Olli Mäenpää
22.9.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 121/2026 vp)

Hallituksen esityksen keskeisenä tarkoituksena on määritellä säädöspohja keskusrikospoliisin toteuttamalle uhkaperusteiselle rikostiedustelulle. Tässä tarkoituksessa esityksessä ehdotetaan poliisilakiin lisättäväksi uusi luku, jossa säädettäisiin rikostiedustelukeinoista ja niiden käytöstä uhkaperusteisessa rikostiedustelussa. Luvussa säädettäisiin keskusrikospoliisin tiedonhankinnasta sellaisesta vakavasta rikollisuudesta, joka vakavasti uhkaa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta sekä sellaisen tiedon hyödyntämisestä uhkan torjumiseksi.

Lisäksi poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan lukuun ehdotetaan muutoksia, joiden tarkoituksena on vahvistaa poliisin toimivaltaa rikosten torjunnassa. Poliisilakiin ehdotetaan myös lisättäväksi avoimiin lähteisiin kohdistuvassa tiedon haussa ja tallentamisessa käytettäviä ns. automaattisia keräimiä koskevat säännökset. Esitykseen sisältyy muutosehdotuksia useaan muuhunkin lakiin.

Säätämisjärjestysperustelujen yhteenvedon mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan arviointia pidetään kuitenkin suotavana uhkaperusteista rikostiedustelua määrittelevän poliisilain 5 b luvun sisältämän sääntelyn takia, koska luvussa ehdotetaan perusoikeuksiin merkittävästi puuttuvista, luonteeltaan salaisia toimivaltuuksia, joiden käyttämisestä ehdotetaan säädettäväksi voimassaolevaa poliisilain 5 luvun sääntelyä olennaisesti väljemmin edellytyksin.

Rikostiedustelu vakavan rikollisuuden torjumiseksi (uusi 5 b luku)

Uhkaperusteinen rikostiedustelu

Poliisilakiin lisättäväksi ehdotettu uusi 5 b luku määrittelisi uhkaperusteista rikostiedustelua ja siinä käytettävien tiedustelukeinojen käytön yleiset edellytykset. Tällaisen keskusrikospoliisin toteuttaman tiedustelun kohteena olisi 3 §:n 1 momentin mukaan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava järjestäytynyt rikollisuus, jota määritellään tarkemmin 2 momentissa.

Järjestäytyneeseen rikollisuuteen kohdistuvaa keskusrikospoliisin tiedonhankintaa voidaan pitää tärkeänä poliisin tehtävänä, jolla turvataan sekä oikeutta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (PL 7 §) että yleisemmin yhteiskunnan ja oikeusvaltion toimivuutta. Järjestäytyneeseen rikolliseen kohdistuvaa tiedustelua puoltavat muuttunut turvallisuusympäristö ja

tarve kehittää viranomaisten kykyä torjua järjestäytynyttä ja muuta vakavaa rikollisuutta.

Uudessa 5 b luvussa mainitut rikostiedustelukeinot mahdollistaisivat puuttumisen perusoikeuksiin. Lähinnä ne ovat luonteeltaan sellaisia, että niillä voitaisiin puuttua perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattuun oikeuteen nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta.

Ehdotuksiin perustuvat keskusrikospoliisin uhkaperusteiset tiedustelukeinot voivat olla tehokkaita rikosten estämiseen kohdistuvien poliisin tehtävien toteuttamiseksi ja perusoikeuksien turvaamiseksi. Tältä kannalta on merkitystä myös sillä, että rikosten estämisen kannalta poliisin tehokkaan toiminnan kannalta tiedon tarve kohdistuu nykyään sekä tietoon, joka koskee konkreettista rikosepäilyä ja epäiltyä rikoksentekijää, että lisääntyvästi myös informaatioon, joka kuvaa yleisemmin rikolliseen toimintaan liittyvää uhkaa ja ilmiöitä. Poliisin nykyiset toimivaltuudet voisivat sinänsä olla riittäviä molempien tiedontarpeiden toteuttamiseksi. Niiden tehostamiselle rikostiedustelun keinoin voi silti olla perusteita, joita esityksessä tosin tuodaan esiin verraten yleisellä tasolla. Niiden tarpeellisuuden arviointi edellyttäisi kuitenkin riittävää tietoa siitä, minkälaista toimivaltaa keskusrikospoliisilla olisi tiedustelukeinojen käytössä.

Rikostiedustelukeinot ja toimivalta niiden käyttämiseen

Ehdotetussa 5 b luvussa tarkoitettujen poliisin uusien toimivaltuuksien määrittelyn poikkeaisi merkittävällä tavalla siitä, miten poliisin toimivalta määritellään muualla poliisilaissa. Poliisin yleiset toimivaltuudet määritellään poliisilain 2 luvussa niin, että poliisilla on oikeus laissa erikseen säädettyihin toimenpiteisiin kunkin toimenpiteen toteuttamiselle toimivaltasäännöksessä erikseen säädetyin edellytyksin. Salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan 5 luvun säännösten mukaan poliisi saa tai voi käyttää luvussa tarkemmin määriteltyjä tiedonhankintakeinoja taikka poliisille voidaan antaa lupa tällaisen keinon käyttämiseen, kun kyseisen keinon käyttämisen laissa erikseen säädetyt erityiset toimivaltaedellytykset täyttyvät.

Ehdotetussa 5 b luvun lueteltaisiin rikostiedustelukeinot ja määriteltäisiin ainoastaan niiden käytön yleiset edellytykset yleisellä tavalla. Tällaisen tiedustelukeinon käytön yleisenä edellytyksenä rikostiedustelussa olisi 4 §:n mukaan, että sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta 3 §:ssä tarkoitetusta rikostiedustelun kohteesta, joka uhkaa vakavasti yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Välttämättömyys muodostaisi siten perusteen tiedustelukeinon käytölle.

Rikostiedustelukeinoja sääntelevään uuteen 5 b lukuun ei sen sijaan sisälly lainkaan varsinaisia toimivaltasäännöksiä, joissa määriteltäisiin millä tarkemmin laissa määritellyillä edellytyksillä keskusrikospoliisi voi tai saa käyttää taikka se voi saada luvan käyttää tiettyä rikostiedustelukeinoa tärkeiden tietojen saamiseksi. Myös-

kään käytettävän toimivallan sisältöä ei ehdoteta tarkemmin säänneltäväksi. Luvussa ei siten erikseen määriteltäisi keskusrikospoliisille toimivaltaa esimerkiksi peiteltyyn tiedonhankintaan, tekniseen katseluun, peitetoimintaan tai valeostoon, kun tällaista keinoa käytetään rikostiedustelun toteuttamiseksi. Lisäksi luvussa säädettäisiin sen 1 §:n mukaan keskusrikospoliisin tiedonhankinnasta, mutta keskusrikospoliisia ei erikseen määritellä näiden rikostiedustelukeinojen käyttäjäksi

Minkään 5 b luvussa mainitun rikostiedustelukeinon käytölle ja soveltamiselle ei uudessa luvussa ehdoteta säädettäväksi täsmällistä laintasoista toimivaltaperustaa. Myöskään viittauksia esimerkiksi poliisilain 5 luvussa säädettyihin salaisiin tiedonhankintakeinoihin ja niiden toimivaltaperustoihin ei ehdotetussa toimivaltasääntelyssä käytetä. Rikostiedustelukeinon käyttämisen edellyttämä toimivalta määräytyisi siten käytännössä ainoastaan 4 §:ssä mainitun välttämättömyyttä koskevan yleisen kriteerin perusteella.

Hyvin väljää tai puuttuvaa toimivaltasääntelyä voidaan pitää varsin ongelmallisena siltä kannalta, että perustuslain 2 §:n 3 momentissa määritellyn oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Säännöksen edellyttämänä lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 3). Toimivaltasääntely on yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 19/2025 vp, kappale 12, PeVL 21/2024 vp, kappale 2, PeVL 51/2006 vp, s. 2). Etenkin tällaisessa perusoikeusherkässä sääntelyssä viranomaisen toimivalta tulee määritellä laissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Ehdotettu sääntely näyttäisi perustuvan ainakin jossain määrin poliisin yleistoimivaltaan nojautuvaan doktriiniin, josta selkeästi luovuttiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä (HE 309/1993 vp, s. 25, 49). Poliisilla oli tämän poliisivaltion toimintaan liittyvän ajatusmallin mukaan yleinen toimivalta käyttää kaikkea sitä julkista valtaa, jota se piti tarpeellisena tehtäviensä toteuttamiseksi. Tässä esityksessä pelkästään keskusrikospoliisin rikostiedustelutehtävän määrittely ja rikostiedustelukeinojen nimeäminen laissa näyttäisivät vastaavasti perustavan toimivallan niiden käyttämiseen, mikäli keinon käyttäminen arvioidaan välttämättömäksi.

Koska vain rikostiedustelukeinon käytön yleisistä edellytyksistä säädettäisiin laissa, ehdotettu sääntely perustuisi pitkälti oletukseen keino- ja tehtäväperustaisesta toimivallasta, jota voidaan käyttää pelkän välttämättömyysarvion perusteella. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on kuitenkin selvää, että toimivalta merkittävän julkisen vallan käyttöön ei voi oikeusvaltiossa perustua pelkästään siihen, että tällaista julkista valtaa sisältävän käyttäminen arvioidaan välttämättömäksi. Poliisivaltion toimintamallia ei ole perusteltua elvyttää rikostiedustelua säänneltäessä.

Rikostiedustelukeinon käyttämiseen sisältyvän merkittävän julkisen vallan käytön tulee perustua laissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määriteltyyn toimivaltaan. Pelkästään tiedustelukeinon maininta laissa tai sen käytön yleisiä edellytyksiä koskeva arvio eivät siten sellaisenaan riitä perustamaan toimivaltaa tuon keinon käyttämiseen. Myöskään keinon käyttämisen välttämättömyyttä koskeva arvio eri voi perustaa toimivaltaa sen käyttämiseen. Hallituksen esityksen perusteluillakaan ei ole mahdollista määritellä viranomaisen toimivaltaa (PeVL 60/2024 vp, kappale 11; ks. myös PeVL 88/2022, kappale 21).

Koska jokaisen rikostiedustelukeinon käyttämisen perustana pitää siis olla laissa erikseen säädetty toimivalta, poliisin toimivallan sääntelyä 5 b luvussa on tässä suhteessa välttämätöntä täsmentää olennaisesti – oikeastaan tällainen toimivaltasääntely on lisättävä lukuun. Myös mainittujen rikostiedustelukeinojen sisällön tulisi käydä ilmi laista. Lakiperustaisen toimivaltasääntelyn lähtökohtana on sinänsä mahdollista käyttää esimerkiksi poliisin salaisten tiedonhankintatoimivaltuuksien määrittelyä poliisilain 5 luvussa sovellettuna ja konkretisoituna rikostiedustelun erityispiirteisiin.

Rikostiedustelutoimivallan rajoitukset

Rikostiedustelutoimivallan käyttöä rajoittavana keskeisenä edellytyksenä olisi 4 §:n 1 momentin mukaan välttämättömyys. Säännösehdotuksen mukaan rikostiedustelukeinon edellytyksenä olisi, että sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi järjestäytyneestä rikollisuudesta, joka uhkaa vakavasti yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Säännösehdotuksen arvioinnissa on tältä osin merkitystä perustuslakivaliokunnan kannalla, jonka mukaan tiedustelutoiminnan edellytykseksi tulee yleisesti asettaa välttämättömyyttä koskeva edellytys. Tiedustelumenetelmien käytön yleisenä edellytyksenä se ilmentää tiedustelutoimivaltuuksien käytön oikeasuhtaisuudelle asetettuja vaatimuksia ja rikosepäilystä irtautunutta luonnetta (PeVL 35/2018 vp, s. 17).

Välttämättömyysedellytystä voidaan laissa säädetyn toimivallan käytön edellytyksenä sovellettuna pitää keskeisenä viranomaisen toimivaltaa rajoittavana oikeudellisena kriteerinä. Ilman laissa säädettäväksi ehdotettua välttämättömyysedellytystä rikostiedustelukeinojen käyttöala muodostuisi valtiosääntöoikeudellisesti ja erityisesti perusoikeussuojan kannalta ongelmalliseksi. Kuten edellä on perusteltua, toimivallan käytölle määritelty yleinen välttämättömyysedellytys ei kuitenkaan riitä perustamaan viranomaiselle toimivaltaa, jonka perusteet on määriteltävä riittävän yksiselitteisesti erikseen lailla.

Säännösperusteisena rajoituksena olisi lisäksi se, että rikostiedustelukeinoa ei saisi kohdistaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan eli kotirauhan ydinalueelle. Tätä voidaan pitää perusoikeussuojaa tältä osin vahvistavana.

Perusteluissa esitetyn arvion mukaan ehdotettujen tiedustelukeinojen käytön ei arvioida puuttuvan myöskään perustuslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuun

luottamuksellisen viestin suojaan. Myös tämä olennainen rajoitus olisi kuitenkin määriteltävä säännösperustaisesti.

Rikostiedustelukeinon kohdentaminen

Rikostiedustelukeino voitaisiin 5 §:n 1 momentin mukaan kohdentaa henkilöön, jonka voidaan henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen taikka olosuhteiden perusteella olettaa osallistuvan 3 §:ssä tarkoitettuun eli järjestäytyneen rikollisuuden toteuttamaan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan. Etenkin henkilön käyttäytymiseen ja olosuhteisiin perustuvat olettamat muodostaisivat jokseenkin tulkinnanvaraisen ja avoimen perusteen puuttua henkilön yksityiselämän suojaan rikostiedustelukeinoa käyttäen, kun myös otetaan huomioon, että keinoa voitaisiin käyttää ilman selvää tapauskohtaista rikosepäilyä. Välttämättömyysedellytys 4 §:n 1 momentissa kuitenkin rajaisi ainakin jossain määrin tältä osin toimivaltuuden käyttöä.

Rikostiedustelukeino voitaisiin 5 §:n 3 momentin mukaan kohdistaa myös kehen tahansa henkilöön (”muu henkilö”), jos sitä ei voida kohdentaa henkilöön tai henkilöryhmään. Kehen tahansa kohdistuvaa rikostiedustelua voidaan lähtökohtaisesti pitää erityisen ongelmallisen laajana salaisen tiedustelukeinon soveltamisalan määrittelynä. Edellytyksenä olisi tosin 3 momentin mukaan, että tällaisen muun henkilön lausumien, käyttäytymisen tai erityisten olosuhteiden johdosta voidaan erittäin pätevin perustein olettaa saatavan 3 §:ssä tarkoitettua yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa koskevaa tärkeää tietoa. Vaikka myös tässä tapauksessa olisi noudatettava 4 §:n 1 momentin mukaista välttämättömyysedellytystä, pelkkään olettamaan perustuva salainen rikostiedustelu kehen tahansa kohdistettuna muodostuisi ongelmallisen väljäksi toiminnaksi.

Päätösvalta

Päätöksentekoa koskeva sääntely (7-14 §) perustuisi yleensä päällystöön kuuluvan poliisivirkamiehen päätösvaltaan, ja myös suullinen päätöksenteko olisi kiireellisessä tilanteessa mahdollinen. Vain tekniseen katseluun edellytettäisiin tuomioistuimen lupaa. Yksityiselämän suojaan uhkaperusteisesti ja mahdollisesti hyvin merkittävällä tavalla puuttuvan päätösvallan käyttötason tällainen määrittely ei ainakaan ilman muuta muodostu tiedustelukohteena olevan henkilön oikeusturvan kannalta asianmukaiseksi. Päätösvallan käyttämistasoa ja tuomioistuimen päätösvallan laajuutta on kuitenkin mahdollista arvioida vasta tiedustelukeinojen käyttämistä koskevan, toistaiseksi puuttuvan toimivaltasääntelyn perusteella.

Rikostiedustelukeinolla hankittujen tietojen käyttäminen ja luovuttaminen

Tietojen luovuttamista koskeva sääntely mukautuisi perustuslakivaliokunnan salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevaan vakiintuneeseen linjaan.

Uuden 5 b luvun 15 §:n 3 momentti määrittelisi toimivallan käyttää rikostiedustelukeinolla saatuja tietoja myös ilman tiedustelutietojen käytössä sovellettavan ns.

palomuurisääntelyn sisältämiä rajoituksia. Kyseinen rajoittava sääntely ei kuitenkaan tässä tule valtiosääntöoikeudellisesti relevantilla tavalla sovellettavaksi.

Ehdotetun 18 §:n mukaan rikostiedustelukeinolla hankittuja tietojen käyttö voitaisiin rajoittaa ainoastaan toiminnan suuntaamiseksi. Säännösehdotuksesta ei käy ilmi, mille taholle tällaisia lähtökohtaisesti salassa pidettäviä tietoja voisi luovuttaa. Toiminnan suuntaamistarkoitus on lisäksi merkityssisällöltään epämääräinen ja avoin muotoilu, josta ei käy ilmi, mitä toimintaa ja mitä suuntaamista se koskisi. Säännöstä tulisi näiltä osin täsmentää. Samanlainen arvio voidaan esittää poliisilain 5 luvun 52 a §:n muotoilusta.