilasku (poliisilain 5 luvun 43 §) eivät ainakaan pääsääntöisesti puutu perustuslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuun luottamuksellisen viestin suojaan eikä perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoituslauseke tule niiden suhteen arvioitavaksi. Seuraavassa esitetään joihinkin edellä mainittuihin menetelmiin liittyviä näkökohtia sitä silmällä pitäen, että sanotut menetelmät olisivat jatkossa mahdollisesti rikostiedustelussa käytettäviä menetelmiä.

34. Edellä mainituista teknistä seurantaa voidaan pitää merkittävästi perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämään puuttuvana toimivaltuutena (näin esim. PeVL 35/2018 vp, s. 28). Tätä ilmentää sekin, että salaisena tiedonhankintamenetelmänä tekninen seuranta edellyttää tuomioistuimen lupaa (poliisilain 5 luvun 22 §:n 1 momentti; ks. myös poliisilain 5 a luvun 13 §). Peitelty tiedonhankinta sen sijaan voi olla merkityksellistä myös perustuslain 10 §:ssä turvattun kotirauhan kannalta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useammassa yhteydessä pitänyt kotirauhan suojan kannalta välttämätöntä, että peiteltyä tiedonhankintaa koskeva sääntely pitää sisällään edellytyksen, jonka mukaan peitelty tiedonhankinta ei ole sallittua asunnossa edes asunnonhaltijan myötävaikutuksella (PeVL 66/2010 vp, s. 8/II ja PeVL 49/2014 vp, s. 2–3). Peitellyn tiedonhankinnan luonnetta merkittävästi yksityiselämän suojaan puuttuvana toimivaltuutena kuvastaa myös se, että se tulee salaisena tiedonhankintakeinona pääsääntöisesti kysymyksen vain sellaisten rikosten suhteen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Kysymys on tällöin tyypillisesti törkeistä rikoksista.

35. Mahdollisten rikostiedustelutoimivaltuuksien kannalta edellä todettu merkitsee, että perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kiinnittyvässä arvioinnissa tulisi antaa merkitystä toimivaltuuksien merkittävästi perusoikeuksiin puuttuvalle luonteelle.

36. Peitetoiminnassa ja valeostossa on kysymys niin sanotuista epäsovinnaisista rikostorjunta- ja rikostutkimamenetelmistä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä peitetoimintaa on pidetty perusoikeusnäkökulmasta valeostoa merkittävämpänä toimivaltuutena ja sitä on arvioitava pitkälle menevänä puuttumisena yksityiselämän suojaan. Yleisesti valiokunta on todennut, että tällaisten toimivaltuuksien perusteeksi tulee vaatia perusoikeustarkastelussa erityisen painavia syitä eivätkä valtuudet saa ulottua laajemmalle kuin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien syiden vuoksi on välttämätöntä. Lisäksi valiokunta on luonnehtinut epäsovinnaisia toimivaltuuksia siten, että ne merkitsevät poliisin oikeutta toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta, millä on merkitystä perustuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun hallinnon lainalaisuuden kannalta (PeVL 5/1999 vp, s. 5/I ja PeVL 66/2010 vp, s. 9).

37. Epäsovinnaisten menetelmien suhteen EIT:n ratkaisukäytännössä on korostettu niin sanotun rikosprovokaatiokiellon merkitystä. Ratkaisukäytännössä on korostettu, että epäsovinnaiset menetelmät eivät saa johtaa siihen, että menetelmän kohde toteuttaa rikoksen käytännössä epäsovinnaisten tutkintamenetelmien käyttämisen vuoksi (Teixeira de Castro v. Portugal, 9.6.1999, 37–39 kohta). Kysymys on näin tilanteesta, jossa menetelmää käytettäessä ei toimita yksinomaan passiivisella tavalla vaan epäsovinnaisten menetelmien käyttö johtaa rikoksen tekemiseen tilanteessa, jossa rikosta ei muuten olisi tehty (Ramanauskas v. Liettua [GC], 5.2.2008, 55 kohta). EIT:n käytännön mukaan rikosprovokaatiolla hankitun näytön käyttäminen tekee oikeudenkäynnistä epäoikeudenmukaisen (kootusti Ramanauskas v. Liettua [GC], 5.2.2008, 49–61 kohta; ks. myös esim. KKO 2023:14, 21 kohta).

38. Jos näitä epäsovinnaisia menetelmiä käytettäisiin rikostiedustelussa, olisi perusteellisesti arvioitava, miten niitä käytettäisiin tilanteessa, jossa on irtaannuttu konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä. Voitaneen ajatella, että epäsovinnaisten menetelmien käyttäminen uhkaperustaisesti sisältää suuremman riskin rikosprovokaatiosta tai ylipäänsä siitä, että epäsovinnaisten menetelmien käyttö johtaisi jossain määrin jäsentymättömään rikostiedustelun kohteen tai kohteiden yksityiselämää puuttuvaan toimintaan. Jäsentymättömyys olisi seurausta ennen muuta irtaantumista konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä. Tässä suhteessa valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisenä näkökohtana voidaan pitää sitä perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausuntokäytännössään toteamaa seikkaa, jonka mukaan olisi arvioitava, tulisiko päätöksenteko peitetoiminnasta ja valeostosta osoittaa tuomioistuimelle (PeVL 66/2010 vp, s. 9/II, PeVL 35/2018 vp, s. 19 ja PeVL 36/2018 vp, s. 22).

39. Tiedustelulainsäädännön perusteella peitetoimintaa voidaan kohdistaa myös henkilöryhmään, joskin ryhmä tulee tällöin riittävästi yksilöidä (poliisilain 5 a luvun 17 §:n 1 momentin 2 kohta). Myös tietyt muut tiedustelumenetelmät voidaan kohdentaa yksilön sijasta henkilöryhmään. Eduskunnan perustuslakivaliokunta edellytti tiedustelulainsäädäntöä käsitellessään, että laissa tulee tarkemmin määritellä, mitä siinä henkilöryhmällä tarkoitetaan ja mitä edellytyksiä

useamman henkilön pitämiselle henkilöryhmänä asetetaan (PeVL 35/2018 vp, s. 18). Poliisilain 5 a luvun 9 §:n 2 momenttiin lisättiin henkilöryhmän määritelmä, joka muistuttaa rikoslain 6 luvun 5 §:n momentin järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmää. Edelleen on huomattava, että tiedustelulainsäädäntöä säädettäessä on todettu poliisilain 1 luvun 4 §:ssä tarkoitetusta vähimmän haitan periaatteesta seuraavan, että tiedustelumenetelmän käyttö tulisi ensisijaisesti kohdistaa tiettyyn henkilöön (HE 202/2017 vp, s. 186). Perustuslakivaliokunta näin katsoi, että sääntelyn tarkoituksena vaikuttaa olevan henkilöryhmään kohdistetun tiedustelumenetelmän käytön toissijaisuus yksilöön kohdistettavaan tiedustelumenetelmän käyttöön nähden. Rikostiedustelutoimivaltuuksista mahdollisesti henkilöryhmäperusteisesti säädettäessä tulisi kiinnittää huomiota henkilöryhmän käsitteen tarkkarajaiseen ja täsmälliseen määrittämiseen samoin kuin niiden edellytysten täsmälliseen määrittämiseen, jotka kytkevät mahdollisen henkilöryhmän vakavaan rikokseen liittyvään toimintaan kytkeytyvään uhkaan.

Lopuksi

40. Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa siltä, että lähtökohtaisesti suoranaista valtiosääntöistä estettä säätää voimassa olevan perustuslain, erityisesti perustuslain 10 §:n, puitteissa poliisilain 5 luvussa rikostiedustelutoimivaltuuksista, jotka mahdollistavat tiedon hankkimisen nykyistä varhaisemmassa vaiheessa ja etäämpänä konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä, ei ole perustuslaista tai perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä johdettavissa. Edellä todettu koskee kuitenkin vain perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuun yksityiselämän suojaan puuttuvia toimivaltuuksia, kun arvioinnin kohteena ovat perustuslain 10 §:n kannalta merkitykselliset toimivaltuudet. Perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoituslauseke ja sen suhteen eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä omaksuttu vakiintunut tulkintalinja sen sijaan eivät vaikuta mahdollistavan sanotunlaisista luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvista toimivaltuuksista säätämistä. Myöskään EIT:n ratkaisukäytännöstä ei vaikuta seuraavan lähtökohtaista estettä säätää toimivaltuuksista, jotka mahdollistavat tiedon hankkimisen nykyistä varhaisemmassa vaiheessa ja etäämpänä konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä, joskin EIT:n ratkaisukäytännössä on korostettu tiedustelutoiminnan ja rikosten ennalta estämistä ja selvittämistä koskevien toimivaltuuksien rajapinnan tarkkarajaista ja täsmällistä määrittämistä (Centrum för Rättvisa v. Ruotsi [GC], 25.5.2021, 287 kohta). EUT:n ratkaisukäytännöstä taas seuraa, että vain vakavan rikollisuuden torjuminen ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien vakavien uhkien ehkäiseminen voivat suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikeuttaa liikenne- ja paikkatietojen säilyttämisestä johtuvan kaltaiset vakavat puuttumiset perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin perusoikeuksiin (C-746/18, Prokuratuur [GC], EU:C:2021:152, 33 kohta).

41. On kuitenkin huomattava, että perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset koskevat kaikkia perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia. Rajoittamisen yleiset edellytykset koskevat ennen muuta vaatimusta säätää rajoituksesta lailla, rajoituksen

tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyyttä, suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä perusoikeutta rajoitettaessa, rajoitukseen liittyvien oikeusturvajärjestelyjen riittävyttä ja rajoituksen ristiriidattomuutta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (esim. PeVL 67/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 5/1999 vp, s. 2/I). Nähdäkseni edellä mainittuihin liittyvä arviointi ei lähtökohtaisesti ole lähtökohtaisesti erilaista suhteessa siihen, onko kysymys luottamuksellisen viestin suojaan vai muuhun perusoikeuteen puuttuvasta toimivaltuudesta.

42. Olennaista myös on, että rikostiedusteluun liittyvistä toimivaltuuksista mahdollisesti säädetäessä kysymys olisi edellä todetun mukaisesti konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä irtaantuvasta toimivaltuussäätelystä. Tästä seuraa erityisiä vaatimuksia sääntelyn tarkkarajaisuudelle ja täsmällisyydelle sekä oikeasuhtaisuudelle samoin kuin sääntelyn sisältämille oikeusturvajärjestelyille. Olisi esimerkiksi arvioitava, tulisiko välttämättömyys asettaa kaikkien rikostiedustelutoimivaltuuksien käytön edellytykseksi tiedustelulainsäädännön tapaan (PeVL 35/2018 vp, s. 17). Vastaavasti rikostiedustelun kohteena olevat uhat olisi määriteltävä tarkkarajaisesti ja täsmällisesti ja niiden tulisi liittyä vakaviin rikoksiin (Centrum för Rättvisa v. Ruotsi [GC], 25.5.2021, 287 kohta). Kaikkiaan rikostiedustelumenetelmiä olisi arvioitava menetelmäkohtaisesti vastaava perustuslakivaliokunnan salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskeva käytäntö huomioon ottaen sekä kiinnittäen erityistä huomiota rikostiedustelutoiminnan erityiseen luonteeseen (vastaavasti PeVL 35/2018 vp, s. 3–4). Edellä todetusta seuraa myös, että mahdollinen rikostiedustelulainsäädäntö tulisi valmistella perusteelliseen harkintaan pohjautuen kokonaisuutena tavalla, jossa perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoituslausekkeen mahdollisen muuttamisen kannalta merkitykselliset toimivaltuudet arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitus-edellytysten kannalta samoin kuin muut mahdolliset rikostiedustelutoimivaltuudet.

43. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on melko hiljattain poliisilain ja pakkokeinolain vuonna 2022 toteutetun uudistuksen yhteydessä todennut, että poliisilain – sekä pakkokeinolain ja esitutkintalain – toimivaltuuksia koskevalle sääntelylle on ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin. Näillä lainmuutoksilla toteutettavat laajennukset voivat valiokunnan mukaan olla sinänsä vähäisiä, mutta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös jo aiemmin säädetyt valtuudet. Valiokunnan mukaan vähäinenkin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aihetta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia (PeVL 99/2002 vp, 3 kohta ja PeVL 98/2022 vp, 2 kohta). Valiokunta on todennut, että tämänkaltaiset osittaismuutokset ovat omiaan vaikeuttamaan kokonaiskuvan saamista tällaisia toimivaltuuksia sisältävästä lainsäädännöstä ja sen vaikutuksista (PeVL 98/2022 vp, 3 kohta).

44. Edellä todettu nähdäkseni varsin painavasti puoltaa sitä, että rikostiedustelutoimivaltuuksista mahdollisesti säädetäessä asiaa koskeva valmistelutyö toteutettaisiin kokonaisuutena tavalla,

joka mahdollistaa toimivaltuuksien välttämättömyyden sekä oikeasuhtaisuuden samoin kuin riittävien oikeusturvajärjestelyjen perusteellisen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin. Edellä todettu puoltaa erittäin vahvasti myös se, että rikostiedustelussa on kysymys uudenlaisesta toimivaltuussäätelystä, jossa pyritään irtaantumaan konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä ja mahdollisesti myös ainakin osin toimivaltuuksien käytön henkilösidonaisuudesta.