Veli-Pekka Viljanen

HE 98/2026 vp laiksi pakkokeinolain 2 ja 10 luvun muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 4.9.2026

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä minua on pyydetty lausunnossani tarkastelemaan ehdotettua sääntelyä osallistuvan tietolähteen käytöstä erityisesti perustuslain 124 §:n kannalta. Rajoitun lausunnossani arvioimaan yksinomaan osallistuvan tietolähteen käyttöä koskevia ehdotuksia. Totean kuitenkin, että esityksen muihin ehdotuksiin sisältyy niin ikään merkittäviä valtiosääntöoikeudellista arviointia vaativia kysymyksiä, kuten hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin koskevasta jaksosta (s. 138-154) ilmenee.

Osallistuvan tietolähteen käytöstä ehdotetaan säädettäväksi pakkokeinolain 10 luvun 40 a – 40 d §:ssä. Pakkokeinolain 10 luvun 39 §:n mukaan *tietolähdetoiminnalla* tarkoitetaan muuta kuin satunnaista luottamuksellista, rikoksen selvittämiseksi merkityksellisten tietojen vastaanottamista poliisin ja muun viranomaisen ulkopuoliselta henkilöltä (*tietolähde*). Poliisi, Tulli tai Rajavartiolaitos saa pyytää tähän tarkoitukseen hyväksyttyä, henkilökohtaisilta ominaisuuksilta sopivaa, rekisteröityä ja tiedonhankintaan suostunutta tietolähdettä hankkimaan 1 momentissa tarkoitettuja tietoja (*tietolähteen ohjattu käyttö*). Näitä säännöksiä ehdotetaan nyt täydennettäväksi säännöksillä osallistuvasta tietolähteestä. Ehdotetun 10 luvun 40 a §:n mukaan yksittäistapauksessa osana tietolähteen ohjattua käyttöä esitutkintaviranomaisen ohjauksessa ja valvonnassa tietolähde saisi: 1) hankkia toimitiloja tai kulku- tai muita sellaisia välineitä; 2) kuljettaa henkilöitä, esineitä tai aineita; 3) hoitaa taloudellisia asioita; taikka 4) avustaa muilla 1–3 kohdissa tarkoitettuihin tapoihin rinnastettavilla tavoilla rikollisryhmää, rikollisjoukkoa, rikollisverkostoa tai muuta näihin verrattavissa olevaa rikosten toteuttamiseksi muodostettua henkilöiden yhteenliittymää.

Ehdotetun sääntelyn tarkoittama osallistuva tietolähdetoiminta lähentyy jossain määrin pakkokeinolaissa säädettyä peitetoimintaa (vrt. esim. pakkokeinolain 10 luvun 29 § verrattuna ehdotettu 10 luvun 40 a §).

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arvioimaan ehdotettua sääntelyä perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille.

Perustuslain 124 §:n säännöksen tarkoituksena on perustuslain esitöiden mukaan rajoittaa julkisten hallintotehtävien antamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (HE 1/1998 vp, s. 178—179). Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Pykälä kattaa sekä viranomaisille kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179).

Hallituksen esityksessä on esitetty arvio ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslain 124 §:ään. Esityksessä todetaan ensinnäkin, että tietolähdetoimintaa ei ole arvioitu perustuslain 124 §:n kannalta perustuslakivaliokunnan tähänastisessa lausuntokäytännössä. Esityksessä katsotaan, että tietolähdetoiminnassa ei ole kyse yksityiselle henkilölle annettavasta julkisesta hallintotehtävästä. Vaikka esityksessä ehdotetaan lisättäväksi jo käytössä olevaan toimivaltuuteen osallistuvuutta koskeva elementti, ei tämän katsota muuttavan toimivaltuuden luonnetta siten, että osallistuvan tietolähteen toiminta tulisi arvioida perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuksi julkiseksi hallintotehtäväksi (HE, s. 148).

Tätä perustellaan sillä, että osallistuva tietolähdetoiminta ei muodostu luonteeltaan sellaiseksi, että siinä annettaisiin yksityiselle henkilölle sellainen tehtävä, jota tulisi arvioida julkisena hallintotehtävänä. Tietolähdetoiminta ei perustuisi tietolähteen itsenäiseen harkinta- ja päätöksentekovaltaan, eikä tietolähteenä toimiva henkilö tekisi toiminnan osana itsenäisesti sellaisia ratkaisuja, jotka vaikuttaisivat yksityisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Osallistuvan tietolähteen käytössä olisi aina kyse esitutkintaviranomaisen päätökseen ja harkintaan perustuvasta toiminnasta, ja tietolähteen rooli säilyisi samana ja sen

toiminta epäitsenäisenä tietolähteen toimiessa viranomaisen tarkoin asettamissa puitteissa sekä ohjeiden ja valvonnan alaisena. Toimivaltuuden perustana toimisi aina viranomaisen päätös pakkokeinon käyttämisestä ja toimivaltuutta käytettäisiin viranomaisen päätöksen mukaisesti täsmällisesti määritettyjen toimien suorittamiseen suunnitelmallisesti ja tapauskohtaisesti ominaisuuksiltaan sopivaksi arvioidun tietolähteen toimesta. Tietolähde ei tulisi käyttämään tehtävässään julkista valtaa, vaan kyseessä olisi nimenomaisesti viranomaisen toimivaltuus, jossa tiedonhankintaa toteuttaisi yksityinen henkilö viranomaisen ohjauksessa ja valvonnassa (HE, s. 149-150).

Voin yhtyä tältä osin hallituksen esityksen peruslähtökohtiin. Osallistuvassakin tietolähdetoiminnassa on kyse lähtökohtaisesti poliisin toimivallasta vastaanottaa ja pyytää tietoja viranomaisten ulkopuoliselta henkilöltä. Tietolähteenä toimivan henkilön osalta ei siis ole kyse viranomaiselle lähtökohtaisesti kuuluvasta tehtävästä, kuten perustuslain 124 §:ssä tarkoitetaan. Pelkästään se seikka, että laissa oikeutettaisiin tietolähde osallistumaan rikolliseen toimintaan avustamalla sitä tietyin edellytyksin ei muuta tätä lähtökohtaa. Tältäkin osin kyse on viranomaisen nimenomaiseen päätökseen perustuvasta toiminnasta, jolla osaksi turvataan tietolähteen toimintaedellytyksiä ja henkilökohtaista turvallisuutta. Osallistuvaa tietolähdetoimintaa koskevat säännökset ovat ensi sijassa poliisiviranomaisen (tai vastaavan) toimivaltaa ja menettelyjä tietolähdetoiminnassa koskevia säännöksiä.

Ongelmallisempana suhteessa perustuslain 124 §:ään voidaan pitää ehdotetun pakkokeinolain 10 luvun 40 a §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan osallistuva tietolähde saa esitutkintaviranomaisen ohjauksessa ja valvonnassa tehdä sellaisia toimenpiteitä, jotka mahdollistavat esitutkintaviranomaiselle lain 10 luvussa säädetyn salaisen pakkokeinon hyödyntämisen. Momentin perustelujen mukaan kyse voisi olla esimerkiksi teknisessä tarkkailussa käytettävän laitteen viemisestä johonkin määrättyyn kohteeseen, johon toimivaltaisella viranomaisella ei olisi käytännössä mahdollista kohdehenkilöiltä salassa päästä (HE, s. 128). Tältä osin kyseinen toimivaltuus irtaantuu varsinaisesta tietolähdetoiminnasta pakkokeinolaissa tarkoitettujen salaisten pakkokeinojen toteuttamista avustavaksi tehtäväksi. Tältä osin kyse on mielestäni selvästi perustuslain 124 §:n mukaisesta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 124 §:n tarkoittamana merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaa perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179). Kyseinen tietolähteen toimivaltuus olisi sidottu esitutkintaviranomaisen ohjaukseen ja

valvontaan eli kyse ei olisi sellaisesta tietolähteenä toimivalle henkilölle osoitetusta itsenäiseen harkintaan perustuvasta toimivallasta, jota olisi pidettävä merkittävän julkisen vallan käyttämisenä. Perustuslain 124 § asettaa kuitenkin vaatimuksen siitä, että tehtävän antamisen tietolähteelle on oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Pidän kyseenalaisena, miten näiden vaatimusten voidaan katsoa täyttyvän tilanteessa, jossa viranomaisten ulkopuolisen tietolähteen tehtäviä laajennetaan poliisiviranomaisen salaisia pakkokeinoja koskevaa toimintaa avustavaksi. Tietolähteenä käytetään henkilöitä, joilla on jokin kytkentä rikollisryhmään tai rikollisverkostoon tai vastaavaan. Salaisten pakkokeinojen toteuttamiseen liittyvän avustavankin tehtävän osoittaminen tällaiselle taholla on lähtökohtaisen ongelmallista perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen kriteerien näkökulmasta. Perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä katson, että pakkokeinolain ehdotettu 10 luvun 40 a §:n 3 momentti on poistettava ehdotuksesta.

Ehdotetun pakkokeinolain 40 d §:ssä säädetään tietolähteen turvaamisesta. Pykälän 2 momentin mukaan tietolähdetoimintaan määrätty salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu virkamies saa päättää, että tietolähde tämän suostumuksella varustetaan kuuntelun, katselun ja seurannan mahdollistavalla teknisellä laitteella, jos varustaminen on yksittäistapauksessa välttämätöntä tämän turvallisuuden varmistamiseksi. Kuuntelu, katselu ja seuranta saadaan tallentaa.

Esityksen perustelujen mukaan sääntelyssä ei tältä osin olisi kyse perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisesta. Perustelujen mukaan viestin kuuntelemisella teknisin apuvälinein tarkoitetaan perustuslain 10 §:n 2 momentin yhteydessä esimerkiksi telekuuntelua tai teknistä kuuntelua, eikä esityksessä käsillä olevaa tilannetta, jossa ääniyhteyden tarkoituksena on tietolähteen turvaaminen eikä tiedonhankinta. Tietolähdetoiminta on luonteeltaan poikkeuksellista ja ääniyhteyden käyttäminen rajautuisi tilanteisiin, joissa tietolähteen turvallisuutta ei voitaisi muilla viranomaistoimilla riittävän tehokkaasti taata. Teknisellä laitteella ei ole tarkoitus hankkia tietoa luottamuksellisesta viestinnästä eikä tietolähteen avulla voida kiertää laissa säädettyjä perustuslain 10 §:n 2 momentin rajoittamista tarkoittavien keinojen käytön edellytyksiä. Näin ollen hallituksen esityksessä on päädytty siihen, että kysymys ei ole perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan piiriin kuuluvasta toiminnasta (HE, s. 147-148).

Pidän tätä kantaa yksinkertaistavana. Ensinnäkin sääntely mahdollistaa kuuntelun tallentamisen. Kuuntelun mahdollistavalla laitteella varustaminen on mahdollista, jos se on ”yksittäistapauksessa” välttämätöntä tietolähteen turvallisuuden varmistamiseksi. Yksittäistapauksellisuuden edellytys ei merkittävästi rajaa kuuntelulaitteen käyttöä, kun otetaan huomioon, että osallistuvan tietolähteen mahdollisuus osallistua rikollisen toiminnan avustamiseen (40 a § 1 mom.) on sekin sidottu yksittäistapauksellisuuteen ja osallistuvaa tietolähteen käyttöä koskeva päätös voidaan antaa jopa kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan (40 c § 2 mom.). Sääntelyä tulisi tältä osin täsmentää siten, että se ei mahdollista kuuntelulaitteen pidempiaikaista käyttöä ja rajautuu selkeästi vain tietolähteen turvallisuuden varmistamiseen.

Muussa tapauksessa sääntelyä on nähdäkseni arvioitava vastoin hallituksen esityksen perusteluissa omaksuttua kantaa myös perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentissa tarkoitettuna luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoituksena. Tältä osin näyttää selvältä, että ehdotetussa muodossa säännös ei täytä perustuslain 10 §:n 4 momentissa viestin salaisuuden rajoittamiselle asetettuja kriteerejä. Merkittävää on tältä osin, ettei osallistuvaa tietolähdetoimintaa ole kytketty määrättyihin perusterikoksiin toisin kuin pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevissa säännöksissä on tehty ja jota perustuslain 10 §:n 4 momentti edellyttäisi.