

Prof. Sakari Melander

16.4.2025

Oikeusministeriölle

Asia: Perustuslain 10 §:n muutostarpeista rikostiedustelun osalta – selvityksen 2. 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 toisessa vaiheessa tehtävästä selvityksestä.

Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin kvalifioitujen lakivarausten vallitseva tulkinta

1. Perustuslain 10 § on sen 4 momentin tiedustelutoimivaltuuksia koskevaa kvalifioitua lakivarausta lukuun ottamatta alkuperäisessä muodossaan. Perustuslain 10 § sai sisältönsä perusoikeusuudistuksen yhteydessä, jolloin vastaavasta säännöksestä säädettiin hallitusmuodon 8 §:ssä (HE 309/1993 vp, s. 52–55 ja PeVM 25/1994 vp, s. 8). Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä säännös otettiin muuttamattomana perustuslain 10 §:ksi (HE 1/1998 vp, s. 79/I).

2. Perustuslain 10 §:n 3 momentin kvalifioitu lakivarausta koskee voimassa olevassa muodossaan kotirauhaa. Momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädetyn lakivarauksen tarkoituksena oli korvata aiempi hallitusmuodon nimenomaisesti kotietsinnän edellytyksiä ja toimittamista koskeva lakivarausta ja laajentaa lakivarausta koskemaan myös muita kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia (HE 309/1993 vp, s. 54). Koska kysymys oli lakivarauksen sanamuodon väljentämisestä aiempaan verrattuna, perustuslakivaliokunta korosti välttämättömyyttä momentissa mainittujen kriteerien kannalta sen edellytyksenä, että rajoituksista voidaan säätää tavallisella lailla (PeVM 25/1994 vp, s. 8/II).

3. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään suhteellisen usein arvioinut kotirauhan suojaan puuttuvien toimenpiteiden perustuslainmukaisuutta. Tässä lausuntokäytännössään valiokunta on katsonut, että kotirauhan piiriin ulottuva toimi on hyväksyttävä ”rikosten selvittämiseksi”, jos toimi sidotaan säännöksessä siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (esim. PeVL 12/2001 vp, s. 3/II ja PeVL 12/2002 vp, s. 3/II). Toisaalta valiokunta on pitänyt mahdollisena eräitä sellaisia kotirauhan suojan piiriin puuttuvia toimenpiteitä, joiden perusteet eivät aivan ongelmitta ole olleet katsottavissa kuuluviksi perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaisiin perusteisiin. Arvioidessaan lakiehdotusta oikeudesta suorittaa ulosottotoimenpiteitä julkisoikeudellisten saatavien perimiseksi valiokunta piti ulosottotoimien ulottamista kotirauhan piiriin myös julkisoikeudellisten saatavien perimiseksi hyväksyttävänä perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta viittaamalla muun muassa velkojien yhdenvertaisuuteen sekä ulosoton erityisluonteeseen ”lakiin perustuvien velvoitteiden viimekätisenä täytäntöönpanomenettelynä” (PeVL 12/2002 vp, s. 3–4). Arvioidessaan valvontarangaistusta koskevaan esitykseen sisältyntä ehdotusta Rikosseuraamuslaitoksen ja seuraamuksen apuvalvojan pääsystä asuntoon valiokunta piti ehdotusta poikkeuksellisesti hyväksyttävänä, vaikka ehdotus perustui suostumuksen käyttämiseen perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena (PeVL 30/2010 vp, s. 6–7).

4. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on sinänsä jo varsin pian perusoikeusuudistuksen jälkeen katsottu, että kotirauhaa koskevassa kvalifioidussa lakivarauksessa tarkoitettu rikoksen selvittäminen pitää sisällään myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen tai yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutetun teon asteelle (PeVL 2/1996 vp, s. 2/I). Valiokunnan mukaan monen rikoksen luonteesta johtuu, että niiden selvittäminen ei ole mahdollista, mikäli rikoksen tekeminen ei ylipäänsä paljastu. Tämä taas saattaa vaatia ennakkollista varautumista rikoksen tapahtumiseen (PeVL 2/1996 vp, s. 2/I). Sittemmin valiokunta on katsonut pitävänsä perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin tarkoittamassa mielessä rikoksen selvittämisenä tai tutkintana myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä ehtinyt toteutetun teon asteelle (PeVL 5/1999 vp, s. 3/II).

5. Kun kysymys on ollut ”rikosten selvittämiseksi” kotirauhan suojaan puuttuvan toimivaltuuden arvioinnista, sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön lähtökohtana on ollut, että kotirauhan suojaan ei tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (PeVL 40/2002 vp, s. 2 ja PeVL 26/2001 vp, s. 5/I). Valiokunta on pitänyt sakonuhkaiseen tekoon ulottuvan tarkastustoimivaltuuden poistamista myös edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 40/2002 vp, s. 2/II). Toisaalta valiokunnan käytännössä on myös katsottu, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi on ollut perustuslain kannalta hyväksyttävä sellaisiakin rangaistavaksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (PeVL 69/2002 vp, s. 2–3). Lisäksi valiokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että tarkastusoikeus on voitu tavallisella lailla kytkeä myös rangaistusluonteisella hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituun tekoon (esim. PeVL 7/2004 vp, s. 2/II, PeVL 39/2005 vp, s. 2/II ja PeVL 2/2017 vp, s. 3).

6. Lisäksi perustuslakivaliokunnan käytännössä kotirauhan suojaa on arvioitu tilanteessa, jossa EU-lainsäädännöstä johtuva toimivaltasääntely ei ole mahdollistanut tarkastustoimivaltuuden rajoittamista perustuslain 10 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla. Tällöin sääntelyä on jouduttu arvioimaan EU-oikeuden etusijaperiaatteen kautta (esim. PeVL 51/2014 vp, s. 2).

7. Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Kuten eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on usein todettu, 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). Edellä todetun mukaisesti valiokunta on jo varsin pian perusoikeusuudistuksen jälkeen katsonut

pitävänsä perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin tarkoittamassa mielessä rikoksen selvittämisenä tai tutkintana myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä ehtinyt toteutetun teon asteelle (PeVL 5/1999 vp, s. 3/II). Perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetun ”rikosten tutkinnan” on katsottu mahdollistavan myös luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvan jo tapahtuneeseen rikokseen liittyvän tutkinnan, jonka tarkoituksena on selvittää rikollista tekoa esitutkintaa laaja-alaisemmin kokonaiskuvan saamiseksi ja vastaavien tapahtumien ennaltaehkäisemiseksi. Vakavan rikoksen syiden selvittäminen näin oli valiokunnan mukaan perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettua yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavan rikoksen tutkintaa (PeVL 19/2008 vp, s. 3/II).

8. Selvää sinänsä on, että perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetun ilmaisun ”rikosten tutkinnassa” voidaan sanonnallisesti ymmärtää tarkoittavan vain jo tehtyjen rikosten selittämistä (esim. PeVL 36/2017 vp, s. 3; ks. myös HE 198/2017 vp, s. 28). Koska 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, säännöksen tulkinnassa on tältä osin irtaannuttu sen sanamuodosta. Sama koskee edellä todetun mukaisesti kotirauhan suojaa koskevaa lakivarausta rikosten selvittämistä koskevin osin.

9. Perustuslakivaliokunta on 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 muuttunut turvallisuustilanne (PeVL 15/2024 vp, 4 kohta), vakavan rikollisuuden uudet muodot (PeVL 5/2023 vp, 9 kohta) ja tapahtunut teknologinen kehitys (PeVL 30/2010 vp, s. 6/I).

10. Selvänä voidaan myös sinänsä pitää sitä, että perustuslain 10 §:ää 1990-luvun alussa säädetäessä ole voitu ennakoita kaikkia, esimerkiksi tekniikan kehityksestä seuraavia sääntelyn muutostarpeita (PeVM 4/2018 vp, s. 6). Tämä havaittiin esimerkiksi jo vuonna 2010 valvontarangais- tusta koskevaa ehdotettua lainsäädäntöä perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta arvioitaessa, jolloin valiokunta totesi, että perusoikeusuudistusta säädettäessä ei voitu mitenkään ennakoita tekniikan kehityksen myöhemmän mahdollistavan perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitetun, vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen täytäntöönpanon kotirauhan piirissä (PeVL 30/2010 vp, s. 6/I). Edellä todetun mukaisesti perustuslakivaliokunta on painottanut perustuslain 10 §:n muutostarpeiden selvittämistä ja valiokunnan mukaan muutostarpeita tulee arvioida ot- taen huomioon muun muassa muuttunut turvallisuustilanne (PeVL 15/2024 vp, 4 kohta), vakavan rikollisuuden uudet muodot (PeVL 5/2023 vp, 9 kohta) ja tapahtunut teknologinen kehitys (PeVL

30/2010 vp, s. 6/I). Valiokunta ei ole lausuntokäytännössään tarkemmin yksilöinyt, mitä muuttuneella turvallisuustilanteella tarkoitetaan, mutta kysymys liittyyneen ennen muuta rajaturvallisuuden ylläpitämiseen (ks. PeVL 15/2024 vp, 1 kohta, jonka mukaisesti HE:ssä 25/2024 vp ehdotettu liittyi rajaturvallisuuden ylläpitämiseen). Lausuma vakavan rikollisuuden uusista muodoista on liittynyt lapsiin kohdistuvaan verkkovälitteiseen seksuaaliväkivaltaan (PeVL 5/2023 vp, 1 kohta). Tapahtuneella teknologisella kehityksellä taas on viitattu yleisesti uuden teknologian hyödyntämiseen toimivaltuussääntelyssä. Maininta teknologian kehittämisestä ei kuitenkaan ole liittynyt nimenomaisesti kysymykseen ilmaisujen ”rikosten selvittämiseksi” tai ”rikosten tutkinnassa” sanamuodosta erkaantumiseen.

Lakivarausten merkityksestä

11. Yksilöidyissä eli kvalifioiduissa lakivarauksissa yhtäältä annetaan tavallisen lain säätäjälle valtuus perusoikeuden rajoittamiseen ja toisaalta asetetaan lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia lisäkreitteereitä (PeVM 25/1994 vp, s. 5/II). Kvalifioitujen lakivarausten tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoitusvaltuutta kuin on välttämättä tarpeen (PeVM 25/1994 vp, s. 5/II, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 39/2016 vp, s. 4, PeVL 2/2017 vp, s. 3, PeVL 17/2018 vp, s. 4, PeVL 6/2019 vp, s. 2, PeVL 9/2019 vp, s. 2, PeVL 12/2019 vp, s. 6, PeVL 23/2020 vp, s. 11 ja PeVL 51/2022 vp, 4 kohta). Kvalifioidut lakivaraukset korostavat perusoikeusrajoituksen poikkeuksellisuutta ja lainsäätäjän harkinnan rajallisuutta (Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Pekka Hallberg et al., Perusoikeudet (Helsinki 2011), s. 167).

12. Tietyissä lakivarauksissa on saatettu asettaa nimenomainen rajoituksen välttämättömyyttä koskeva vaatimus (PeVM 25/1994 vp, s. 5/II). Välttämättömyyttä koskevalla vaatimuksella on tarkoitettu painottaa perusoikeuden rajoittamisen perustumista tällaisessa tilanteessa korostetun vahvaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Tällainen välttämättömyyttä koskeva vaatimus sisältyy perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttiin.

13. Perustuslain 10 §:n sisältämien lakivarausten merkitystä on säännöstä alun perin säädettäessä perusteltu sillä, että säännöksessä luetellaan tyhjentävästi sekä mahdollisimman suppeasti ja täsmällisesti mahdollisuudet kotirauhan piiriin ulottuvan tarkastuksen tekemiseen sekä mahdollisuudet rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta (HE 309/1993 vp, s. 54/I). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on myös korostanut perustuslain 10 §:n lakivarausten sisältämän välttämättömyysvaatimuksen merkitystä tilanteessa, jossa lakivarausten sanontaa on muuten väljennetty aiemmasta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/II). On näin ollut perustuslainsäätäjän tietoinen valinta pyrkiä rajoittamaan tavallisen lain säätäjän mahdollisuuksia ja harkintaa kotirauhan sekä

luottamuksellisen viestin suojaa rajoittavan lainsäädännön suhteen tavalla, joka asettaa pidemmälle menevät vaatimukset.

Perustuslain muuttamista koskevat valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat

14. Perustuslain muutostarpeita arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan omaksuman kannan mukaan otettava lähtökohdaksi ajatus perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä. Perustuslain asemaan valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana ei sovi, että siihen kohdistuu jatkuvasti muutoksia, ja perustuslain muuttamiseen tulisi näin suhtautua pidättyvästi. Perustuslain muutoshankkeisiin ei pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutoinkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- tai oikeusjärjestyksen perustana. Toisaalta valiokunnan mukaan on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista (PeVM 5/2005 vp, s. 2/I, PeVM 10/2006 vp, s. 2–3 ja PeVM 4/2018 vp, s. 3).

15. Jos perustuslain muutostarve tulee arvioitavaksi, sellaista tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömäksi arvioidut muutokset tulee tehdä perusteellisen valmistelun ja siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen perusteella (PeVM 5/2005 vp, s. 2/I, PeVM 10/2006 vp, s. 2–3 ja PeVM 4/2018 vp, s. 3). Huomionarvoista on, että perustuslakia koskevan muutoksen on näin oltava välttämättömäksi arvioitu.

16. Tiedustelutoimivaltuuksia koskevaa perustuslain 10 §:n 4 momentin lakivarausta säädettäessä perustuslakivaliokunta korosti, että perustuslain muutos ei voi olla tavallisen lainsäädännön säätämisen tarpeeseen liittyvä sivutuote, vaan perustuslain muutosta on aina arvioitava itsenäisesti ja tavallisen lain muutoksille valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä asettavana. Se katsoi, että vaikka tuolloin ehdotetulla perustuslain muutoksella oli vaikutusta siihen, millaisia tiedusteluvalltuuksia tavallisina lakeina säädettäviin tiedustelulakeihin voidaan sisällyttää, perustuslain sisällöllistä muutosta ei tule arvioida tiedustelulainsäädännön mahdollistamisen näkökulmasta. Perustuslain säännökset ovat valiokunnan mukaan aina pitkiä ja vakaita tulkintalinjoja koskevia, muuttuvissa tilanteissa sovellettavia ja näissä tilanteissa tulkintoja saavia säännöksiä (PeVM 4/2018 vp, s. 4).

17. Mahdollista perustuslain 10 §:n muutostarvetta rikostiedustelun osalta arvioitaessa edellä todettu merkitsee yhtäältä sitä, että perustuslaki ei tällä hetkellä anna täysin oikeaa kuvaa valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista, kun sen 3 ja 4 momentin sisältämien lakivarausten tulkinnassa on osin irtauduttu niiden sanamuodosta. Vaikka perustuslain säännökset ovat suhteellisen pysyvyyden omaavia muuttuvissa tilanteissa sovellettavia ja näissä tilanteissa tulkintoja saavia säännöksiä, tilannetta ei voida pitää erityisen ennakoitavana,

jos säännösten tulkinta ei vastaa säännöksissä käytettyjen ilmaisujen sanonnallista merkitystä. Lisäksi on huomattava, että tällainen tilanne ei vastaa kvalifioidun lakivarauksen tarkoitusta, jossa tavallisen lain säätäjän harkintavalta on tarkoitettu rajata mahdollisimman täsmällisesti ja näin myös ennakoitavasti. Toisaalta edellä todettu merkitsee myös sitä, että perustuslain 10 §:n sisältämien lakivarausten muuttamiseen ei tulisi ryhtyä vain rikostiedustelutoimivaltuuksien mahdollistamiseksi. Mahdollisen perustuslain muutoksen olisi tässä suhteessa oltava välttämättömään tarpeeseen perustuva. Tässä perustuslain mahdollisen muuttamisen välttämättömyyttä koskevassa arviossa merkitystä ei tulisi antaa mahdollisesti myöhemmin valmisteltavalle rikostiedustelua koskevalle lainsäädännölle. Korkeintaan mahdolliselle rikostiedustelulainsäädännölle voidaan antaa lähinnä informatiivista merkitystä (PeVM 4/2018 vp, s. 4). Vastaavasti jos valtio-neuvosto päättää jo ennen perustuslain mahdollista muuttamista valmistella rikostiedustelua koskevaa lainsäädäntöä niiltä osin kuin kysymys ei ole kotirauhaan tai luottamukselliseen viestin suojaan kohdistuvista toimivaltuuksista, tällä mahdolliselle lainsäädännölle ei tule antaa merkitystä perustuslain 10 §:n muutostarpeita rikostiedustelun osalta arvioitaessa.

18. Perustuslain 10 §:n muutostarpeita rikostiedustelun suhteen on näin arvioitava kiinnittäen ensinnäkin huomiota rikostiedustelua koskevan perustuslain mahdollisen muuttamisen välttämättömyyteen. Tässä arviossa korostuu tieto siitä, onko yhteiskunnan tai yksilön turvallisuutta uhkaavassa rikollisessa toiminnassa tapahtunut sellaisia perustavia muutoksia, jotka perustele-vat toimivaltuuksien mahdollistamisen yhä etäämmälle yksilöidystä ja konkreettisesta rikosepäilystä irtaantuvan toiminnan suhteen. Toiseksi tässä arviossa on selvästi pyrittävä määrittelemään, mitkä ovat tällaiseen rikostiedustelun perusteena olevaan toimintaan liittyvät välttämättömät tiedontarpeet. Vertailun vuoksi todettakoon, että tiedustelutoiminnan suhteen tällaiset tiedontarpeet kohdistuivat esimerkiksi turvallisuusympäristön kehitykseen ja valtiojärjestystä tai yhteiskunnan perustoimintoja vakavasti uhkaavaan toimintaan, kuten terrorismiin liittyvään toimintaan tai väkivaltaiseen radikalisoitumiseen taikka ulkomaisten tiedustelupalveluiden toimintaan (HE 198/2017 vp, s. 28 ja PeVM 4/2018 vp, s. 4). Perustuslain muutoksen välttämättömyyttä perusteleva tieto rikollisuudessa tapahtuneista muutoksista sekä rikostiedustelutoiminnan välttämättömät tiedontarpeet olisi pyrittävä mahdollisimman avoimesti ja selvästi kuvaamaan myös perustuslain mahdollista muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä.

Rikostiedustelua koskevan sääntelyn suhde tiedustelulainsäädäntöön sekä voimassa olevaan poliisin toimivaltuuksia koskevaan sääntelyyn

19. 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 rajoitusperusteessa 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).

20. 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). Vastaavat lähtökohdat lienee perusteltua omaksua myös rikostiedustelua koskevaa mahdollista sääntelyä koskeviksi.

21. Rikostiedustelua koskeva toimivaltuussääntely sijoittuisi siviilitiedustelun ja poliisilaissa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen sekä pakkokeinolaissa tarkoitettujen salaisten pakkokeinojen välimaastoon. Rikostiedustelu merkitsisi siviilitiedustelun tavoin toimintaa, joka tulisi sovellettavaksi myös tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa tai välttämättä muutoinkaan voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Rikostiedustelu kuitenkin liittyisi rikolliseen toimintaan, jolloin kysymys ei olisi siviilitiedustelutoiminnan kaltaisesta toiminnasta, jossa on irrottauduttu rikosperusteisesta toiminnasta.

22. Rikostiedustelun kytkeytyminen rikolliseen toimintaan mahdollistaa ainakin jossain määrin täsmällisemmän rikostiedustelun kohteiden määrittämisen kuin mitä tiedustelulainsäädännön suhteen on tehty. Tässä suhteessa on kuitenkin huomattava, että rikostiedustelun ja siviilitiedustelun soveltamisalat tullevat olemaan osin päällekkäiset. Poliisilain (872/2011) 5 a luvun 2 §:ssä siviilitiedustelun kohteeksi on määritelty terrorismi (1 kohta) ja kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaava kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus (11 kohta). Rikoslaisissa (39/1889) terrorismi säädetään laajasti rangaistavaksi sen terrorismirikoksia koskevassa rikoslain 34 a luvussa, minkä lisäksi rikoslaki sisältää runsaasti järjestäytyneitä rikollisuutta koskevaa sääntelyä. Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen on säädetty rangaistavaksi rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä, minkä lisäksi teon tekeminen osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan on rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 kohdassa tarkoitettu rangaistuksen koventamisperuste. Lisäksi rikoksen tekeminen osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa on usean rikossäännöksen törkeäksi

kvalifioiva peruste. Myös siviilitiedustelun kohteeksi määritelty joukkotuhoukset suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö (poliisilain 5 a luvun 2 §:n 3 kohta) sekä kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettujen kaksikäyttötuotteiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö voivat tulla arvioitavaksi sekä tiedustelun kohteena että rikosoikeudellisesti.

23. Siviilitiedustelun ja mahdollisen rikostiedustelun kohteiden osittainen päällekkäisyys asettaa vaatimuksen rikostiedustelua koskevan mahdollisen toimivaltuussäätelyn soveltamisalan täsmällisestä ja tarkkarajaisesta määrittämisestä tavalla, jossa myös siviilitiedustelun ja rikostiedustelun rajapinta olisi selkeästi hahmotettavissa. Tällä on merkitystä yhtäältä käytettävien toimivaltuuksien kannalta että viranomaisten toimivallan rajojen selväpiirteisen määrittämisen kannalta.

Kvalifioidusta lakivarauksista luopuminen

24. Ensimmäisenä vaihtoehtona perustuslain 10 §:ään mahdollisen rikostiedustelun mahdollistamiseksi tarvittavista muutoksista voidaan arvioida vaihtoehtoa poistaa perustuslain 10 §:stä sen sisältämät kvalifioidut lakivaraukset tai toinen niistä. Valtiosääntöoikeudellisesti kotirauhan ja/tai luottamuksellisen viestin suoja rajoittavaa sääntelyä arvioitaisiin tällöin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti.

25. Perustuslain 10 §:ää tiedustelutoimivaltuuksien mahdollistamiseksi muutettaessa arvioitiin mahdollisuutta poistaa perustuslain 10 §:stä luottamuksellisen viestin suoja koskeva kvalifioitu lakivaraus. Tuolloin tällaista sääntelyvaihtoehtoa ei kuitenkaan pidetty perusteltuna, koska kvalifioidun lakivarauksen poistaminen ei sopisi hyvin luottamuksellisen viestin salaisuuden perinteisestäkin voimakkaasti suojattuun asemaan. Lisäksi katsottiin, että kvalifioidun lakivarauksen poistamisella olisi vaikutusta perustuslain perusoikeusluvun systematiikkaan, mistä olisi aiheutunut tarve tarkastella perusoikeusluvun kirjoitustapaa laajemminkin (HE 198/2017 vp, s. 29).

26. Tuolloin esitetyt näkökohdat ovat edelleen merkityksellisiä. Lisäksi on huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan perustuslain 10 §:n rajoituslausekkeiden muutosta käsittelevää selvitystyötä koskevassa lausuntokäytännössä ei nimenomaisesti ole esitetty, että siinä tulisi arvioida rajoituslausekkeista luopumista, vaikka on sinänsä ajateltavissa, että valiokunnan edellyttämä rajoituslausekkeiden muutostarpeita koskeva selvitystyö kattaa yhtenä vaihtoehtona myös rajoituslausekkeista luopumisen. Merkitykselliseksi näkökohdaksi kuitenkin tällöin muodostuisi erityisesti se, mikä vaikutus perustuslain 10 §:n rajoituslausekkeista luopumisella olisi perustuslain perusoikeusluvun systematiikkaan.

27. Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin kvalifioiduista lakivarauksista luopuminen merkitsisi myös vaikutuksiltaan huomattavaa muutosta. Ensinnäkin on huomattava, että sanotut lakivaraukset koskevat myös muuta kuin rikosten selvittämiseksi tai rikosten tutkinnassa toteutettavia toimenpiteitä. Lakivarausten poistaminen merkitsisi näin tavallisen lain säätäjän harkintavallan suhteellisen huomattavaa laajenemista myös esimerkiksi oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa, vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedustelutoimivaltuuksista säädettyä. Puolestaan sellaista sääntelyä, jossa tiettyä perustuslaissa turvattua perusoikeutta tiettyjen tarkoitusten toteuttamiseksi voisi rajoittaa kvalifioidussa lakivarauksessa mainituin erityisin edellytyksin ja muiden tarkoitusten toteuttamiseksi sovellettavaksi tulisivat perusoikeuksien yleiset rajoitus-edellytykset, ei voi pitää ongelmattomana perusoikeusjärjestelmän systematiikan kannalta.

28. Toiseksi, jos arvioidaan rajoituslausekkeiden poistamisen vaikutusten laajuutta, etenkin perustuslain 10 §:n 4 momentin kvalifioidun lakivarauksen poistaminen merkitsisi huomattavaa väljennystä rikosten tutkintaan liittyvien toimivaltuuksien kannalta. Voimassa olevan perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Rikosten tutkintaa koskeva lakivaraus sisältää näin siis myös muita kvalifikaatioita, joiden tarkoituksena on täsmällisesti rajata lainsäätäjän perusoikeutta rajoittava harkintavalta välttämättömään. Jos lakivarauksesta luovuttaisiin, merkitsisi se myös näistä muista kvalifikaatioista luopumista.

29. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on verraten usein käsitelty kysymystä siitä, mitkä ovat säännöksessä tarkoitettuja yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavia rikoksia. Sanotun käytännön ja perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavina rikoksina on pidetty esimerkiksi huumausainerikoksia, törkeitä väkivaltarikoksia, maan- ja valtionpetosrikoksia, törkeää lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä, törkeää vahingontekoa ja tietyn edellytyksin eräitä törkeitä talousrikoksia (ks. esim. PeVL 36/2002 vp, s. 4–5, PeVL 32/2013 vp, s. 3/I, PeVL 33/2013 vp, s. 3/II ja PeVL 49/2014 vp, s. 3/II; ks. myös HE 309/1993 vp, s. 54/II). Myös esimerkiksi salakuljetusta on pidetty yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavana rikoksena edellyttäen, että sitä harjoitetaan osana järjestäytynyttä rikollisuutta tai muutoin suunnitelmallisesti, ammattimaisesti tai laajassa mittakaavassa (PeVL 49/2014 vp, s. 3–4).

30. Jos kvalifioidusta lakivarauksesta tältä osin luovuttaisiin, luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvan toimivaltuuden oikeasuhtaisuusarviointi kytkeytyisi käytännössä yksinomaan perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuvaan suhteellisuusvaatimukseen. Tämä merkitsisi oletettavasti tavallisen lain säätäjän harkintavallan laajentumista. Jos perustuslakia muutetaan rikostiedustelun mahdollistavalla tavalla, tällainen tavallisen lain säätäjän harkintavaltaa merkittävästi laajentava muutos voisi aiheuttaa ennakoimattomia yksilön perusoikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia. Perustuslain 10 § ei tällöin samalla tavalla mahdollistaisi esimerkiksi

rikosprosessuaalisten pakkokeinojen tai mahdollisten rikostiedustelutoimivaltuuksien valtio-
sääntöoikeudellista oikeasuhtaisuusarviointia suhteessa tekojen luonteeseen ja moitittavuus-
teen.

31. Edellä esitetyn perusteella vaihtoehtoa, jossa perustuslain 10 §:stä poistettaisiin sen sisältä-
mät kvalifioidut lakivaraukset ei voida nähdäkseni pitää perusteltuna vaihtoehdon perustuslain
perusoikeusluvun systematiikkaan ja kotirauhan ja luottamuksellisen viestin suojaan kohdistu-
vien vaikutusten samoin kuin lakivarausten poistamisesta aiheutuvan tavallisen lain säätäjän har-
kintavallan laajentumisesta mahdollisesti seuraavien ennakoimattomien vaikutusten vuoksi.

Perustuslain 10 §:n lakivarausten mahdollisesta uudistamisesta yleensä

32. Edellä todetun mukaisesti perustuslain 10 §:n 3 momentin kotirauhan suojaa koskevan kvali-
fioidun lakivarauksen mukaan lailla voidaan säätää ”rikosten selvittämiseksi” välttämättömistä
kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Säännöksen 4 momentin mukaan taas lailla voidaan
säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta
taikka kotirauhaa vaarantavien ”rikosten tutkinnassa”. Perusoikeusuudistuksen esitöistä ei il-
mene, minkä vuoksi kotirauhaa ja luottamuksellisen viestin suojaa koskevissa lakivaruksissa on
käytetty sanonnallisesti toisistaan poikkeavia ilmaisuja.

33. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on sinänsä jo varsin pian perusoikeusuudistuk-
sen jälkeen katsottu, että kotirauhaa koskevassa kvalifioidussa lakivaruksessa tarkoitettu rikok-
sen selvittäminen pitää sisällään myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreet-
tisen tai yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutetun teon as-
teelle (PeVL 2/1996 vp, s. 2/I). Samassa yhteydessä valiokunta on pyrkinyt samastamaan rikosten
selvittämiskriteerin ja rikosten tutkintaan liittyvän kriteerin tulkintaa (PeVL 2/1996 vp, s. 2/II).
Vuonna 1999 poliisilain uudistamisen yhteydessä antamassaan lausunnossa valiokunta toisti pi-
tävänsä perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentissa (tuolloin hallitusmuodon 8 §:n 3 momentissa) tar-
koitetussa mielessä rikoksen selvittämisenä tai tutkintana myös sellaisia toimenpiteitä, joihin
ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä ehti-
nyt toteutuneen teon asteelle (PeVL 5/1999 vp, s. 3/I). Myöhemmässä käytännössään valiokunta
on arvioinut sanottuja ilmaisuja vastaavasti (ks. esim. PeVL 36/2017 vp, s. 3–4 ja PeVM 4/2018
vp, s. 5). Kysymys on näin siitä, että molempien lakivarausten tulkinnassa on osin erkaannuttu
säännöksen sanamuodosta (PeVM 4/2018 vp, s. 5).

34. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei sinänsä ole tarkemmin käsitelty
kysymystä siitä, mitä konkreettisella ja yksilöidyllä rikosepäilyllä tarkoitetaan. Toisaalta valio-
kunta on vakiintuneesti edellyttänyt, että konkreettinen ja yksilöity rikosepäily tuodaan selvästi
esille myös toimivaltuutta koskevan säännöksen sanamuodossa (PeVL 2/1999 vp, s. 2/II, PeVL

5/1999 vp, s. 3/I ja PeVL 11/2005 vp, s. 3/II). Valiokunnan mukaan hyväksyttävä sanamuoto on esimerkiksi ollut ” – – henkilön käyttäytymisestä tai muutoin voidaan perustellusti päätellä hänen – – ” siten, että kysymys on ollut perustellusta epäilystä tietyn henkilön syylistymisestä tiettyyn rikokseen (PeVL 5/1999 vp, s. 3/I ja PeVL 11/2005 vp, s. 3/II). Konkreettisella ja yksilöidyllä rikos-epäilyllä on näin valiokunnan lausuntokäytännössä tarkoitettu tiettyyn henkilöön kohdistuvaa perusteltua epäilyä tämän syylistymisestä tiettyyn toimivaltuussäännöksessä nimenomaisesti mainittuun rangaistavaksi säädettyyn tekoon.

35. Kun perustuslain 10 §:n sisältämää luottamuksellisen viestin suojaa koskevaa kvalifioitua lakivarausta vuonna 2017 ehdotettiin muutettavaksi, perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että perustuslain 10 §:n molempiin lakivarauksiin sisältyy tulkinnallinen epäsuhta, jonka korjaaminen edellyttää molempien suhteen yhtäaikaista, huolellista ja syvällistä asian arviota muutostarpeesta ja muutoksen toteuttamisesta tavalla, joka ei tuo yllättäviä seurannaisvaikutuksia. Valiokunta ei pitänyt perusteltuna muuttaa vain toista perustuslain 10 §:n rajoituslauseketta (PeVM 4/2018 vp, 6).

36. Koska perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä ilmaisuja ”rikosten selvittämiseksi” ja ”rikosten tutkinnassa” on käytännössä tulkittu samansisältöisesti, koska molempiin lakivarauksiin sisältyy samanlainen tulkinnallinen epäsuhta ja koska valiokunta on edellyttänyt molempien lakivarausten yhtäaikaista muuttamistarvetta koskevaa arviota, eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannan voi tulkita myös vahvasti puoltavan sitä, että lakivarauksia mahdollisesti muutettaessa ne muutettaisiin jatkossa sanamuodoltaan samansisältöisiksi. Tämä ei tarkoita, että lakivarausten tulisi muilta edellytyksiltään välttämättä olla samansisältöiset, koska luottamuksellisen viestin suojaa koskeva voimassa oleva lakivaraus on täsmällisempi ja pidemmälle meneviä edellytyksiä tavalliselle laille asettava. Tästä lähtökohdasta ei liene syytä luopua, mutta perusteita ei liene esitettävissä sille, että lakivarausten sisältämä rikosperusteinen rajoituslauseke ilmaistaisiin niissä eri ilmaisuja käyttäen.

Luottamuksellisen viestin suojaa koskevan kvalifioitun lakivarauksen täsmentäminen

37. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetun rikosten tutkinnan voidaan sanonnallisesti ymmärtää tarkoittavan vain jo tehtyjen rikosten selvittämistä. Valiokunnan saman vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan rikosten tutkintana perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetussa mielessä pidetään kuitenkin myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutuneen teon asteelle (esim. PeVL 2/1996 vp, s. 2, PeVL 5/1999, s. 2–3, PeVL 36/2017 vp, s. 3 ja PeVM 4/2018 vp, s. 5). Valiokunnan mukaan sanottu tulkinta on vakiintunut eikä siitä ole epäselvyyttä (PeVM 4/2018 vp, s. 5).

38. Kun edellä mainittu tulkinta on vakiintunut eikä siitä ole epäselvyyttä ja koska siitä ei ole aiheutunut ongelmia suhteessa esimerkiksi poliisin salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevan lainsäädännön säätämisen suhteen, erityistä perustetta lakivarauksen muuttamiselle tältä osin ei näytä olevan. Lakivarausta on näin vakiintuneesti tulkittu niin, että se mahdollistaa luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvat toimivaltuudet rikosepäilyyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä edennyt toteutuneen teon asteelle. Ajallisesti lakivaraus on sitä koskevan vakiintuneen tulkinnan mukaan näin mahdollistanut rikosten estämistä sekä paljastamista koskevat toimivaltuudet. Mahdollisen rikostiedustelua koskevan toiminnan suhteen kysymys liittyykin ennen muuta siihen, että rikostiedustelun kohteena olevassa toiminnassa ei vielä ole kysymys konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä. Lisäksi rikostiedustelun kohteet ajoittuisivat pääsääntöisesti myös ajallisesti ajoittua aikaan ennen rikoksen estämistä tai paljastamista. Kysymys olisi ennen muuta siitä, että rikostiedustelun toimivaltuuksin pyritäisiin saamaan tietoa ennalta määritellystä vakavasta rikollisuuteen liittyvästä toiminnasta.

39. Koska rikostiedustelu tarkoittaa rikostiedustelumenetelmiä käyttämällä toteutettua tiedon hankkimista eduskuntalailla tarkemmin määriteltävistä rikollisuuteen liittyvistä uhkista tai toiminnasta, selvältä vaikuttaa, että kysymys ei ole toiminnasta, johon ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyyn johdosta. Ajallisesti kysymys voi olla myös esimerkiksi rikoksen valmistelua varhaisemmasta toiminnasta tai ylipäänsä siitä, että pyritään hankkimaan tietoa tietynlaisesta vakavasta rikollisuudesta, vaikka käsillä ei olisi edes alustavaa havaintoa tulevasta konkreettisesta rikosteosta, rikoksen yrityksestä tai edes rikoksen valmistelusta.

40. Rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeita koskevan selvityshenkilön raportin mukaan rikostiedustelussa olisi kysymys varsinaista esitutkintaa edeltävästä toiminnasta, jolla pyritään luomaan edellytyksiä rikosten estämiseen ja paljastamiseen hankkimalla tietoa, käsittelemällä tietoa sekä hyödyntämällä tietoa rikoksen estämisessä ja paljastamisessa (Matti Tolvanen, Poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeet. Sisäministeriön julkaisuja 2023:19, s. 15–16). Rikoksen estämisellä ja paljastamisella viitataan poliisilain 5 luvun 1 §:n 2 ja 3 momentin mukaan tietyn konkreettisen rikoksen estämiseen ja paljastamiseen, jolloin kysymys on sellaisesta toiminnasta, joka mahtuu perustuslain 10 §:n 4 momentin kvalifioitun lakivarauksen puitteisiin, sellaisena kuin lakivarausta on vakiintuneesti tulkittu. Kysymys on tällöin konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn kytkeytyvästä toiminnasta. Rikostiedustelussa taas on kysymys määrittelemättömämmin ja yksilöimättömämmin rikollisuuteen liittyvästä tiedonhankinnasta. Rikostiedustelu olisi tarkoitus kohdistaa ennen muuta uhkaperustaisesti tietynlaiseen toimintaan, jolloin kysymys ei välttämättä olisi myöskään tiettyyn yksilöön kohdistetusta toiminnasta vaan kysymys voisi olla esimerkiksi tiettyyn ryhmään kohdistuvasta toimivaltuudesta.

41. Tiedustelutoiminnan suhteen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien (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 laintasosta 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 perusteorikosten suhteen riittävää vakavuustasoa (Roman Zakharov v. Venäjä [GC], 4.12.2015, 244 kohta).

42. 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 ratkaisuissaan 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.

43. EUT on sanotussa ratkaisukäytännössään myös katsonut, että viranomaisen oikeus päästä yleisesti kaikkiin säilytettävänä oleviin tietoihin (liikenne- ja paikkatietoihin) ei ole rajattu täysin välttämättömään, minkä vuoksi kansallisen lainsäädännön on perustuttava objektiivisiin tietojen pääsyä rajoittaviin kriteereihin. Kun on kysymys rikollisuuden torjumisen tavoitteeseen liittyvästä oikeudesta saada tietoja, oikeus voidaan myöntää vain sellaisten henkilöiden tietoihin, joiden epäillä suunnittelevan, tekemän tai tehneen vakavan rikoksen tai olevan jollain tavalla mukana tällaisessa rikoksessa. Erityisissä tilanteissa oikeus saada muiden henkilöiden tietoja voidaan myöntää myös, jos on olemassa objektiivisia seikkoja, joiden perusteella voidaan katsoa, että tiedoilla voidaan myötävaikuttaa tällaisen toiminnan torjumiseen. EU-tuomioistuimen mukaan esimerkiksi yleistä turvallisuutta uhkaavassa terrorismissa voi olla kysymys tällaisesta erityisestä

tilanteesta (C-203/15 ja C-698/15, Tele2, EU:C:2016:970, 119 kohta, C-746/18, Prokuratuur [GC], EU:C:2021:152, 50 kohta; ks. myös esim. C-178/22, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano, EU:C:2024:371, 43 kohta).

44. Vastaavasti EIT on yleistä ja erittelemätöntä viestin salaisuuteen kohdistuvaa toimivaltuutta koskevassa ratkaisukäytännössään katsonut, että tällaisen toimivaltuuden edellytyksenä tulee olla tosiasiallisiin viitteisiin perustuva järkevä epäily tietyn henkilön kytkeytymisestä rikollisen teon tai muun esimerkiksi kansallista turvallisuutta vaarantavan teon suunnitteluun tai tekemiseen. Lainsäädäntöä, joka ilman kytkentää tiettyyn henkilöön mahdollistaa esimerkiksi puhelunkuuntelun laajasti tietyllä alueella, jolla rikoksen epäillään tapahtuneen, on näin pidetty sattumanvaraisena ja kokonaisuutena arvioiden EIS 8 artiklan vastaisena (Roman Zakharov v. Venäjä [GC], 4.12.2015, 260 ja 265 kohta).

45. EUT on sinänsä ratkaisukäytännössään pitänyt mahdollisena sellaista liikenne- ja paikkatietojen säilyttämisen rajaamista, joka perustuu tiettyyn ajanjaksoon tai maantieteellisesti määritellyn alueeseen taikka sellaisten henkilöiden ryhmiin, jotka voivat olla tavalla tai toisella kytköksissä vakavaan rikokseen, minkä lisäksi rajaaminen on mahdollista suhteessa henkilöihin, joiden tietojen säilyttäminen voi muulla perusteella myötävaikuttaa vakavan rikollisuuden torjumiseen (esim. C-293/12 ja C-594/12, Digital Rights, EU:C:2014:238, 59 kohta ja C-203/15 ja C-698/15, Tele2, EU:C:2016:970, 106 kohta, C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, La Quadrature du Net, EU:C:2020:791, 150 kohta). EUT:n ratkaisukäytännön perusteella vaikuttaa näin mahdolliselta, että rikollisuuden estämiseen liittyvät toimivaltuudet kohdennetaan riittävän rajatusti, jos ne kohdistetaan esimerkiksi tietyllä tavalla vakavaan rikokseen kytkeytyviin henkilöihin.

46. EIT:n ja EUT:n luottamuksellisen viestin suojaa koskevan ratkaisukäytännön perusteella vaikuttaa näin siltä, että valtiosääntöoikeudellisesti rikostiedustelua koskevalle sääntelylle tulee asettaa toimivaltuuksien kohteena olevan rikoksen tai rikollisuuden vakavuutta koskeva edellytys. Asiaa koskeva lakivarausta tulisi näin asiallisesti kohdentaa vakaviin rikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta rikostiedustelua koskeva sääntely tulisi rajata aineelliselta soveltamaisalaltaan suppeammaksi kuin rikosprosessuaalisia toimivaltuuksia koskeva luottamuksellisen viestin suojaan puuttuva sääntely.

47. Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan rikosprosessuaaliset toimivaltuudet ovat mahdollisia yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ja perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavina rikoksina on pidetty esimerkiksi huumausainerikoksia, törkeitä väkivaltarikoksia, maan- ja valtionpetosrikoksia, törkeää lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä, törkeää vahingontekoa ja tietyn edellytyksin eräitä törkeitä talousrikoksia (ks. esim. PeVL 36/2002 vp, s. 4–5, PeVL 32/2013 vp, s. 3/I, PeVL 33/2013 vp, s. 3/II ja PeVL 49/2014 vp, s. 3/II; ks. myös HE 309/1993 vp, s. 54/II). Myös esimerkiksi salakuljetusta on pidetty

yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavana rikoksena edellyttäen, että sitä harjoitetaan osana järjestäytynyttä rikollisuutta tai muutoin suunnitelmallisesti, ammattimaisesti tai laajassa mittakaavassa (PeVL 49/2014 vp, s. 3–4). Lakivarauksessa tarkoitettuna kotirauhaa vaarantavana rikoksena tulevat kysymykseen lähinnä tietyt rikoslain 24 luvussa tarkoitetut rikokset, ennen muuta luvun 1 §:ssä tarkoitettu kotirauhan rikkominen ja sen törkeä tekemuoto (luvun 2 §).

48. Rikostiedustelua koskevan rajoituslausekkeen – ja mahdollisen myöhemmin rikostiedustelua koskevan lainsäädännön – oikeasuhtaisuuden kannalta olisi perusteltua, että rikostiedustelua koskeva rajoituslauseke olisi suppeampi kuin perinteisiä rikosprosessuaalisia toimivaltuuksia koskeva. Lisäksi rajoituslausekkeessa tulisi tältä osin näkyä EIT:n ja EUT:n käytännössä asetettu rikollisuuden vakavuutta koskeva edellytys. Rajoituslausekkeen tulisi näin koskea esimerkiksi yhteiskunnan tai yksilön turvallisuutta vaarantavaa vakavaa rikollisuutta. Käytännön tarvetta ei liene sille, että rikostiedustelua koskeva rajoituslauseke ulotettaisiin koskemaan kotirauhaa vaarantavaa rikollisuutta tai kotirauhaa vaarantavaa vakavaa rikollisuutta, koska rajoituslauseke koskisi tällöin myös verraten lievää rikollisuutta eikä sitä voitane pitää oikeasuhtaisuusnäkökulmasta perusteltuna.

49. Vastaavasti rikostiedustelua koskevaa rajoituslauseketta tulisi rajata sen henkilöllisen soveltamisalan suhteen. Toisaalta ei ole aivan selvää, millaisia vaatimuksia EUT:n ratkaisukäytännössä on toimivaltuuksien henkilöllisen rajaamisen suhteen asetettu. Henkilöllistä rajausta ei aseteta myöskään voimassa olevissa perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin lakivarauksissa. Näiden lakivarausten konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn kytkeytyvä vakiintunut tulkinta kuitenkin rajaa niiden mahdollistamat toimivaltuudet tiettyyn henkilöön kohdistuvaan rikosepäilyyn, koska rikosepäilyssä on aina kysymys tiettyyn henkilöön kohdistuvasta epäilystä. Vastaavasti rikoksen estäminen kohdistuu tiettyyn henkilöön, koska poliisilain (872/2011) 5 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan rikoksen estämisellä tarkoitetaan 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.

50. Ylipäänsä EIT:n luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvia rikostutkintatoimivaltuuksia koskevassa ratkaisukäytännössä on edellytetty, että asiaa koskevan lainsäädännössä selkeästi määritellään toimivaltuuksien kohteena olevat henkilöryhmät (esim. Huvig v. Ranska, 24.4.1990, 34 kohta, Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhev v. Bulgaria, 28.6.2017, 76 kohta ja Big Brother Watch v. United Kingdom [GC], 335 kohta). Tämä – yhdessä viiden muun vaatimuksen ohella – on ollut edellytys sille, että toimivaltuus on ollut EIS 8 artiklassa tarkoitetun tavoin ”lain sallima”. Eduskunnan perustuslakivaliokunta taas on tiedustelulainsäädäntöä koskevassa lausuntokäytännössään korostanut toimivaltuuksien henkilöllisen soveltamisalan täsmällistä määrittämistä. Valiokunnan mukaan tiedon hankkimisessa tulee puuttua luottamuksellisen viestin suojaan mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti (PeVM 4/2018

vp, s. 8, PeVL 35/2018 vp, s. 18, PeVL 36/2018 vp, s. 20). Valiokunta edellytti tiedustelutoimivaltuuksien kohteena olevan henkilöryhmän määrittämistä laissa sekä henkilöryhmään kohdennetun tiedustelutoiminnan toissijaisuuden säädösperustaista mainitsemista (PeVL 35/2018 vp, s. 18 ja PeVL 36/2018 vp, s. 20).

51. Selvältä edellä esitetyn perusteella vaikuttaa, että rikostiedustelutoimivaltuuksien henkilöllinen soveltamisala on pyrittävä määrittämään tarkkarajaisesti ja täsmällisesti sekä tavalla, joka tekee toimivaltuuksien käyttämisestä mahdollisimman kohdennettua ja rajattua. Jos rikostiedustelutoimivaltuudet kohdennetaan yksilön lisäksi myös henkilöryhmään, henkilöryhmä tulisi näin määritellä laissa. Vastaavasti laissa tulisi tiedustelulainsäädännön tapaan nimenomaisesti säätää, että henkilöryhmään kohdennettujen toimivaltuuksien käyttö on toissijaista yksilöön kohdistettujen toimivaltuuksiin nähden. Rikostiedustelutoimivaltuuksien henkilöllistä soveltamisalaa ei kuitenkaan nähdäkseni ole perusteltua määritellä perustuslain 10 §:n lakivarauksissa, koska myöskään tiedustelutoiminnan suhteen näin ei ole perustuslain 10 §:n 4 momentissa tehty. Valtiosääntöoikeudellisesti on kuitenkin edellytettävä henkilöryhmän riittävän täsmällistä määrittämistä tavallisen lain tasolla.

Lakivarauksissa käytettyjen ilmaisujen ”rikosten selvittämiseksi” ja ”rikosten tutkinnassa” uudistaminen

52. Edellä todetun mukaisesti voimassa olevan perustuslain 10 §:n 3 momentissa käytetyn ilmaisun ”rikosten selvittämiseksi” ja 4 momentissa käytetyn ilmaisun ”rikosten tutkinnassa” on jo pian perusoikeusuudistuksen jälkeen katsottu pitävän sisällään myös toimenpiteitä, joihin ryhdytään konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn toimesta, vaikka rikos ei olisi vielä ehtinyt toteutetun teon asteelle (PeVL 2/1996 vp, s. 2 ja PeVL 5/1999 vp, s. 3/I). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan sanottu tulkinta on vakiintunut eikä siitä ole epäselvyyttä (PeVM 4/2018 vp, s. 5).

53. Selvää sinänsä kuitenkin on, että molempiin lakivarauksiin sisältyy tulkinnallinen epäsuhta. Molempien lakivarausten tulkinnassa on osin erkaannuttu säännöksen sanamuodosta (PeVM 4/2018 vp, s. 5). Sääntely ei näin anna täysin oikeaa kuvaa valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Tätä on pidetty ongelmallisena eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (PeVM 5/2005 vp, s. 2/I, PeVM 10/2006 vp, s. 2–3 ja PeVM 4/2018 vp, s. 3). Lisäksi on huomattava, että jos edellä mainittu tulkinnallinen epäsuhta korjattaisiin, eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellyttänyt molempien lakivarausten yhtäaikaista, huolellista ja syvällistä asian arviota muutostarpeesta ja muutoksen toteuttamisesta tavalla, joka ei tuo yllättäviä seurannaisvaikutuksia (PeVM 4/2018 vp, 6).

54. Vaikka selvää on, että lakivarausten tulkinnassa on osin erkaannuttu niiden sanamuodosta, perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että niiden tulkinta on sinänsä vakiintunut. Lisäksi on huomattava, että valiokunnan mukaan perustuslain säännökset ovat aina pitkiä ja vakaita tulkintalinjoja koskevia, muuttuvissa tilanteissa sovellettavia ja näissä tilanteissa tulkintoja saavia säännöksiä (PeVM 4/2018 vp, s. 4). On näin ajateltavissa, että perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin lakivaraukset ovat tulkinnallisesti mukautuneet jo pian perusoikeusuudistuksen jälkeen muutuneeseen tilanteeseen, jossa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä koskevia rikosprosessuaalisia toimivaltuuksia on ollut välttämätöntä käyttää ajallisesti ennen toteutettua rikostekoa.

55. Kun perustuslain 10 §:n 4 momenttia muutettiin tiedustelutoimivaltuuksista säätämisen mahdollistamiseksi, ehdotettiin samalla nykyiseen 4 momenttiin sisältyvän ilmaisun ”rikosten tutkinnassa” korvaamista ilmaisulla ”rikosten torjunnassa” (HE 198/2017 vp, esim. s. 30). Muutoksella ei ollut tarkoitus muuttaa oikeustilaa siitä, millaiseksi se oli perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä muotoutunut, vaan ehdotetun muutoksen tarkoituksena oli saattaa säännöksen sanamuoto vastaamaan perustuslakivaliokunnan sitä koskenutta vakiintunutta tulkintaa.

56. Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti ensinnäkin perustuslain muuttamiselle asetetut korkeat kriteerit huomioon ottaen sellaista asetelmaa erikoisena, jossa esitetään perustuslain sanamuodon muuttamista ilman, että se vaikuttaa säännöksen tulkintaan (PeVM 4/2018 vp, s. 5). Lisäksi valiokunta ei pitänyt perusteltuna muuttaa vain toista perustuslain 10 §:n rajoituslauseketta. Valiokunta katsoi, että ehdotettu muutos olisi tuonut epäsymmetriaa perustuslain 10 §:n kokonaisuuteen ja olisi saattanut lisätä tulkinnallisia ongelmia (PeVM 4/2018 vp, s. 5). Ilmaisua ”rikosten torjunnassa” valiokunta piti ongelmallisempänä kuin ”rikosten tutkinnan” käsitettä (PeVM 4/2018 vp, s. 5). Tässä suhteessa valiokunta totesi, että rikosten torjunta yleiskielisenä käsitteenä viittaa ensisijaisesti rikosten ennalta estämiseen, minkä vuoksi käsite muuttaisi rajoituslausekkeen painopisteen rikosten selvittämisestä niiden ennalta estämiseen. Myöskään rajoituslausekkeen konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä koskeva nykytulkinta ei valiokunnan mukaan olisi ollut vastaavalla tavalla kiinnitettävissä rikosten torjunnan käsitteeseen (PeVM 5/2018 vp, s. 4).

57. Jos perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentissa käytetyt ilmaisut ”rikosten selvittämiseksi” ja ”rikosten tutkinnassa” pyritäisiin korvaamaan ilmaisulla, joka sisältäisi ilmaisuille annetun voimassa olevan tulkinnan kattaman merkityssisällön ja joka kattaisi myös rikostiedustelutoimivaltuudet, momenteissa jouduttaisiin väistämättä käyttämään ilmaisua, joka muistuttaisi vuonna 2017 ehdotettua ilmaisua ”rikosten torjunnassa”. Tällainen ilmaisu voisi esimerkiksi olla ”rikosten estämiseksi” tai kahden ilmaisun yhdistelmä ”rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi”. Tällaisiin ilmaisiin liittyisi vastaavia ongelmia kuin vuonna 2017 ehdotettuun ilmaisuun ”rikosten torjunnassa”. Ne väistämättä siirtäisivät rajoituslausekkeen painopistettä rikosten ennalta estämiseen eikä niiden tulkinta olisi vaikeuksista kiinnitettävissä rajoituslausekkeiden konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä painottavaan nykytulkintaan. Tällaisilla ilmaisuilla voisi näin olla

odottamattomia seurannaisvaikutuksia eivätkä ne myöskään erityisemmin rajaisi mahdollisten rikostiedustelutoimivaltuuksien alaa, koska tällöin rikostiedustelutoimivaltuuksia ei voitaisi sannonnallisesti rajata EUT:n käytännön mukaisesti vakavaan rikollisuuteen. Tällaiset ilmaisut eivät myöskään selvästi erottelisi sitä, että rikostiedustelutoimivaltuuksissa olisi kysymys uhkaperusteisesta toiminnasta ja perinteisessä rikosprosessuaalisissa toimivaltuuksissa konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn kytkeytyvistä toimivaltuuksista. Vastaavasti ilmaisut eivät selvästi erottelisi rikostiedustelutoimivaltuuksien mahdollista kohdentumista tietyn yksilön ohessa tiettyyn ryhmään tai sen jäseneen, kun rikostutkintaa koskevat toimivaltuudet koskevat vain yksilöön rikosepäilyn perusteella kohdistettavia toimia.

58. Edellä on myös todettu, että perustuslain 10 §:n sisältämien lakivarausten tarkoituksena on luetella mahdollisimman tyhjentävästi, suppeasti sekä täsmällisesti tavallisen lain säätäjän mahdollisuudet rajoittaa kotirauhaa ja luottamuksellisen viestin suojaa (HE 309/1993 vp, s. 54/I). Jos lakivarauksissa käytetty ilmaisu kattaisi rikostutkinnan sekä rikostiedustelun, perustuslain sääntely ei tältä osin olisi täsmällistä.

59. Edellä esitetyn perusteella perustellummalta vaihtoehdolta vaikuttaa rikostiedustelutoimivaltuuksia koskevan lakivarauksen erillisyyssuhteessa tavanomaisia rikosprosessioikeudellisia toimivaltuuksia koskevaan lakivaraukseen, vaikka tällainen sääntelyratkaisu tekisi perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentista nykyistä kasuistisempia.

Lakivarausten muuttaminen – vaihtoehto 1

60. Luottamuksellisen viestin suojaa koskevat edellä todetut valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot huomioon ottaen perustuslain 10 §:n 4 momentin kvalifioitua lakivarausta olisi rikostiedustelutoimivaltuuksia koskien mahdollista täsmentää siten, että momentissa säädettäisiin uudesta rikostiedustelutoimivaltuuksia koskevasta luottamuksellisen viestin suojaa koskevasta rajoitusperusteesta. Rajoitusperuste olisi mahdollista muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, *yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien vakavien rikosten/vaarantavan vakavan rikollisuuden torjunnassa*, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta

61. Rikostiedustelua koskeva rajoitusperuste olisi aineelliselta soveltamisalaltaan suppeampi kuin rikosten tutkintaa koskeva rajoitusperuste ensin mainitun koskiessa vain yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti vaarantavien rikosten tai rikollisuuden torjuntaa. Kuten edellä

kohdassa 45 on katsottu, rikostiedustelutoimivaltuuksien käyttämiselle kotirauhaa vaarantavien rikosten tai rikollisuuden torjunnassa ei liene käytännön tarvetta, minkä lisäksi kotirauhaa vaarantavat rikokset ovat suhteellisen lievästi rangaistavia. Kotirauhaa vaarantavien rikosten lisääminen rikostiedustelua koskevaan rajoitusperusteeseen saattaisi näin olla ongelmallista sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta.

62. Perustuslain sääntelyn ja siltä edellytettävän riittävän täsmällisyyden sekä suhteellisen pitkäikäisyyden kannalta rajoituslausekkeessa ei olisi perusteltua nimetä nimenomaisesti niitä rangaistavaksi säädettyjä tekoja, joiden suhteen luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvat rikostiedustelutoimivaltuudet olisivat mahdollisia. Perustuslakiin sisällytettävän kannalta on riittävää, että rajoituslausekkeessa luonnehdittaisiin yleisemmin näiden rikosten luonnetta. Tällainen luonnehdinta vastaa EIT:n ratkaisukäytännössä edellytettyä (ks. esim. *Big Brother Watch v. United Kingdom* [GC], 25.5.2021, 335 kohta, jonka mukaan kansallisessa laissa on määriteltävä ”the nature of offences which may give rise to an interception order”. Riittävän täsmällisenä ja kattavana voitaneen pitää viittausta yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta vaarantaviin rikoksiin. Rajoitusperuste olisi näin myös sanonnallisesti johdonmukainen suhteessa rikosten tutkintaa koskevaan rajoitusperusteeseen.

63. EUT:n ratkaisukäytännössä on johdonmukaisesti katsottu, että ainoastaan vakavan rikollisuuden torjuminen ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien vakavien uhkien ehkäiseminen voivat suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikeuttaa 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). Rikostiedustelua koskeva rajoituslauseke olisi näin rajattava koskemaan yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia vakavia rikoksia tai vakavaa rikollisuutta.

64. Koska etenkin luottamuksellisen viestin suoja koskeva tulkintakäytäntö kehittyy EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaa koskevassa EUT:n ratkaisukäytännössä, perustuslain asian kannalta merkityksellinen sääntely on syytä pitää suhteellisen yleisenä. Tällöin voitaisiin varmistua siitä, että perustuslain sääntelyä ei tarvitsisi muuttaa EUT:n kehittyvän ratkaisukäytännön seurauksena. Suhteellisen yleinen perustuslain säännösten kirjoittamistapa vastaa myös perustuslaissa yleisesti noudatettua sääntelytapaa, ottaen kuitenkin huomioon perustuslain säännösten riittävä tarkkarajaisuus. Erityisesti perustuslain 10 §:n sisältämien lakivarausten suhteen olisi pyrittävä varmistumaan siitä, että lakivarausten kielelliset muotoilut eivät johda tilanteeseen, jossa lakivarauksia tulisi muuttaa EUT:n ratkaisukäytännön kehittymisen seurauksena. Toisaalta lakivarauksissa olisi syytä ottaa huomioon keskeisimpiä EIT:n ja EUT:n ratkaisukäytännössä kehittyneitä

luottamuksellisen viestin suojan rajoittamista koskevia edellytyksiä. Tällainen on esimerkiksi rikoksen tai rikollisuuden vakavuutta koskeva edellytys. Sen sijaan esimerkiksi EUT:n vielä kehitysmässä olevaa ratkaisukäytäntöä suhteessa siihen, miten välitystietoja (esim. IP-osoitteet) koskeva sääntely mahdollisesti eroaa muita tietoluokkia koskevasta sääntelystä, ei ole nähdäkseni syytä pyrkiä ottamaan huomioon perustuslain sääntelyssä, koska perustuslain tasolla tällaisten näin hienojakoisten erottelujen tekeminen ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta (EUT:n ratkaisukäytännöstä ks. etenkin C-470/21, *La Quadrature du Net II*[GC], EU:C:2024:370, erit. 75–93 kohta).

65. Jos rikostiedustelua koskevassa rajoituslausekkeessa käytettäisiin ilmaisua ”rikosten torjunnassa”, perustuslain 10 §:n 4 momentin lakivarauksen painopiste rikosprosessuaalisia toimivaltuuksia koskien säilyisi edelleen rikosten tutkinnassa, koska sitä koskeva rajoituslauseke olisi soveltamisolaltaan laajempi eikä rikostiedustelua koskevan rajoituslausekkeen lisääminen vaikuttaisi rikosten tutkintaa koskevan rajoituslausekkeen vakiintuneeseen tulkintaan. Rikostiedustelua koskeva ilmaisu ”rikosten torjunnassa” mahdollistaisi toiminnan, joka sijoittuu ajallisesti aikaan ennen konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Rajoituslauseke tulisi näin sovellettavaksi esimerkiksi uhkaperusteisesti käytettäviä rikostiedustelutoimivaltuuksia koskien.

66. Arvioitavaksi tulee, olisiko rajoituslausekkeessa perusteltua käyttää ilmaisua ”yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantava vakava rikos” vai ”yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantava vakava rikollisuus”. Ensin mainittu kytkisi rikostiedustelutoimivaltuuksien käytön selvemmin rikoslaissa rangaistavaksi säädettyihin tekoihin ja niitä koskevaan konkreettiseen tietoon. Sanotun ilmaisun voi myös tulkita tarkoittavan ensisijaisesti tiettyyn yksilöön kohdistuvien toimivaltuuksien mahdollistamista. Jos taas rajoituslausekkeessa käytettäisiin ilmaisua ”yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantava vakava rikollisuus”, rajoituslauseke saattaisi selvemmin mahdollistaa myös henkilöryhmään kohdistettavien toimivaltuuksien käytön. Tällöin olisi kuitenkin painotettava sitä, että rikostiedustelutoimivaltuuksista tavallisella lailla säädettyä tulisi huolehtia henkilöryhmän riittävän täsmällisestä laintasoista määrittämisestä sekä henkilöryhmään kohdistettavien toimivaltuuksien käytön toissijaisuudesta yksilöön kohdistettaviin toimivaltuuksiin nähden. Lisäksi on huomattava, että rajoituslausekkeessa mahdollisesti käytettävä ilmaisu ”vakava rikollisuus” joka tapauksessa saisi tosiasiallisen sisältönsä rangaistavaksi säädettyjen tekojen tai niitä koskevien luonnehdintojen kautta, mikä sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta merkitsisi, että ilmaisu ei tässä suhteessa merkittävästi eroaisi ilmaisusta ”vakava rikos”.

67. Jos on osoitettavissa välttämätön tarve muuttaa perustuslain 10 §:n 3 momentin kotirauhaa koskevaa kvalifioitua lakivarausta rikostiedustelua koskevan sääntelyn mahdollistavaksi, tälle tulisi esittää muuttamisen välttämättömyyttä puoltavat kattavat ja painavat perustelut. Kotirauhaa koskeva kvalifioitu lakivaraus on ylipäänsä suppeampi kuin luottamuksellisen viestin suoja koskeva, mikä asettaa sen laajentamista koskevan kynnyksen korkealle. Toisaalta perustuslain 10 §:n 3 momentin sisältämää rikosten selvittämistä koskevaa rajoituslauseketta ei ole 10 §:n 4

momentin tapaan kvalifioitu rikosten lajeja koskevilla luonnehdinnoilla. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin kotirauhan suojaan puuttuvien rikosprosessuaalisten toimivaltuuksien suhteen edellyttänyt toimivaltuuden käytön sitomista törkeisiin rikoksiin sekä konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn (PeVL 5/1999 vp, s. 5/II). Sittenmin valiokunnan käytännössä on tosin pidetty mahdollisena myös verraten vähäisiin rikoksiin ja rikkomuksiin kytkeytyviä tarkastustoimivaltuuksia (ks. kohdassa 5 mainittu lausuntokäytäntö).

68. Kotirauhan suojaa koskevan perustuslain 10 §:n 3 momentin kvalifioitun lakivarauksen muuttaminen rikostiedustelua koskevan rajoituslausekkeen sisältäväksi merkitsisi kuitenkin huomattavaa muutosta. Näin muutettuna lakivaraus esimerkiksi periaatteessa mahdollistaisi asuntokuuntelun käytön rikostiedustelussa. Lainsäädäntökäytännössä asuntokuuntelua on pidetty syvimmälle perusoikeuksiin puuttuvana salaisena pakkokeinona, joka on mahdollinen vain kaikkein vakavimpien rikosten tutkinnassa (LaVM 8/2013 vp, s. 4–5). Asuntokuuntelu ei sen perusoikeuksiin puuttuvan luonteen vuoksi ole mahdollista poliisilain 5 luvussa tarkoitettu tavoin rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi.

69. Jos kotirauhan suojaa koskevaa lakivarausta kuitenkin laajennettaisiin, se olisi syytä muotoilla samoin kuin luottamuksellisen viestin suojaa koskevan lakivarauksen mahdollinen muutos. Perustuslain 10 §:n 3 momentti voitaisiin näin muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi, rikosten selvittämiseksi tai yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien vakavien rikosten/vaarantavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä

Lakivarausten muuttaminen – vaihtoehto 2

70. Koska rikostiedustelussa olisi edellä kohdassa 36 todetun mukaisesti tiedon hankkimisesta vakavaa rikollisuutta koskevasta uhkasta, sitä koskeva rajoituslauseke voitaisiin muotoilla myös tiedustelua koskevaa rajoituslauseketta muistuttaen tavalla, jossa rikostiedustelun luonne kävisi selvästi ilmi rajoituslausekkeen sanamuodosta. Lakivaraukset voitaisiin näin muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi, rikosten selvittämiseksi tai yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavaa vakavaa rikollisuutta/vakavaa rikosta koskevan tiedon hankkimiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä
Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavaa vakavaa rikollisuutta/vakavaa rikosta koskevan tiedon hankinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja

vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta

71. Tiedon hankkimista koskevan mahdollisen lakivarauksen sisältämiä ilmaisuja vakava rikollisuus ja vakava rikos tulisi tulkita vastaavasti kuin edellä kohdissa 59–63 on todettu.

Rikostiedustelun edellytyksistä säättäminen

72. 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 tarkoitettusta 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).

73. 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).

74. 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 peitetoinnille ja valeostolle, käytölle asetetaan pidemmälle meneviä edellytyksiä näiden toimivaltuuksien epäkonventionaalisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvan luonteen vuoksi.

75. 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 epätasällisempi 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). Rikostiedustelun konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä irtautuva luonne huomioon ottaen välttämättömyyden asettaminen kaikkien rikostiedustelutoimivaltuuksien käytön edellytykseksi vaikuttaa nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti perustellulta.

76. 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 nähdäkseni 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.

Rikostiedustelutoimivaltuuksien valvonta

77. Valtiosääntöoikeudellisesti tiedustelutoimivaltuuksien ja salaisten tiedonhankintakeinojen samoin kuin salaisten pakkokeinojen valvonta on keskeisessä asemassa. EIT:n ratkaisukäytännössä on korostettu salaisten tiedusteluvaltuuksien 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).

78. 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 kattaen 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).

79. 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).

80. 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 parlamentaarilla 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. Toisaalta on huomattava, että EIT:n ratkaisukäytännössä on korostettu kansanedustuslaitoksen osallistumisella salaisten tarkkailutoimivaltuuksien valvontaan olevan merkitystä demokratian suojelemisen kannalta (esim. Leander v. Ruotsi, 26.3.1987, 65 kohta). Koska rikostiedustelutoimivaltuudet olisivat kohteeltaan epämääräisempiä kuin konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä koskevat tutkintatoimivaltuudet, rikostiedustelutoimivaltuuksien käyttäminen sisältää suurempia perusoikeusloukkauksia koskevia riskejä sekä myös tällaisten toimivaltuuksien väärinkäyttöön liittyviä suurempia mahdollisuuksia. Nämä näkökohdat perustelisivat myös laajempaa valvontaa. Parlamentaarisen valvonnan kannalta merkitystä olisi myös sillä, että valvontaan osallistuisi myös oppositioon kuuluvia tahoja.

81. 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. Rikostiedustelutoimivaltuuksien valvonnan tulisi olla vähintään samalla tasolla kuin salaisten pakkokeinojen valvonnan. Edellä esitetyn mukaisesti myös parlamentaarista valvontaa voitaisiin pitää rikostiedustelutoimivaltuuksien suhteen perusteltuna.

Tuomioistuinkontrollin merkitys

82. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tiedustelutoimivaltuuksien kannalta merkityksellisessä ratkaisukäytännössä on edellytetty tällaisten toimivaltuuksien käyttöön liittyvää tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen elimen etukäteisvalvontaa (esim. Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006, 106 kohta, Roman Zakharov v. Venäjä [GC], 4.12.2015, 232–233 kohta ja Big Brother Watch v. Yhdistynyt Kuningaskunta [GC], 25.5.2021, 356 kohta). EIT on korostanut riippumattoman elimen toteuttaman etukäteisvalvonnan merkitystä toimivaltuuksien käytön välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta (esim. Big Brother Watch v. Yhdistynyt Kuningaskunta [GC], 25.5.2021, 356 kohta). EIT on myös nimenomaisesti todennut, että riippumaton ja puolueeton etukäteinen tuomioistuinkontrolli tarjoaa parhaat oikeussuojatakeet tiedustelumenetelmien tai vastaavien menetelmien käyttöönottoa arvioitaessa (esim. Klass ym. v. Saksa (plenary), 6.9.1978, 55–56 kohta, Roman Zakharov v. Venäjä [GC], 4.12.2015, 233 kohta ja Centrum för Rättvisa v. Ruotsi [GC], 25.5.2021, 250 kohta).

83. Myös EUT:n ratkaisukäytännössä on korostettu tuomioistuimen tai muun riippumattoman hallintoelimen suorittamaa etukäteisvalvontaa perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaan puuttuvien rikostutkintaan liittyvien toimivaltuuksien oikeasuhtaisuuden arvioinnissa. EUT on pitänyt tällaista etukäteisvalvontaa välttämättömänä, kun toimivaltaisten kansallisten viranomaisten pääsy aiheuttaa vaaran vakavasta tai jopa erityisen vakavasta puuttumisesta rekisteröidyn perusoikeuksiin (C-548/21, *Bezirkshauptmannschaft Landeck*, EU:C:2024:830, 102 kohta). EUT on pitänyt esimerkiksi matkapuhelimeen kohdistuvaa laite-etsintää tällaisena vakavana tai jopa erityisen vakavana puuttumisena rekisteröidyn perusoikeuksiin (C-548/21, *Bezirkshauptmannschaft Landeck*, EU:C:2024:830, 95 kohta).

84. EUT on lisäksi ratkaisukäytännössään vakiintuneesti katsonut, että rikollisuuden torjumisen tavoitteeseen liittyen viranomaisten pääsy yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojan kannalta merkityksellisiin tietoihin, kuten liikenne- ja paikkatietoihin, voidaan myöntää vain sellaisten henkilöiden tietoihin, joiden epäillään olevan mukana vakavassa rikoksessa (esim. C-746/18, *Prokuratuur*, EU:C:2021:152, 50 kohta). Vakavan rikoksen määrittely on EUT:n ratkaisukäytännön mukaan kansallisen oikeuden alaan kuuluva asia, mutta vakavan rikoksen määrittelyn on kuitenkin täytettävä EU:n perusoikeuskirjan 7, 8 ja 11 artiklasta seuraavat vaatimukset. Lisäksi EUT on katsonut, että vakavan rikoksen määrittely edellyttää sellaista oikeasuhtaisuusarviointia, joka toteutuu tuomioistuimen tai riippumattoman hallintoelimen etukäteisvalvonnassa (C-178/22, *Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano*, EU:C:2024:371, 51 kohta).

85. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu perusoikeuksiin puuttuvien salaisten tiedonhankintakeinojen, kuten peitetoiminnan ja valeoston, ratkaisutoimivallan osoittamista tuomioistuimelle (PeVL 66/2010 vp, s. 9/II). Tiedustelumenetelmien suhteen valiokunta on todennut EIT:n ratkaisukäytännön puoltavan tiedustelumenetelmien käyttämisestä päättämisen uskomista tuomioistuimelle (PeVL 35/2018 vp, s. 19 ja PeVL 36/2018 vp, s. 21). Valiokunnan lausuntokäytännössä on siis pidetty perusteltuna tuomioistuimen ennakkokontrollia tällaisten toimivaltuuksien suhteen. Vastaavasti EIT:n ratkaisukäytäntöön viitaten perustuslakivaliokunta on edellyttänyt kotietsinnän saattamista tuomioistuimen käsiteltäväksi ja esittänyt lisäksi, että yleisestä kotietsinnästä päättäminen siirrettäisiin pääsääntöisesti muulle kuin esitutkintaviranomaiselle (PeVL 66/2010 vp, s. 6).

86. EIT:n ja erityisesti EUT:n ratkaisukäytännön perusteella vaikuttaa vahvasti siltä, että ainakin yksityiselämään ja luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvista rikostiedustelutoimivaltuuksista päättäminen tulisi osoittaa tuomioistuimen ratkaisutoimivaltaan kuuluvaksi. Valtiosääntöoikeudellisesti kysymys on siitä, että riippumaton ja puolueeton tuomioistuin toteuttaisi parhaiten tällaisten toimivaltuuksien välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia. Joissain eurooppalaisissa valtioissa luottamuksellisen viestin suoja koskevassa perustuslain säännöksessä nimenomaisesti säädetään siitä, että sanottuun oikeuteen puuttuminen voidaan toteuttaa vain tuomioistuimen määräyksellä (*Danmarks Riges Grundlov*, 1953, 72 §: *Boligen er ukrænkelig*).

Husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden må, hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse, alene ske efter en retskendelse). Tällöin perustuslain säännöksen sisältämässä lakivarauksessa nimenomaisesti edellytettäisiin tuomioistuimen ennakkokontrollia. Tämänkaltainen tuomioistuin-kontrollista säättäminen olisi Suomen perustuslain perusoikeusluvussa poikkeuksellista. Perustuslain perusoikeusluvun säännösten sisältämissä lakivarauksissa ei tyypillisesti säädetä tuomioistuin-kontrollista, joskin esimerkiksi perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, voi määrätä vain tuomioistuin. Voidaan kuitenkin arvioida, että rikos-tiedustelutoimivaltuuksia koskevasta tuomioistuin-kontrollista säättäminen perustuslain 10 §:ssä poikkeaisi perusoikeusluvun säännösten systematiikasta. Selvää kuitenkin on, että EIT:n ja EUT:n ratkaisukäytäntö tuomioistuin-kontrollia laajasti edellyttää, minkä vuoksi rikostiedustelumenetelmiä koskevan ratkaisuvallan osoittamista tuomioistuimelle tällaisten menetelmien välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden mahdollisimman täysimääräisen arvioinnin mahdollistamiseksi tulisi pitää tällaiselle sääntelylle asetettuna valtiosääntöoikeudellisena edellytyksenä.