Olli Mäenpää
11.9.2026

Perustuslakivaliokunnalle

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

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi pakkokeinolakia, rikostorjunnasta Tullissa annettua lakia ja rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettua lakia sekä kolmea muuta lakia.

Pakkokeinolaissa säädettyjä vangitsemisen edellytyksiä ehdotetaan täsmennettäviksi ottaen huomioon erityisesti EIT:n oikeuskäytäntö ja siihen tukeutuva korkeimman oikeuden uudempi oikeuskäytäntö. Samassa yhteydessä vangitsemisen edellytyksiä täydennettäisiin uudella hengen, terveyden tai vapauden vaarantumisen uhkaan perustuvalla vangitsemisperusteella. Lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi uusista toimivaltuuksista, jotka määrittelevät salaista paikkaan kohdistuvaa etsintää ja osallistuvan tietolähteen käyttöä. Ampuma-aserikos lisättäisiin ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaksi perusterikokseksi.

Hallitus arvioi, että esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon antamista pidetään kuitenkin suotavana ehdotettua salaista paikkaan kohdistuvaa etsintää määritteleviä toimivaltasäännöksiä koskien, koska kyse on uudenlaisista toimivaltuuksista, jotka ovat luonteeltaan salaisia ja puuttuvat kotirauhan suojaan. Tämän sääntelyn lisäksi valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä näkökohtia liittyy kuitenkin myös tietolähteen ja ylimääräisen tiedon käyttöä koskeviin säännösehdotuksiin.

Vangitsemisen edellytykset

Rikoksen vakavuudesta riippumaton vangitsemisen peruste

Pakkokeinolain voimassa olevan 2 luvun 11 §:n mukaan vangitsemisen edellytykset määräytyvät saman luvun 5 §:ssä säädettyjen pidättämisen edellytysten mukaan. Lakiehdotuksen mukaan vangitsemisen edellytykset määräytyisivät erikseen 2 luvun 11 §:ään lisättäväksi ehdotettujen asiasisältöisten kriteerien mukaisesti.

Ehdotettujen nykyistä täsmällisempien ja soveltamiskynnykseltään sisällöllisempien edellytysten tarkoituksena on turvata perustuslain 7 §:n 3 momentissa säädettyä oikeutta, jonka mukaan kenenkään vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta, ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa määriteltyä oikeutta vapauteen. Kyseisen artiklan 1. kappaleen mukaan keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan, paitsi kyseisessä sopimusmääräyksessä yksilöidyissä tapauksissa ja lain määräämässä järjestyksessä.

Perusteluissa tarkemmin selostetun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen nykyisen oikeuskäytännön mukaan rikoksesta todennäköisin syin epäillyn vangitseminen ei voi perustua yksinomaan rikoksen vakavuuteen, vaan vangitsemiselle tulee aina olla lisäksi olennaiset ja riittävät perusteet. Säännösehdotuksen mukaan vangitseminen edellyttää rikoksen vakavuudesta riippumatta jonkin erityisen, säännösehdotuksessa tarkemmin määritellyn vangitsemisperusteen käsillä oloa. Ehdotetun sääntelyn voidaan arvioida täyttävän Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa määritellyt edellytykset ja turvaavan siten myös perustuslain 7 §:n 3 momentissa säädetyn vaatimuksen toteutumisen.

Vangitseminen hengen, terveyden tai vapauden vaarantumisen uhan perusteella

Samassa yhteydessä pakkokeinolain 2 luvun 11 §:n 1 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi uudella 4 kohdalla, jonka mukaan vangitsemisen perusteena voi olla myös se, että epäillyn henkilökohtaisten olosuhteiden tai muiden seikkojen perusteella on syytä epäillä, että hän aiheuttaa vaaraa jonkun hengelle, terveydelle tai vapaudelle.

Säännöksen tarkoituksena on suojata perustuslain 7 §:ssä turvattua oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena ehdotetulle säännökselle. Vangitsemisperusteen soveltamisala olisi tosin rajattu niin, että se tulisi sovellettavaksi vain, jos rikoksesta ei olisi säädetty lievempää rangaistusta kuin kaksi vuotta vankeutta. Kynnys säännöksen soveltamiselle olisi siten verraten korkea sen tarkoitus huomioon ottaen. Toisaalta säännös ei näin rajattuna laajentaisi kokonaisuudessaan niiden rikosten joukkoa, joiden kohdalla vangitseminen voisi yleisesti ottaen tulla kyseeseen, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä näkökohtana myös oikeasuhtaisuuden vaatimus huomioon ottaen.

Salainen paikkaan kohdistuva etsintä

Salaisia pakkokeinoja sääntelevään pakkokeinolain 10 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uudet säännökset, jotka laajentaisivat esitutkintaviranomaisen toimivaltaa toimittaa salainen kotietsintä (26 a §), salainen erityinen kotietsintä (26 b §) ja salainen paikanetsintä (26 f §). Ehdotetun sääntelyn mukaan tuomioistuin voisi antaa esitutkintaviranomaisella luvan toimittaa rikosten selvittämiseksi salainen etsintä kotirauhan suojaamaan paikkaan, mukaan lukien vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan, säännöksissä tarkemmin määriteltyjen rikosolettamien perusteella. Salaisen erityisen kotietsinnän kohteena olisi vastaavasti todistamiskiellon kohteena oleva tietosisältö erikseen määritellyn rikosolettaman perusteella. Tällaisia ovat esimerkiksi asianajajan, lääkärin ja toimittajan tehtävään liittyvät tiedot. Salaisen paikanetsinnän kohteena olisi paikka, johon ei ole yleistä pääsyä tai yleinen pääsy siihen on rajoitettu tai estetty, taikka kulkuneuvo.

Salainen etsintä tarkoittaa kohdehenkilöltä salassa hänen kotirauhansa piirissä tehtävää etsintää, joka ei voimassa olevan lain mukaan ole sallittu. Tällaista salaista etsintää määrittelevässä sääntelyssä on siten kyse perustavanlaatuisista

muutosehdotuksista ja esitutkintaviranomaisten rikostutkintatoimivaltuuksien merkittävästä laajentamisesta.

Ehdotettua sääntelyä on lähtökohtaisesti aiheellista arvioida siltä kannalta, että jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan kuitenkin säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Säännöksen esitöiden mukaan siinä luetellaan tyhjentävästi ja mahdollisimman suppeasti ja täsmällisesti mahdollisuudet kotirauhan piiriin ulottuvan tarkastuksen tekemiseen Säännöksen sisältämä välttämättömyysvaatimus rajoittaa tilanteita, joihin kotirauhan suojan piiriin ulottuva tarkastusvaltuus voidaan antaa sekä laajuutta, jossa sitä voidaan käyttää (HE 309/1993 vp, s. 54).

Tältä kannalta voidaan pitää kotirauhan perusoikeussuojan kannalta hyvin ongelmallisena sitä, että salaiseen etsintään perustuvan kotirauhaan puuttumisen perusteeksi riittäisi säännösehdotusten mukaan pelkästään rikosepäily ja olettama siitä, että paikasta löytyy rikoksen selvittämiseksi tarpeellinen esine, omaisuus, asiakirja, tieto tai seikka. Ehdotettujen uusien, kotirauhan piiriin ulottuvien salaisten tarkastusvaltuuksien käyttämistä ei myöskään ole säännösperusteisesti sidottu välttämättömyysvaatimukseen.

Esitetyt perustelut perustuslain 10 §:n 3 momentin nimenomaisesti edellyttämästä välttämättömyyskriteeristä luopumiselle ovat ongelmallisen ohuita: ”Salaisen kotietsinnän sitomista pakkokeinolain 10 luvun 2 §:ssä tarkoitettuun välttämättömyysvaatimukseen ei katsota salaisen kotietsinnän käyttötilanteiden joukko huomioiden perustelluksi.” (s. 142) Lisäksi ”sääntelyn katsotaan täyttävän perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädetyn kotirauhan suojaa koskevan rajoituslausekkeen välttämättömyysvaatimuksen erityisesti, kun etsinnän toimittaminen olisi mahdollista vain hyvin rajallisissa tilanteissa vakavien rikosten selvittämiseksi ja sääntelyssä turvattaisiin oikeusturvakeinot” (s. 143).

Vaikka on mahdollista, että salaisella kotietsinnällä voitaisiin tehostaa vakavien rikosten selvittämistä ja sen soveltaminen olisi rajattu pakkokeinolain 10 luvun 3 §:ssä määriteltyjen erityisen vakavien rikosten selvittämiseen, ehdotetun toimivallan perusteet eivät selvästikään täytä perustuslain 10 §:n 3 momentin erikseen edellyttämää välttämättömyysvaatimusta tällaisille tarkastusvaltuuksille.

Ehdotettua sääntelyä on lisäksi arvioitava perustuslain 21 §:ssä määriteltyjen oikeusturvan ja hyvän hallinnon perusteiden kannalta. Kotirauhan suojaan puuttuminen pelkästään epäilyjen ja olettamien perusteella kohdehenkilöltä salassa toteutettavalla salaisella etsinnällä muodostaa myös olennaisen riskin kohdehenkilön oikeusturvan kannalta. Vaikka päätösvalta kuuluisi tuomioistuimelle, sen päätösvalta olisi määritelty varsin laveasti. Näin väljään toimivaltaan perustuvaa esitutkintaviranomaisen menettelyä ei voida pitää myöskään hyvän hallinnon perusteiden mukaisena. Erikseen voidaan todeta, että salaisen erityisen kotietsinnän

sääntely vaikuttaa erityisen väljältä, kun myös otetaan huomioon todistamiskiellon kohteena olevien tietosisältöjen erityinen merkitys muun muassa sananvapauden, yksityiselämän suojan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusoikeussuojan kannalta.

Tietolähdetoiminta

Kuten säätämisjärjestysperusteluissa esitetystä katsauksesta käy ilmi tietolähdetoimintaa ei ole juurikaan arvioitu perustuslakivaliokunnan tähänastisessa lausuntokäytännössä erityisesti minkään perusoikeuden kannalta. Muutenkin toimintaa on arvioitu varsin niukasti, mikä on valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoista myös siltä kannalta, että toiminta on perustunut lakiin vuodesta 2005 lähtien. Valiokunta on kuitenkin sivunnut ohjatun tietolähteen käyttöä koskevaa sääntelyä (PeVL 66/2010 vp ja PeVL 67/2010).

Toistaiseksi saadut kokemukset voimassa olevan lainsäädännön mukaisesta tietolähdetoiminnasta voinevat sinänsä perustella arviota, jonka mukaan tällainen toiminta on nykymuodossa ja -laajuudessa tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Esityksessä ei sen sijaan ole tarkemmin arvioitu, miten tietolähdetoiminnassa varmistetaan perustuslain 124 §:ssä edellytetyllä tavalla, että toiminta ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia, jos tietolähdetoimintaa laajennetaan.

Esityksessä ehdotetaan pakkokeinolain 10 luvun 29 §:ää pitkälti vastaavasti säädettäväksi tietolähdetoimintaan kuuluvista toimista, jotka voisivat täyttää tilanteen mukaan jonkin rikoksen tunnusmerkistön. Perustuslakivaliokunta on tässä suhteessa relevantilla tavalla jo aikaisemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että hallinnon lainalaisuuden periaatteen voidaan katsoa merkitsevän muun ohella sitä, että viranomaiselle ei ilman erittäin painavia syitä ja täsmällisesti määriteltyjä edellytyksiä voida antaa uudenlaista toimivaltaa suorittaa toimia, jotka muutoin ovat rikosoikeudellisesti sanktioituja myös viranomaisen tekeminä (PeVL 5/1999 vp, s. 5).

Tässä yhteydessä voidaan kiinnittää huomiota siihen, että 29 a § määrittelisi otsikkonsa mukaan järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan ja valvottuun läpilaskuun osallistumista *Tullissa ja Rajavartiolaitoksessa*. Säännös ei kuitenkaan määrittele eikä sen ole tarkoitus määritellä rikollisryhmän toimintaan osallistumista kyseisissä viranomaisissa, vaan säännös määrittelisi yksinomaan tietoverkossa tehtävää peitetoimintaa suorittavan tullimiehen tai rajavartiomiehen toimivaltaa osallistua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan. Säännöksen otsikkoa, joka viittaa rikollisryhmän toimintaan osallistumiseen viranomaisessa, ei voida pitää asianmukaisena. Sama koskee tältä osin useita säännösehdotuksia.

Ehdotetun sääntelyn mukaan tietolähdetoiminta olisi sallittua vain, jos erittäin pätevin perustein voidaan olettaa, että toimenpide tehdään ilman tietolähteen myötävaikutusta, tietolähteen toiminta ei aiheuta vaaraa tai vahinkoa kenenkään hen-

gelle, terveydelle tai vapaudelle taikka merkittävää vaaraa tai vahinkoa omaisuudelle ja avustaminen edistää merkittävästi tietolähdetoiminnan tavoitteen saavuttamista. Sääntelyn perusteena arvioidaan olevan erittäin painavat rikosten selvittämiseen ja tietolähteen perusoikeuksien turvaamiseen pohjautuvat syyt ja toiminnan edellytykset on määritelty riittävän täsmällisesti.

Osallistuvan tietolähteen toimenpiteet

Pakkokeinolain 10 lukuun lisättäväksi ehdotetut 40 a-d § laajentaisivat jo voimassa olevan lain mukaista ohjatun tietolähteen toimintaa niin, että tällainen tietolähde voisi suorittaa laissa määriteltyjä toimenpiteitä, jotka voivat tilanteen mukaan täyttää jonkin rikoksen tunnusmerkistön. Tietolähde voisi lisäksi tehdä toimenpiteitä, jotka mahdollistavat lain 10 luvussa säädetyn salaisen pakkokeinon hyödyntämisen ja hänet voitaisiin myös varustaa kuuntelun, katselun ja seurannan mahdollistavalla teknisellä laitteella.

Ehdotetut tietolähdetoiminnan uudet toimenpiteet vaikuttavat hyvinkin laaja-alaisilta. Niihin liittyy sekä lainalaisuusperiaatteen että perusoikeussuojan näkökulmasta uudenlaisia periaatteellisia kysymyksiä, joita esityksen perusteluissa tunnistetaan melko suppeasti ja arvioidaan verraten pinnallisesti. Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunta ei ole toistaiseksi arvioinut tietolähdetoimintaa myöskään perustuslain 124 §:n kannalta. Esityksessä ehdotetut tietolähdetoimintaa koskevat säännökset tuovat kuitenkin korostetusti esiin välttämättömän tarpeen tällaiselle arvioinnille. Siinä tulisi ottaa samalla huomioon etenkin perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset, joita voidaan pitää keskeisinä ehdotetun sääntelyn kannalta.

Esityksen perustelujen mukaan on selvää, että toimivaltuutena osallistuvan tietolähteen käytössä on kyse viranomaistoiminnasta, johon liittyy virkavastuu. Osallistuvan tietolähteen käytön ei myöskään arvioida erovan esimerkiksi peitetoiminnasta, jossa niin ikään kyse on viranomaisen toimivaltuudesta. Näistä tietolähdetoiminnalle luonteenomaisista piirteistä huolimatta esityksessä katsotaan, että tietolähdetoiminnassa ei ole kyse yksityiselle henkilölle annettavasta julkisesta hallintotehtävästä. Osallistuvuutta koskevan elementin lisäämisen tietolähdetoimintaan, ei myöskään arvioida muuttavan tätä arviota perustuslain 124 §:n kannalta (s. 152).

Esitettyyn arvioon on tuskin riittäviä tai vakuuttavia valtiosääntöoikeudellisia perusteita. Tietolähdetoimintaa on sen sijaan sekä tehtävien luonne ja sisältö huomioon ottaen perusteltua pitää julkisena hallintotehtävänä. Ehdotettu oikeus hyödyntää tietolähdetoiminnassa salaisia pakkokeinoja lähentää sitä oikeudeksi puuttua itsenäiseen harkintaan perustuen merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällainen toimivalta sisältää perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaiselle. Ehdotettuja pakkokeinotoimivaltuuksia ei siten voida määritellä tietolähteelle.

Näiden vaatimusten noudattaminen edellyttää tarkempaa arviointia ja myös rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisedellytysten ja merkittävän julkisen vallan käytön perusteiden selvittämistä. Todennäköisesti vaatimusten noudattaminen edellyttää myös täydentävää laintasoista sääntelyä. Ehdotettua sääntelyä ei näyttäisi olevan mahdollista toteuttaa ilman tällaista selvitystä ja arviointia, jossa on välttämätöntä kiinnittää huomiota myös merkittävän julkisen vallan käytön mahdollisuuteen. Tällainen arviointi olisi vaativuutensa vuoksi perusteltua toteuttaa valtioneuvoston piirissä.

Ylimääräisen tiedon käyttämisen edellytykset

Ehdotuksen mukaan ylimääräisen tiedon käyttämisen sallittuja edellytyksiä määrittelevän pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentin perusterikosluetteloa täydennettäisiin ampuma-aserikoksella. Säännösehdotusta on paikallaan arvioida perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta, jonka mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa.

Rikoslain 41 luvun uudistetussa 1 §:n 1 momentissa (4.7.2025/514**)** rangaistavaksi säädetty ampuma-aserikos kattaa monenlaisia tekomuotoja ampuma-aselain vastaisesta ampuma-aseen hankkimisesta, hallussapidosta tai luovuttamisesta virheellisen pakkausmerkinnän tekemiseen. Rangaistuksena kaikista niistä on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että ylimääräisen tiedon käyttö voidaan lähtökohtaisesti sallia, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta. Valiokunta on kuitenkin pitänyt mahdollisena, että pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentin perusterikosluettelon määrittelevän säännöksen alaan sisällytetään joitakin yksittäisiä rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta, mutta jotka kuitenkin vakavuusasteeltaan rinnastuvat muihin ylimääräisen tiedon käyttämisen edellytyksenä oleviin rikoksiin ja jotka täyttävät perustuslain 10 §:ssä luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamiselle asetetut vaatimukset (PeVL 32/2013 vp, s. 6-7).

On ilmeistä, että ampuma-aserikoksen kaikki tekomuodot eivät vakavuudeltaan rinnastu muihin perusterikosluettelossa mainittuihin rikoksiin, vaikka niiden kaikkien rangaistusmaksimi on kaksi vuotta. Vakavuudeltaan muihin perusterikosluettelossa mainittuihin rikoksiin rinnastuvina yksittäisinä ampuma-aserikoksina voitaneen pitää lähinnä rikoslain 41 luvun 1 §:n 1 momentin 1-3 kohdissa ja 2 momentissa tarkoitettuja rikoksia. Niille on ominaista, että ne perusteluissa (s. 154) tarkoitetulla tavalla liittyvät monessa tapauksessa vakavampien rikosten tekemiseen tai samaan rikoskokonaisuuteen ja kysymys niissä voi olla järjestäytyneen tai muuten ammattimaisen rikollisuuden toiminnasta. Ehdotettu perusterikosluettelon 11 kohdan säännös olisi siten perusteltua kohdistaa näihin vakavampiin ampuma-aserikoksiin. Samaa arviota voidaan tuskin esittää ampuma-aserikoksena tuomittavasta väärän pakkausmerkinnän tekemisestä tai merkinnän laiminlyönnistä.