Pauliine Koskelo
21.9.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 121/2026 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Tarkastelen esitystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) ja sen tulkintakäytännön kannalta. Keskityn rikostiedustelua koskeviin sääntelyehdotuksiin, koska kyse on uudenlaisista toimivaltuuksista. Lausuntoni on lyhyt, mutta valitettavasti se ei tarkoita, ettei esityksessä olisi nähtävissä ongelmia.

1. *Yleiset periaatteet*

Lakiehdotuksilla puututtaisiin EIS 8 artiklassa suojattuihin oikeuksiin: yksityiselämä, viestintäsalaisuus, kodin suoja. Näistä viimeksi mainittu kattaa myös muita yksityisiä tiloja kuin asumiseen käytettäviä.

Esityksessä on asianmukaisesti selostettu viranomaisten salaisia tarkkailu- ja tiedustelutoimia koskevan EIT:n oikeuskäytännön olennainen sisältö. Sitä ei ole tarpeen tässä toistaa. Peitetoiminnan osalta voidaan esityksessä viitatun lisäksi mainita tuore ratkaisu *Green Alliance v. Bulgaria* (17.2.2026).

Keskeiset periaatteet voi synteesin omaisesti tiivistää seuraavasti:

- Rikosten torjunta on EIS 8 artiklan 2 kappaleen mukaan sallittu peruste artiklassa suojattujen oikeuksien rajoittamiselle. EIT:n ihmisoikeusvalvonnassa kansallisen lainsäätäjän arviointi toimivaltuuksien tarpeellisuudesta on lähtökohtana, jota yleensä kunnioitetaan. Olisi poikkeuksellista, että EIT kansallisten viranomaisten esittämistä arvioista poiketen päätyisi katsomaan, ettei säädetyille toimivaltuuksille ylipäänsä olisi hyväksyttävää perustetta. Ihmisoikeusvalvonnan painopiste on jäljempänä todetuissa vaatimuksissa.
- Rajoitusten on perustuttava lakiin, jolle asetettavat laatuvaatimukset ovat tällaisissa asiayhteyksissä erityisen tärkeitä, koska kysymys on salaisisten toimivaltuuksien käytöstä ja koska vallan väärinkäytön vaarat ovat tällöin erityisen merkittäviä.

- Toimivaltuudet ja niiden käytön edellytykset on laissa määriteltävä ja rajattava tarkoin, jotta ennakoitavuus toteutuu ja vallan väärinkäyttö voidaan välttää, minkä lisäksi laissa on turvattava riittävät ja tehokkaat valvonta- ja oikeusturvamekanismit.
- Valvontaa ja oikeussuojamekanismeja koskeva sääntely tulee mukauttaa siihen, kuinka voimakkaasti toimivaltuuksilla puututaan 8 artiklan kattamiin oikeuksiin.
- Koska ihmisoikeusvalvonnan fokus salaisten toimivaltuuksien yhteydessä on asiaa koskevan lainsäädännön eikä niinkään yksittäisten soveltamistulosten tarkastelussa, lain laadun ja toimivaltuuksien välttämättömyyden (oikeasuhtaisuus mukaan lukien) arvioinnit sulautuvat pitkälti toisiinsa.
- Näin ollen laissa on asianmukaisella tarkkuudella määriteltävä
    - Perusteet – siis tosiseikastot – joiden vuoksi toimivaltuuksia voidaan käyttää;
    - Toimivaltuuksien käytön kohteet, kuten henkilöt tai henkilöryhmät, joihin niitä voidaan soveltaa;
    - Ajalliset rajat toimivaltuuksien käytölle;
    - Edellytykset ja menettelyt koskien toimivaltuuksien käytön päätöksentekoa, kertyneen aineiston tutkimista, hyödyntämistä, säilyttämistä ja hävittämistä sekä jakamista muille.
- Laissa on turvattavat toimivaltuuksien käytön tehokas ja riippumaton valvonta.
- Yksilöllisten oikeussuojakeinojen suhteen erityisen huomion kohteena salaisten toimivaltuuksien yhteydessä on jälkikäteinen ilmoitusvelvollisuus toimenpiteiden kohteelle, koska ilman tiedonsaantia toimivaltuuksien käytöstä yksilöllinen oikeussuoja ei voi toteutua.

2. Esityksen arviointi

Edellä todetuin tavoin rikosten torjunta on sallittu rajoitusperuste EIS 8 artiklassa turvattujen oikeuksien osalta eikä kansallisen viranomaisten arviointia toimenpiteiden tarpeen suhteen yleensä aseteta sellaisenaan kyseenalaiseksi. Sen sijaan ihmisoikeusvalvonnassa tarkastelun ytimessä ovat lainsäädännön laatua koskevat seikat.

Tässä suhteessa ensisijainen huomio luonnollisesti kohdistuu viranomaisten toimivaltuuksien sisällön ja rajojen määrittelyä koskevaan sääntelyyn. Näiltä osin keskeisessä ehdotuksessa poliisilain muuttamiseksi on piirteitä, jotka herättävät erinäisiä kysymyksiä ja epäilyksiä.

Uhkaperusteisen rikostiedustelun *sallituksi aiheiksi* säädettävien tosiseikastojen suhteen huomio kiinnittyy ensinnäkin poliisilakiin ehdotetun 5b luvun 3 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan rikos-tiedustelun yhtenä, yleisenä kohteena olisi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava ***järjestäytynyt rikollisuus***. Keskeinen kriteeri tässä siis olisi *järjestäytyneen rikollisuuden käsite,* joka perustelujen mukaan *ei olisi sama* kuin muualla laissa tarkoitettu järjestäytyneen rikollisryhmän käsite.

”Järjestäytynyt rikollisuus” on sellaisenaan varsin epämääräinen ilmaisu, mutta lakiehdotuksen mukaan käsitettä ei säädöstasolla määriteltäisi. Tämä on laille asetettavien laatuvaatimusten kannalta ongelmallista. Esimerkiksi erilaisissa oikeudellisissa muodoissa harjoitettava liiketoiminta on ”järjestäytynyttä”, mutta mikä tahansa toiminnassa tehty rikos ei voi olla katsottavissa ”järjestäytyneeksi rikollisuudeksi”. Toisin sanoen, toiminta, jonka puitteissa rikos saattaa tapahtua, voi olla järjestäytynyttä, mutta siitä ei vielä seuraa, että sen yhteydessä mahdollisesti tehtävää rikosta voitaisiin pitää järjestäytyneenä. Ongelmana on, että lakiehdotuksessa järjestäytyneen rikollisuuden tunnusmerkit jäävät täsmentämättä.

Perusteluissa viitataan erityisesti siihen, että järjestäytyneenä pidettävä rikollisuus ei välttämättä rajoitu hierarkkisiin organisaatioihin, vaan se voi perustua verkostoihin. Näin varmaankin on, mutta siitä riippumatta täytyy olla riittävä yhteys toiminnan puitteiden ja rikollisuuden välillä.

Käsitykseni mukaan järjestäytyneen rikollisuuden käsitettä olisi välttämätöntä säädöstasolla täsmentää. Olipa kysymyksessä hierarkkisesti tai verkostomaisesti toimiva ryhmä, siihen täytynee liittyä tosiseikoista ilmenevä tarkoitus, aikomus tai pyrkimys tehdä rikoksia, jotta käsillä voisi olla ”järjestäytynyt rikollisuus”.

Yleisemmällä tasolla huomio kiinnittyy siihen, että esityksen mukaan kysymys olisi ”rikostiedustelusta”, jonka kohteena olisi ”vakava rikollisuus”, tai tarkemmin sanoen sen uhka, mutta tiedustelukeinojen *henkilöllistä kohdentamista* koskevassa säännöksessä (poliisilain 5 b §:n 5 §) yhteys rikollisuuteen ei tule esiin. Vakava rikollisuus / sen aiheuttama uhka on tiedusteluteema, mutta ***tiedustelutoimien sallitut henkilökohteet*** määritellään vain viittaamalla oletettuun osallistumiseen johonkin ”toimintaan”, ilman mitään lisäkriteerejä sen suhteen, onko aihetta epäillä, että henkilöiden toimintaan liittyy tarkoitusta, aikomusta tai pyrkimystä (uhkan kannalta relevantteihin) rikollisiin tekoihin. Tiedustelun sallittu kohdentaminen jää siten hyvin epäselväksi.

Mielestäni sääntely on selvästi liian epämääräistä voidakseen täyttää vaatimukset viranomaisten salaisten tiedusteluvaltuuksien ennakoitavuuden ja selväpiirteisten rajoitteiden suhteen. *Abstraktin ja konkreettisen rikollisuuden uhkan välillä ei näyttäisi olevan tiedusteluvaltuuksien kannalta minkäänlaista erottelua*. Vaikutelmaksi jää, että kuka tahansa tai ketkä tahansa tietynlaiseen, abstraktisti rikollisuuden uhkia sisältävään toimintaan osallinen henkilö tai ryhmä voisi päätyä tiedustelutoimien kohteeksi, mikäli se katsottaisiin ”välttämättömäksi” uhkiin liittyvien ”tärkeiden tietojen saamiseksi”, ilman henkilöön tai ryhmään kytkeytyviä konkreettisia indisioita rikollisista aikeista. On vaikea tietää, onko tämä todella tarkoitus, vai ainoastaan seuraus epäselvästä säädösmuotoilusta. Perusteluissa viitataan tarpeeseen tiedustella ”heikkoja(kin) signaaleja”. Tämä viittaa hyvin laveaan lähestymistapaan tiedustelun kohdentamisen suhteen. Säädöstekstien pohjalta tiedusteluvaltuuksien mahdollisten kohteiden hahmottaminen ja ennakoiminen on jokseenkin mahdotonta.

Tässä yhteydessä erityisen ongelmallinen on myös ehdotettu viimesijainen mahdollisuus kohdistaa tiedustelutoimia *”muuhun henkilöön”*, siis sellaiseen, jonka ei oleteta olevan ”toimintaan” osallinen, mutta jonka kautta kuitenkin oletettavasti voitaisiin saada ”toiminnasta” tärkeää tietoa. Tiedustelukeinojen sallittu repertuaarikin olisi lähtökohtaisesti sama kuin oletettujen ”toimintaan” osallisten suhteen, vaikka kaikki niistä tuskin voisivat tässä olla aidosti relevantteja. Tiedustelun mahdollinen henkilöpiiri ehdotetun kaltaisin muotoiluin muodostuisi niin epämääräiseksi, että sääntelyä olisi käsitykseni mukaan vaikea sellaisenaan puolustaa ennakoitavuuden tai toimivaltuuksien asianmukaisen rajoittamisen kannalta.

Tämän lisäksi huomioon on otettava, että ***riippumaton ennakkovalvonta***, siis vaatimus tuomioistuimen ennakollisesta päätöksestä, koskisi vain osaa tiedustelukeinoista (tekninen katselu kotirauhan piirissä – muualla kuin pysyväisluontoisessa asunnossa, missä tiedustelu ei olisi sallittua; henkilön tekninen seuranta sekä valvottu läpilasku). Muut keinot, kuten peitetoiminta, olisivat poliisin sisäisen päätöksenteon varassa.

Esityksen herättämät ongelmat korostuvat, kun tarkastellaan ehdotettua sääntelyä ***tiedustelukeinojen käytöstä ilmoittamisesta***. Ehdotetun poliisilain 38 §:n 5 momentin mukaan useiden keinojen osalta ilmoitusvelvollisuutta ei olisi lainkaan, jos asiassa ei ole aloitettu esitutkintaa. Kun kyse on uhkaperusteisesta tiedustelusta, joka on tarkoitusperiltään rikollisuuden uhkia tutkailevaa ja ennalta ehkäisevää, mainitun lainen poikkeussäännös rajoittaa jälkikäteistä ilmoitusvelvollisuutta olennaisesti. Kun samalla puuttuu myös riippumaton ennakkovalvonta, sääntelykokonaisuudessa on toimivaltuuksia koskevien rajausten täsmällisyyden sekä suojamekanismien kannalta merkittäviä heikkouksia.

Mainitun laisista syistä rikostiedustelua koskeva sääntelykokonaisuus vaatii käsitykseni mukaan tarkennuksia ja muutoksia, jotta lakiehdotus voisi täyttää lain laadulle tällaisessa yhteydessä asetettavat vaatimukset.