Prof. Sakari Melander
23.9.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 121/2026 vp** eduskunnalle rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia (872/2011) ja eräitä muita lakeja. Poliisilakiin ehdotetaan lisättäväksi uhkaperusteista rikostiedustelua koskeva 5 b luku. Luvussa säädettäisiin rikostiedustelukeinoista ja niiden käytöstä uhkaperusteisessa rikostiedustelussa. Myös poliisin salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan poliisilain 5 lukuun ehdotetaan muutoksia, joiden tarkoituksena on vahvistaa poliisin rikostorjuntaa.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen arvioinnin valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat

1. Yleisenä valtiosääntöoikeudellisena lähtökohtana on, että poliisilaki on tyypillisesti sääntelyä, jolla puututaan yksilön perustuslaissa (731/1999) turvattuihin oikeuksiin, koska pakkokeinoja koskeva sääntely voi herkästi joutua ristiriitaan perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa (alun perin PeVL 15/1994 vp, s. 1/I; ks. myös esim. PeVL 5/1999 vp, s. 2/I, PeVL 67/2010 vp, s. 2–3 ja PeVL 99/2022 vp, 1 kohta). Poliisilaissa säädettyjen toimivaltuuksien merkitessä puuttumista yksilön perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin niiden käytön hyväksyttävyyttä on arvioitava sen perusoikeusuudistuksen jälkeen vakiintuneen käsityksen perusteella, jonka mukaan perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuutta tulee arvioida paitsi yksittäisiin

perusoikeussäännöksiin mahdollisesti sisältyvien lakivarausten kannalta myös perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 4–6, PeVL 5/1999 vp, s. 2/I ja PeVL 67/2010 vp, , s. 3/I). Rajoittamisen yleiset edellytykset koskevat ennen muuta vaatimusta säätää rajoituksesta lailla, rajoituksen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyyttä, suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä perusoikeutta rajoitettaessa, rajoitukseen liittyvien oikeusturvajärjestelyjen riittävyyttä ja rajoituksen ristiriidattomuutta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVL 67/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 5/1999 vp, s. 2/I.

2. Poliisin toimivaltuussääntelyä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota poliisilaissa määriteltyihin poliisin tehtäviin. Poliisin tehtävänä on poliisilain 1 luvun 1 §:n mukaan oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisitoiminnan tavoitteiden saavuttaminen on yleisen yhteiskunnallisen intressin kannalta tärkeää. Perusoikeusjärjestelmässä kysymys on ääritapauksissa perustuslain 7 §:n mukaisen oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen suojaamisesta. Tällaisen vahvan intressin olemassaolon on perustuslakivaliokunnan mukaan yleensä katsottu muodostavan sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, jos muutkin yleiset rajoittamisedellytykset ovat käsillä (PeVL 98/2022 vp, 2 kohta, PeVL 67/2010 vp, s. 2/I ja PeVL 5/1999 vp, s. 2/II).

3. Yleisenä lähtökohtana perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan myös todennut, että toimivaltuuksia koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I, PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 35/2018 vp, s. 3 ja PeVL 36/2018 vp, s. 3).

4. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä salaisia tiedonhankintakeinoja tai salaisia pakkokeinoja on suhteellisen kattavasti arvioitu niiden perusoikeuksien kannalta, joihin kajoamista tietty pakkokeino tosiasiallisesti merkitsee (ks. erit. PeVL 5/1999 vp, PeVL 36/2002 vp, PeVL 11/2005 vp, PeVL 66/2010 vp, PeVL 67/2010 vp, PeVL 32/2013 vp, PeVL 98/2022 vp ja PeVL 99/2022 vp). Tällaista käytäntöä on etenkin salaisia tiedonhankintakeinoja koskevassa poliisilain 5 luvussa tarkoitettujen toimivaltuuksien sekä pakkokeinolain 10 luvussa tarkoitettujen salaisten pakkokeinojen osalta, jotka merkitsevät puuttumista perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Merkityksellisiä tässä suhteessa ovat ennen muuta perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin lakivaraukset, jotka koskevat rikosten selvittämiseksi välttämättömiä kotirauhan piiriin ulottuvia toimia sekä välttämättömiä rajoituksia viestin salaisuuteen rikosten tutkinnassa.

5. Siviili- ja sotilastiedustelua koskevaa sääntelyä säädettäessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että tiedustelun toimivaltuudet ja tehtävät ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta eräiltä osin varsin saman luonteista julkisen vallan käyttöä kuin eräät poliisin toimivaltuudet ja tehtävät. Tiedustelumenetelmien valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan perustuslakivaliokunnan omaksuman kannan mukaan osin tukeutua salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevaan valiokunnan käytäntöön (PeVL 36/2018 vp, s. 3–4 ja PeVL 35/2018 vp, s. 3).

6. Samalla perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että on oikeudellisesti eroteltava ne seikat, jotka oikeuttavat sääntelyn eroavaisuuden. Salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia

pakkokeinoja koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö ei valiokunnan mukaan ole sellaisenaan ja varauksitta sovellettavissa tiedustelun tiedonhankintamenetelmiä koskevaa lainsäädäntöä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa. Tiedustelumenetelmiä on valiokunnan mukaan arvioitava menetelmäkohtaisesti vastaavia salaisia tiedonhankintamenetelmiä ja salaisia pakkokeinoja koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen siten, että tiedustelutoiminnan erityinen luonne otetaan asianmukaisesti huomioon. Valiokunta painotti, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin (PeVL 36/2018 vp, s. 4 ja PeVL 35/2018 vp, s. 3–4).

7. Erityisesti kun kysymys on ollut konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä irtautuvista tiedonhankintatoimivaltuuksista, perustuslakivaliokunta on korostanut vahvojen oikeusturvatakeiden merkitystä. Valiokunnan mukaan on erityisen olennaista, että tiedusteluun liittyvässä toimintaympäristössä huolehditaan riittävistä oikeusturva- ja valvontajärjestelmistä. Tehokas ja kattava valvontajärjestelmä on valiokunnan mukaan välttämätöntä (PeVM 4/2018 vp, s. 9, PeVM 9/2018 vp, s. 3 ja PeVM 10/2018 vp, s. 2). Tiedustelutoimivaltuuksien säätämisen yhteydessä valiokunta katsoi, että ilman tehokasta valvontaa viranomaisille ei olisi voitu antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia kuin siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä ehdotettiin (PeVL 36/2018 vp, s. 35 ja PeVL 35/2018 vp, s. 31).

Käsiteltävänä olevassa esityksessä omaksuttu sääntelyratkaisu

8. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että poliisilain rikosten torjuntaa koskevien toimivaltuuksien sääntelylle on pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelyn tavoin ollut omiaan kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin. Lainmuutoksilla toteutettavat toimivallan laajennukset voivat sinänsä olla vähäisiä, mutta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös jo aiemmin säädetyt valtuudet. Vähäinenkin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossa arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aihetta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia (PeVL 9/2022 vp, 3 kohta).

9. Käsiteltävänä olevassa esityksessä ei uhkaperusteista rikostiedustelua koskevin osin ole kysymys vähäisestä toimivaltuuksien laajentamista koskevasta ehdotuksesta vaan periaatteellisesti hyvin merkityksellisestä ehdotuksesta, jossa poliisin toimivaltuudet erkaantuisivat konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä. Tämän lisäksi esityksessä ehdotetaan tiettyjä muutoksia salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan poliisilain 5 lukuun, minkä lisäksi poliisilain 4 lukuun ehdotetaan lisättäväksi automaattista tiedonkeräämistä avoimista lähteistä koskevaa sääntelyä.

10. Esitys kytkeytyy keskeisimmin eduskunnan käsiteltävänä olevaan perustuslain (731/1999) 10 §:n muuttamista koskevaan esitykseen (HE 50/2026 vp), vaikka käsiteltävänä olevassa esityksessä (esim. s. 210) arvioidun mukaisesti siinä ehdotettavat uhkaperustaista rikostiedustelua koskevat toimivaltuudet eivät puutu perustuslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuun luottamuksellisen viestin suojaan tai kotirauhan suojaan, jolloin ehdotettuja toimivaltuuksia ei tulisi arvioida perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin lakivarausten kannalta. Esityksessä (s. 208) kuitenkin todetaan, että uhkaperustaista rikostiedustelua koskevan kokonaisuuden kannalta merkittävin lainsäädäntöhanke on edellä mainittu perustuslain muuttamista koskeva parhaillaan eduskuntakäsittelyssä oleva esitys.

11. Uhkaperusteista rikostiedustelua koskevaa sääntelyä on jatkossa (esim. HE, s. 208) tarkoitus täydentää luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvia rikostiedustelutoimivaltuuksia koskevin osin, mikäli eduskunnan käsiteltävänä oleva perustuslain 10 §:n muutos toteutuu. Lisäksi esityksellä on yhtymäkohta muiden rikostorjuntaviranomaisten, Rajavartiolaitoksen ja Tullin, rikostiedustelua koskeviin lakihankkeisiin (HE, s. 208).

12. Tiedustelua koskevaa lainsäädäntöä vuonna 2018 arvioitaessa eduskunnan perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä, että tiedustelulainsäädäntöä koskevia esityksiä voidaan arvioida vasta, kun tuolloin toteutettu perustuslain 10 §:n muutos oli säädetty (PeVM 4/2018 vp, s. 4). Tuolloin eduskunnalle annettiin perustuslain muuttamista koskeneen esityksen (HE 198/2017 vp) kanssa yhtäaikaisesti esitykset siviili- ja sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp). Samaan kokonaisuuteen kuuluivat tiedustelutoiminnan valvontaa koskevat ehdotukset (HE 199/2017 vp ja PNE 1/2018 vp). Valiokunta korosti, että kaikki tiedustelutoimintaan liittyvät esitykset ovat riippuvaisia toisistaan ja että ne tulisi saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäviksi yhdessä (PeVM 4/2018 vp, s. 4).

13. Vaikka käsiteltävänä olevassa esityksessä ei siinä arvioidun mukaan ehdoteta luottamuksellisen viestin suojaan tai kotirauhaan puuttuvia rikostiedustelutoimivaltuuksia vaan kysymys olisi perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun yksityiselämän suojaan puuttuvista toimivaltuuksista, sellaista rikostiedustelutoimivaltuuksien valtiosääntöoikeudellista arviointiasetelmaa, jossa uhkaperusteista rikostiedustelua koskevia toimivaltuuksia ehdotetaan säädettäväksi ennen kuin HE:llä 50/2026 vp ehdotetut perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin sinänsä rajatut muutokset on säädetty, voidaan nähdäkseni pitää hyvin ongelmallisena. Samoin hyvin ongelmallisena voidaan pitää sellaista arviointiasetelmaa, jossa tiedossa ei vielä ole, millainen uhkaperusteista rikostiedustelua koskeva sääntelykokonaisuus tulee rikostiedustelutoimivaltuuksia, niihin kohdistuvia yleisiä ja erityisiä edellytyksiä sekä valvonta- ja oikeusturvajärjestelyjä koskevin osin olemaan, koska käsiteltävänä oleva esitys kattaa vain osan suunnitelluista toimivaltuuksista.

14. On huomattava, että perustuslakivaliokunta on perustuslain 10 §:n 4 momentin lakivarausta koskevaa vuonna 2018 arvioitua muutosta käsitellessään korostanut, 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 (PeVM 4/2018 vp, s. 4). Sanotusta myös seuraa, että perustuslain muutoksesta johtuu soveltamisrajoituksia, joille tulee antaa merkitystä tavallista lakia säädettäessä (PeVM 4/2018 vp, s. 8–9).

15. Tuolloin muutetun perustuslain 10 §:n 4 momentin soveltamisrajoituksista perustuslakivaliokunta korosti, että tiedonhankinta voidaan osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten (nykyisin suojelupoliisi, pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos) tehtäväksi. Valiokunta korosti myös sitä, että lailla tulee säätää tyhjentävästi toimivaltuuksien kohdentumisesta. Valiokunta painotti, että ehdotettu perustuslain sääntely ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa. Säännöksen välttämättömyys-kriteeri puolestaan tarkoittaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin, ja että tiedon hankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti. Valiokunta korosti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä uutta ehdotettua rajoitusperustetta tulkittaessa. Valiokunta tähdensi

asiaa koskevan valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan lähtökohtana sitä, että perustuslaista johtuu tarve tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä asettaa säännöksessä mainitun uhan vakavuusaste korkealle (PeVM 4/2018 vp, s. 8–9). Vaikka edellä mainitut perustuslain 10 §:n 4 momentista johtuvat soveltamisrajoitukset koskevat luottamuksellisen viestin suojaan puuttumista, niiden merkitys on kuitenkin osin laajempi, yleisesti tiedustelulainsäädäntöä koskeva. Vastaavasti perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä johtuvia edellytyksiä ei tule arvioida merkittävissä määrin eri tavoin sen mukaan, onko kysymys yksityiselämän suojaan tai luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvasta rikostiedustelutoimivaltuudesta.

16. Edellä todettu huomioon ottaen on ongelmallista, jos uhkaperusteisesta rikostiedustelusta säädettäisiin nyt riippumatta niistä uhkaperusteista rikostiedustelua koskevaa lainsäädäntöä koskevista perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentista seuraavista soveltamisrajoituksista, jotka mahdollisesti tulee ottaa huomioon soveltuvin osin laajemminkin uhkaperusteisesta rikostiedustelusta ja sen rikostiedustelutoimivaltuuksista säädettäessä kuin perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin rajoituslausekkeiden kannalta merkityksellisten rikostiedustelukeinojen suhteen. Vastaavasti on ongelmallista, että 1. lakiehdotusta arvioitaessa ei ole tiedossa, millainen kokonaisuus uhkaperusteista rikostiedustelusta ja sen rikostiedustelutoimivaltuuksista valvonta- ja oikeusturvajärjestelyineen muodostuu.

Uhkaperusteista rikostiedustelua koskevan sääntelyn välttämättömyys

17. Ehdotetut uhkaperusteista rikostiedustelua koskevat toimivaltuudet puuttuisivat keskeisimmin perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuun yksityiselämän suojaan. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämän suojaa koskeva perustuslain 10 §:n 1 momentti ei sisällä erityisiä rajoitusedellytyksiä, minkä vuoksi ehdotettua sääntelyä on tältä osin arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

18. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluva suhteellisuusvaatimus edellyttää perusoikeusrajoituksen olevan välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos rajoitus ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I).

19. Esityksessä (s. 213) ehdotetun uhkaperusteista rikostiedustelua koskevan sääntelyn arvioidaan olevan välttämätöntä vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Esityksessä pidetään välttämättömänä mahdollistaa tiedon hankkiminen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavasta vakavasta rikollisuudesta. Tätä taas perustellaan rikollisuuden väkivaltaisten toimintamallien yleistymisellä ja muun muassa huumausaine-, petos-, ampuma-ase- ja rahanpesurikollisuuteen liittyvien uhkien muuttumisella digitalisaation, teknologian kehityksen ja rikollisuuden kansainvälistymisen vuoksi aiempaa vakavammaksi ja nopeammin eteneviksi.

20. Tarkemmin esityksessä (s. 10–16) perustellaan ehdotettujen toimivaltuuksien välttämättömyyttä järjestäytyneessä rikollisuudessa tapahtuneilla muutoksilla, niin sanotulla katujengirikollisuudella, ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvilla vakavilla uhkilla, kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvilla uhkilla sekä viranomaistoimintaan kohdistuvan epäasiallisen ja laittoman vaikuttamisen yleistymisellä.

21. Esityksessä ei kuitenkaan esitetä erityisen konkreettisia esimerkkejä siitä, miten edellä mainitut sinänsä varteenotettavat kehityskulut nimenomaisesti perustelisivat konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä erkaantuvan uhkaperusteisen rikostiedustelun välttämättömyyttä. Esityksessä ei esimerkiksi havaitakseni juuri mainita konkreettisia esimerkkejä, joissa nykyiset toimivaltuudet olisivat olleet riittämättömiä. Sinänsä esityksessä (s. 49) esimerkiksi henkeen ja terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelun suhteen esitetään, että nykyiset toimivaltuudet eivät anna mahdollisuutta puuttua huolta aiheuttaviin kirjoituksiin tietoverkon alustoilla, mitä pidetään niin sanottuna heikkona signaalina uhkasta. Esimerkit jäävät kuitenkin hyvin yleiselle tasolle.

22. Esityksessä todetun perusteella ei nähdäkseni voi vaikeuksitta vakuuttua siitä, että uhkaperustaisesta rikostiedustelusta ja siihen liittyvistä yksityisyyden suojan kannalta merkityksellisistä toimivaltuuksista säätäminen olisi välttämätöntä.

Uhkaperusteisen rikostiedustelun määritelmä

23. Esityksessä ei ehdoteta, että uhkaperusteinen rikostiedustelu määriteltäisiin säännösperustaisesti. Esityksessä ei näin toisin sanoen ehdoteta rikostiedustelun legaalimääritelmää. Esityksessä (s. 72) katsotaan, että tällaista legaalimääritelmää ei tarvita, koska nyt ehdotettava uhkaperusteinen rikostiedustelu eroaa laajasti ymmärretystä rikostiedustelusta eikä sitä koskeva sääntely tule sovellettavaksi kaikessa rikostorjunnassa vaan on vain vakavaa rikollisuutta koskevien uhkien torjuntaa koskeva. Esityksessä todetaan olevan epäselvää, minkälaisia oikeudellisia vaikutuksia rikostiedustelun legaalimääritelmällä olisi ollut ja mihin sillä tulisi pyrkiä.

24. Esityksessä (esim. s. 47) todetaan, että poliisilain 5 luvun mukaiset salaiset tiedonhankintakeinot eivät ole riittäviä uhkien torjumiseksi eikä niillä voida riittävän tehokkaasti ja varhaisessa vaiheessa havaita uhkia eikä ryhtyä niiden edellyttämiin toimenpiteisiin. Poliisilain 5 luvussa säädetään sen 1 §:n 1 momentin mukaan salaisista tiedonhankintakeinoista rikoksen estämiseen, paljastamiseen tai vaaran torjumiseen. Rikoksen estäminen määritellään luvun 1 §:n 2 momentissa ja rikoksen paljastaminen 3 momentissa.

25. Koska uhkaperusteinen rikostiedustelu tulisi sitä koskevan sääntelyn sinänsä poliisilain 5 lukua rajatummalla soveltamisalalla sovellettavaksi tilanteissa, joissa ei ole vielä ole kysymys poliisilain 5 luvussa tarkoitetusta rikoksen estämisestä ja paljastamisesta, uhkaperusteista rikostiedustelua koskevan ehdotetun sääntelyn soveltamisalan täsmentämiseksi rikostiedustelun määritelmä saattaisi kuitenkin olla syytä sisällyttää ehdotettuun poliisilain 5 b lukuun vastaavasti kuin rikoksen estäminen ja paljastaminen määritellään poliisilain 5 luvussa. Myös uhkaperustaista rikostiedustelua koskevan ehdotetun sääntelyn periaatteellinen merkittävyys puoltaisi säännösperustaista määritelmää. Määritelmä olisi tällöin perusteltua sisällyttää ehdotettavan poliisilain 5 b luvun 1 §:ään.

Rikostiedustelun kohteet

26. Rikostiedustelun kohteet määriteltäisiin 1. lakiehdotuksen 5 b luvun 3 §:ssä. Ehdotetun säännöksen 1 momentin mukaan rikostiedustelun kohteena olisi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava järjestäytynyt rikollisuus. Säännöksen 2 momentin mukaan

rikostiedustelun kohteena olisi lisäksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava vakava rikollisuus, joka

1) muodostaa vaikutuksiltaan merkittävän uhkan julkiselle taloudelle, rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien toimivuudelle tai kriittiselle infrastruktuurille;
2) uhkaa suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä;
3) muodostaa vaikutuksiltaan laajamittaisen uhkan ympäristölle;
4) uhkaa oikeusvaltion perustoimintoja; tai
5) uhkaa laajamittaisesti yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

27. Ehdotetun säännöksen 1 momentissa käsitteelle järjestäytynyt rikollisuus annettaisiin laajempi merkityssisältö kuin sille on annettu esimerkiksi rikoslain (39/1889) 6 luvun 5 §:n 2 momentissa. Rikoslain määritelmää ja sen taustalla olevaa YK:n kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen (ns. Palermon sopimus, SopS 20/2004) 2(a) artiklan määritelmää pidetään ehdotettavan lainsäädännön kannalta liian suppeina, koska ne eivät ota esityksessä todetun mukaan ota riittävästi huomioon nykymuotoisen järjestäytyneen rikollisuuden eri ilmenemismuotoja (HE, s. 121).

28. Esityksen (s. 121) mukaan 1 momentissa käytetty ilmaisu ”järjestäytynyt rikollisuus” kattaisi myös rikollisverkostot. Rikollisverkostolla tarkoitettaisiin tietyn ajan koossa pysyvää yhteenliittymää, jonka toimintaan kuuluu olennaisesti sellaisten rikosten tekeminen, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Tästä rikollisverkoston määritelmästä ei ehdoteta säädettäväksi.

29. Kysymys olisi nähdäkseni ilmaisun ”järjestäytynyt rikollisuus” käyttämisestä tavalla, joka poikkeaisi ilmaisulle annetusta vakiintuneesta oikeudellisesta merkityssisällöstä, minkä vuoksi ilmaisua, sellaisena kuin sen merkityssisältö ymmärretään esityksen perusteluissa, voi pitää ongelmallisena perusoikeuksiin puuttuvalta sääntelyltä edellytettävän tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta. Lisäksi on huomattava, että esityksen säännöskohtaisten perustelujen (s. 121) mukaan rikollisverkoston toimintaan kuuluisi olennaisesti sellaisten rikosten tekeminen, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Tältä osin määritelmä vaikuttaa muodostuvan hyvin laajaksi, mitä voidaan pitää ongelmallisena perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta. Lisäksi epäselväksi jää, mikä ilmaisun ”järjestäytynyt rikollisuus” suhde tällöin olisi 1. lakiehdotuksen 5 b luvun 3 §:n 5 kohtaan, jossa rikostiedustelun soveltamisala laajennetaan kattamaan toiminnan, joka laajamittaisesti uhkaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

30. 1. lakiehdotuksen 5 b luvun 3 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan rikostiedustelun kohteena olisi lisäksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava vakava rikollisuus, joka uhkaa laajamittaisesti yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Esityksen säännöskohtaisten perustelujen (s. 138–141) mukaan kohta kattaisi esimerkiksi niin sanottujen katujengien harjoittaman rikollisuuden, erilaiset yleisötilaisuuksiin kohdistuvat systemaattiset vakavaa rikollisuutta koskevat järjestyshäiriöt, suurilla musiikkifestivaaleilla esiintyvän rikollisen häiriökäyttäytymisen ja liikenneinfrastruktuurin tarkoituksellisen lamauttamisen.

31. Kohtaa voidaan pitää varsin ongelmallisena perusoikeuksiin puuttuvalta sääntelyltä edellytettävän oikeasuhtaisuuden sekä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta. Yleistä järjestystä ja turvallisuutta laajamittaisesti uhkaava vakava rikollisuus vaikuttaa säännöskohtaisten perustelujen mukaan suhteellisen laajaksi tarkoitetulta. Erityisesti ilmaisun kytkeminen erilaisten

yleisötilaisuuksien yhteydessä tapahtuvaan toimintaan vaikuttaa ongelmalliselta, koska toiminnalla voi tällöin olla yhteys perustuslaissa turvatun kokoontumisvapauden ja sananvapauden käyttämiseen. Myös liikenteen pysäyttäminen voi tapahtua osana laillista mielenilmaisua.

32. 1. lakiehdotuksen 5 b luvun 3 §:n 2 momentin 5 kohtaa olisi nähdäkseni välttämättä täsmennettävä, koska yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsite on avoin ja lavea ja se säännöskohtaisten perustelujenkin mukaan pitää sisällään monenlaista toimintaa. Lisäksi sanotussa kohdassa on toisteisuutta, koska kysymyksen tulee olla yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavasta vakavasta rikollisuudesta, joka uhkaa laajamittaisesti yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Epäselväksi jää, millä tavoin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava vakava rikollisuus voi laajamittaisesti uhata yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Tällainen turvallisuus-ilmaisun toisteisuus ei ole omiaan lisäämään kohdan ennakoitavuutta. Kohtaa olisi nähdäkseni oikeasuhtaisuuteen sekä tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen liittyvistä syistä syytä täsmentää tavalla, jossa arvioitaisiin, voisiko siinä käyttää muuta ilmaisua kuin avointa ja laveaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitettä.

33. 1. lakiehdotuksen 5 b luvun 3 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan uhkaperusteisen rikostiedustelun kohteena olisi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava vakava rikollisuus, joka uhkaa oikeusvaltion perustoimintoja. Oikeusvaltion perustoimintojen häiriöttömyyttä voidaan sinänsä epäilyksittä pitää keskeisenä oikeushyvänä. On kuitenkin huomattava, että kohdan säännöskohtaiset perustelut (HE, s. 136–138) sisältävät esimerkkejä, jotka vaikuttavat laskevan kohdan soveltamisedellytykset hyvin ja osin jopa arveluttavan matalalle tai eivät ainakaan erityisen selvästi rajaa rikostiedustelun kohteita vakavuudeltaan oikeasuhtaiselle tasolle eikä esimerkeissä nähdäkseni kaikilta osin ole kysymys oikeusvaltion perustoimintoja vakavasti uhkaavasta vakavasta rikollisuudesta.

34. Tältä osin esityksen (s. 137) perusteluissa todetaan, että rikostiedustelun kohteen piiriin kuuluisi rikollisuuden ilmenemismuotoina virkamiehiin kohdistettu väkivalta ja uhkailu. Tässä suhteessa perusteluissa viitataan rikoslain 16 luvussa rangaistavaksi säädettyihin tekoihin, luvun 3 a §:ssä tarkoitettu poliisi- tai hälytystoiminnan vaikeuttaminen ja 3 b §:ssä tarkoitettu poliisi- tai hälytystoiminnan haittaaminen mukaan lukien. Rikoslain 16 luvun 3 b §:ssä tarkoitetussa poliisi- tai hälytystoiminnan haittaamisessa on kysymys suhteellisen lievästä teosta. Säännöksen 2 momentti sisältää lisäksi perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta varsin ongelmallisen säännöksen, jonka mukaan rangaistavaa on oikeudettomasti muulla kuin 3 a §:ssä tarkoitetulla tavalla toteutettu poliisi- tai hälytystoiminnan estäminen tai olennainen vaikeuttaminen. Säännöksen mukaan rangaistavaa voi olla esimerkiksi hälytysajoneuvon eteen istumaan meneminen (HE 71/2025 vp, s. 51). Nähdäkseni tällaisten varsin lievästi rangaistavien ja myös moitittavuudeltaan hyvin vähäisiä tekoja sisältävien rangaistussäännösten mainitseminen rikostiedustelun kohteiden piiriin lukeutuvina mahdollisina uhkina on omiaan hämärtämään sitä, että rikostiedustelun kohteen tulee olla yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaa vakavaa rikollisuutta. Toiseksi esimerkki havainnollistaa sitä, että rikostiedustelun kohteet ovat lopulta suhteellisen epämääräisiä ja avoimia sekä alttiita erilaisille tulkinnoille, minkä vuoksi 1. lakiehdotuksen 5 b luvun 3 §:n 2 momentin täsmentämistä olisi vielä syytä perusteellisesti arvioida.

Rikostiedustelukeinojen käytön edellytykset

35. 1. lakiehdotuksen 5 b luvun 4 §:n 1 momentin mukaan rikostiedustelukeinon käytön yleisenä edellytyksenä rikostiedustelussa on, että sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi 3 §:ssä tarkoitetusta rikostiedustelun kohteesta, joka uhkaa vakavasti yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Esityksen (s. 142) mukaan välttämättömyydellä tarkoitettaisiin viimesijaisuutta eli sitä, että tietojen hankkiminen muulla keinolla olisi mahdotonta tai esimerkiksi vaatisi oleellisesti enemmän voimavaroja tai viivästyttäisi tiedonhankintaa kohtuuttomasti tai olisi kohtuuttoman vaikeaa. Toiseksi välttämättömyyteen perustelujen (s. 142) mukaan liittyisi tietynlainen tuloksellisuusodotus rikostiedustelukeinon avulla saatavissa olevista tärkeistä tiedoista yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavasta rikostiedustelun kohteesta.

36. Eduskunnan perustuslakivaliokunta edellytti tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä, että tiedustelutoiminnan edellytykseksi tulee yleisesti asettaa välttämättömyyttä koskeva edellytys (PeVL 36/2018 vp, s. 19 ja PeVL 35/2018 vp, s. 17). Välttämättömyyden asettaminen tiedustelumenetelmien käytön yleiseksi edellytykseksi ilmentää perustuslakivaliokunnan mukaan tiedustelutoimivaltuuksien käytön oikeasuhtaisuudelle asetettuja vaatimuksia ja rikosepäilystä irtautunutta luonnetta (PeVL 35/2018 vp, s. 17) Rikostiedustelun konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä irtautunut luonne huomioon ottaen on nähdäkseni niin ikään välttämätöntä, että rikostiedustelukeinojen käyttämisen yleiseksi edellytykseksi asetetaan välttämättömyys.

37. 1. lakiehdotuksen 5 b luvun 4 §:n 1 momentissa ei sen sijaan aseteta muita yleisiä edellytyksiä rikostiedustelukeinojen käyttämiselle. 1. lakiehdotuksen 5 b luvun 2 §:n 2 momentin mukaan sanotussa luvussa säädettäisiin siitä, millä edellytyksillä 1 momentissa tarkoitettuja rikostiedustelukeinoja käytetään rikostiedustelussa. Ilmaisu on poissulkeva eli se tarkoittaa, että poliisilain 5 luvussa tarkoitetut salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöedellytykset eivät tule sovellettavaksi 5 b lukua sovellettaessa (HE, s. 119–120).

38. Edellä todettu merkitsee, että rikostiedustelukeinojen käytön yleiseksi edellytykseksi ei asetettaisi muuta kuin edellä todettu välttämättömyys, minkä lisäksi kysymyksen tulisi olla keinon käyttämisestä tärkeän tiedon saamiseksi (ks. myös PeVL 35/2018 vp, s. 17). Koska kysymys on periaatteellisesti merkittävästä sääntelystä, jossa merkittävästi irtaudutaan konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä, ja jotta rikostiedustelukeinojen käyttöedellytykset täyttäisivät oikeasuhtaisuuden vaatimukset, sääntelyn täydentämistä niin, että ainakin tiettyjen rikostiedustelutoimivaltuuksien käyttämiselle asetettaisiin lisäedellytyksiä, olisi vielä vakavasti syytä arvioida.

Rikostiedustelukeinon kohdentaminen

39. 1. lakiehdotuksen 5 b luvun 5 §:ssä säädetään rikostiedustelukeinon kohdentamisesta. Säännöksen 1 momentin mukaan rikostiedustelukeino voidaan kohdentaa henkilöön, jonka voidaan henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen taikka olosuhteiden perusteella olettaa osallistuvan 3 §:ssä tarkoitettuun yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti vaarantavaan uhkaavaan toimintaan. Säännöksen 2 momentin mukaan, jos tiettyä henkilöä ei voida yksilöidä, voidaan tiettyjä tiedustelukeinoja kohdistaa henkilöryhmään. Henkilöryhmä määriteltäisiin 2 momentissa. Säännöksen 3 momentin mukaan rikostiedustelukeino voidaan kohdentaa myös muuhun henkilöön, jos rikostiedustelukeinoa ei ole mahdollista kohdentaa 1 tai 2 momentissa

tarkoitettuun henkilöön tai henkilöryhmään ja keinon käytöllä voidaan henkilön lausumien, käyttäytymisen tai erityisten olosuhteiden johdosta erittäin pätevin perustein olettaa saatavan 3 §:ssä tarkoitettua yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa koskevaa tärkeää tietoa.

40. Eduskunnan perustuslakivaliokunta edellytti vuonna 2018 perustuslakia muutettaessa, että tiedon hankkimisessa tulee puuttua luottamuksellisen viestin suojaan mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Vaikka kysymys oli luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvia toimivaltuuksia koskevasta kannasta, tiedustelulainsäädäntöön eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä omaksutun kannan mukaan sisällytettiin säännökset henkilöryhmän määritelmästä ja edellytys henkilöryhmään kohdistettavan toiminnan toissijaisuudesta (PeVL 36/2018 vp, s. 20 ja PeVL 35/2018 vp, s. 18).

41. Lisäksi on huomattava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (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). Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) taas on ratkaisukäytännössään katsonut, kun kysymys on ollut rikollisuuden torjumisen tavoitteeseen liittyvästä oikeudesta saada tietoja, että oikeus voidaan myöntää vain sellaisten henkilöiden tietoihin, joiden epäillään suunnittelevan, tekevän 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).

42. Edellä mainitusta perustuslakivaliokunnan kannasta, tiedustelulainsäädännössä omaksutusta sääntelymallista sekä EIT:n ja EUT:n ratkaisukäytännöstä samoin kuin perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvasta suhteellisuusvaatimuksesta seuraa, että rikostiedustelutoimivaltuuksien käyttö on pyrittävä henkilölliseltä soveltamisalaltaan rajaamaan mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti.

43. Tässä suhteessa ehdotettua 1 momenttia voidaan pitää ongelmallisena, koska se asettaa kynnyksen rikostiedustelukeinon kohdentamiselle tiettyyn henkilöön suhteellisen alhaiseksi. Rikostiedustelukeino voitaisiin kohdentaa tiettyyn henkilöön, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen taikka olosuhteiden perusteella voidaan olettaa hänen osallistuvan 3 §:ssä tarkoitettuun yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti vaarantavaan uhkaavaan toimintaan. Kysymys olisi vain olettamasta eikä olettamalle aseteta esimerkiksi perusteltavuutta koskevaa vaatimusta. Rikostiedustelukeinon mahdollisimman kohdennetun ja rajoitetun kohdentamisen vuoksi ehdotettua sääntelyä olisi perusteltua muuttaa siten, että olettaman tulisi olla perusteltu, esimerkiksi seuraavasti: ”Rikostiedustelukeino voidaan kohdentaa henkilöön, jonka voidaan henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen taikka olosuhteiden perusteella *perustellusti*

olettaa osallistuvan 3 §:ssä tarkoitettuun yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti vaarantavaan uhkaavaan toimintaan.”

44. Rikostiedustelukeino voitaisiin 1. lakiehdotuksen 5 b luvun 5 §:n 2 momentin mukaan toissijaisesti kohdentaa henkilöryhmään. Henkilöryhmä määriteltäisiin asianmukaisesti sanotussa momentissa. Oikeasuhtaisuussyistä on myös perusteltua, että vain tietyt rikostiedustelukeinot voitaisiin kohdentaa henkilöryhmään ja että nämä keinot lueteltaisiin momentissa nimenomaisesti. Momentissa olisi kuitenkin nähdäkseni syytä säännösperustaisesti huolehtia siitä, että rikostiedustelukeinon kohdentaminen henkilöryhmään edellyttää sitä, että käsillä on riittävä selvyys ryhmän olemassaolosta ja siitä, että ryhmään kuuluvien henkilöiden voidaan perustellusti olettaa osallistuvan uhkaavaan toimintaan. Nyt nämä edellytykset mainitaan momentin säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 145), mutta niiden säännösperustainen mainitseminen olisi nähdäkseni välttämätöntä.

45. Erityisen ongelmallisena rikostiedustelutoimivaltuuksien käytön henkilöllisen soveltamisalan mahdollisimman kohdennetun ja rajoitetun rajaamisen kannalta voidaan pitää 1. lakiehdotuksen 5 b luvun 5 §:n 3 momenttia, joka mahdollistaa rikostiedustelukeinon kohdentamisen muuhun henkilöön. Momentissa tarkoitettu rikostiedustelukeinon kohdentaminen muuhun henkilöön olisi säännösperustaisesti viimesijaista, minkä lisäksi edellytettäisiin, että erittäin pätevin perustein voidaan henkilön lausumien, käyttäytymisen tai erityisten olosuhteiden johdosta olettaa saatavan rikostiedustelun kohdetta koskevaa tärkeää tietoa.

46. Esityksen sisältämien säännöskohtaisten perusteluiden (s. 145–146) kysymys voisi olla esimerkiksi rikostiedustelukeinon kohdentamisesta henkilöön, joka säännönmukaisesti oleskelee tilassa tai sellaisten henkilöiden seurassa, että osallisuuden puuttumisesta huolimatta voidaan pitää lähestulkoon selvänä, että hän on tietoinen rikostiedustelun kohteena olevaan uhkaan liittyvistä seikoista.

47. Vaikka 3 momentissa tarkoitettu kohdentaminen muuhun henkilöön on tarkoitettu poikkeukselliseksi (HE, s. 146), se muodostuu nähdäkseni hyvin arveluttavaksi edellä mainitun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön sekä EIT:n ja EUT:n ratkaisukäytännön kannalta samoin kuin perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvien suhteellisuusvaatimuksen sekä tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen kannalta. EIT:n ratkaisukäytännössä on esimerkiksi edellytetty arviointia siitä, kuinka läheinen ja minkä laatuinen on henkilön yhteys rajoituksen perusteena olevaan rikolliseen toimintaan ja pidetty EIS 8 artiklan vastaisena toimintaa, jossa viranomaisten ei tarvinnut osoittaa todellista tai oletettua yhteyttä toimenpiteen kohteena olleen henkilön ja estettävän uhkan välillä (Szabó ja Vissy v. Unkari, 12.1.2016, 67 kohta). Ehdotettu 3 momentti ei nähdäkseni tällaista edellytä, koska siinä asetetut edellytykset kytkeytyvät keskeisimmin erittäin pätevin perustein tehtyyn olettamaan henkilöllä olevasta uhkaa koskevasta tiedosta eikä oletettua osallisuutta suhteessa uhkaan tarvitsisi arvioida. Perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn oikeasuhtaisuuteen sekä tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen liittyvistä syistä 1. lakiehdotuksen 5 b luvun 5 §:n 3 momentti olisi nähdäkseni syytä poistaa lakiehdotuksesta. Tässä on otettava huomioon myös, että momentin perusteella rikostiedustelukeino voitaisiin kohdentaa myös tietyn henkilön perheenjäseneen.

48. Esityksen (s. 144) mukaan rikostiedustelukeino voitaisiin kohdistaa myös alle 15-vuotiaaseen. Tätä pidetään perusteltuna esimerkiksi tilanteissa, joissa alaikäinen henkilö osallistuu uhkaavaan toimintaan jonkun toisen henkilön ohjaamana tai palkkaamana. Esitykseen ei tältä osin tai

muutenkaan sisälly arviointia esimerkiksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 60/1991) kannalta. Sanotun sopimuksen 3(1) artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Rikostiedustelukeinoja koskeva päätöksenteko

49. Esityksessä ehdotetaan, että tuomioistuin päättäisi teknisestä katselusta rikostiedustelussa, kun katselu kohdistuu muuhun rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan tilaan kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan tai paikkaan taikka vapautensa menettäneeseen henkilöön. Tuomioistuin päättäisi myös henkilön teknisestä seurannasta rikostiedustelussa (1. lakiehdotuksen 5 b luvun 7 §). Keskusrikospoliisin päällikkö päättäisi peitetoiminnasta ja valeostosta rikostiedustelussa, mutta peitetoimintaa koskeva päätös olisi saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi sen suhteen, ovatko rikostiedustelukeinon käytön edellytykset olemassa (1. lakiehdotuksen 5 b luvun 9 §:n 1 ja 3 momentti). Muista ehdotetuista rikostiedustelukeinoista päättäisi rikostiedustelutehtävään määrätty rikostiedusteluun perehtynyt päällystöön kuuluva poliisimies (1. lakiehdotuksen 5 b luvun 10 §).

50. 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).

51. Myös EUT:n ratkaisukäytännössä on, joskin osin toisenlaisessa sääntely-yhteydessä, 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).

52. 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 näin 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). Yleisesti valiokunta on todennut, että EIT on lähtökohtaisesti pitänyt tuomioistuinvalvontaa parhaana takeena turvata tiedustelumenetelmien asianmukainen ja puolueeton käyttäminen sekä välttää mielivaltaista menetelmien käyttämistä ja kohdentamista. Tämä valiokunnan mukaan puoltaisi kaikkien siviili- ja sotilastiedustelumenetelmien käyttämisestä päättämisen uskomista riippumattomalle tuomioistuimelle (PeVL 36/2018 vp, s. 21 ja PeVL 35/2018 vp, s. 19).

53. Edellä todetun perusteella vaikuttaa nähdäkseni selvältä, että perustuslain 21 §:n kannalta ennakollinen oikeusturva uhkaperusteisen rikostiedustelun suhteen toteutuisi parhaiten, jos rikostiedustelukeinosta päättäminen osoitettaisiin riippumattoman tuomioistuimen tehtäväksi. Vähintään olisi nähdäkseni arvioitava, tulisiko rikostiedustelukeinoista päättäminen osoittaa tuomioistuimen päätäntävaltaan huomattavasti laajemmin kuin esityksessä ehdotetaan. Peitetoiminnan ja valeoston suhteen esityksessä ehdotettu ratkaisu, jonka mukaan keskusrikospoliisin päällikön näiden keinojen käyttämistä koskeva päätös tulisi saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi sen osalta, ovatko 1. lakiehdotuksen 5 b luvun 3–5 §:ssä tarkoitetut rikostiedustelukeinon käytön edellytykset olemassa, vahvistaa sinänsä esityksessäkin (s. 151) todetun mukaisesti ennakollista oikeusturvaa, mutta nähdäkseni perustellumpaa olisi, jos peitetoiminta ja valeosto rikostiedustelussa osoitettaisiin suoraan tuomioistuimen ratkaisutoimivaltaan kuuluviksi. Lisäksi on huomattava, että esityksen perustelujen (s. 151) mukaan peitetoimintaa tai valeostoa ei voisi käynnistää ennen asiaa koskevaa tuomioistuimen päätöstä. Tästä ennakollisen oikeusturvan kannalta tärkeästä edellytyksestä olisi nähdäkseni nimenomaisesti säädettävä 1. lakiehdotuksen 5 b luvun 9 §:n 3 momentissa (havaitakseni edellytyksestä ei nimenomaisesti 1. lakiehdotuksessa säädettäisi).

Rikostiedustelukeinolla hankittujen tietojen käyttäminen

54. 1. lakiehdotuksen 5 b luvun 15 §:ssä säädettäisiin rikostiedustelukeinolla hankittujen tietojen käyttämisestä. Ehdotetun säännöksen 3 momentissa säädettäisiin rikostiedustelukeinolla hankitun tiedon käyttämisestä rikoksen paljastamisessa ja rikoksen selvittämiseksi.

55. 1. lakiehdotuksen 5 b luvun 15 §:n 3 momentin mukaan rikostiedustelukeinolla hankittuja tietoja saisi käyttää, jos se on välttämätöntä, pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 2–5 momentissa tarkoitetun rikoksen selvittämiseksi sekä virkamiehen väkivaltaisen vastustamisen, törkeän lahjuksen antamisen kansanedustajalle, väkivaltaisen mellakan johtamisen, törkeän yleisvaaran tuottamuksen, törkeän lahjuksen ottamisen kansanedustajana ja törkeän luonnonsuojelurikoksen selvittämiseksi.

56. Ehdotettu sääntely muistuttaa tältä osin poliisilain 5 luvun 54 §:ssä ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:ssä tarkoitettua ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa sääntelyä, joka on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. esim. PeVL 67/2010 vp, s. 4–5 ja PeVL 33/2013 vp, s. 5–7). Toisaalta sääntely muistuttaa osin myös tiedustelutarkoituksessa saatujen tietojen käyttämistä rikostorjuntaan koskevaa sääntelyä, joka on niin ikään ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana (esim. PeVL 35/2018 vp, s. 21–22 ja PeVL 26/2025 vp, 6–11 kohta). Tiedustelussa saadun tiedon luovuttamista koskevaa sääntelyä arvioitaessa on

perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kiinnitettävä huomiota siihen, että tiedustelutoiminnassa kysymys on luonteeltaan erilaisesta toiminnasta kuin poliisilain mukaisessa salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinolain mukaisten salaisten pakkokeinojen käyttämisessä. Tämä tarkoittaa, että kysymys käyttötarkoitussidonnaisuudesta korostuu, kun arvioidaan mahdollista ylimääräistä tietoa tai sitä muistuttavaa tietoa koskevaa sääntelyä (PeVL 35/2018 vp, s. 21, PeVL 36/2018 vp, s. 25 ja PeVL 26/2025 vp, 8 kohta). Olennainen lähtökohta on myös ollut, että tietojen luovuttamista koskeva sääntely ei saa avata mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen (PeVL 36/2018 vp, s. 26 ja PeVL 35/2018 vp, s. 22).

57. Esityksessä (s. 225) on omaksuttu sääntelymalli, jonka mukaan rikostiedustelun ei katsoa eriytyvän perinteisestä rikostorjunnasta samalla tavoin kuin siviilitiedustelu, koska rikostiedustelussa tiedonhankinnan tarve kytkeytyy vakavaa rikollisuutta koskeviin uhkiin ja niiden torjumiseen. Esityksessä on lähtökohdaksi yhtäältä asetettu, että rikostiedustelutoimivaltuuksilla saatua tietoa ei tule voida käyttää pakkokeinolain 10 luvun säännösten kiertämiseen, mutta toisaalta sääntelyn tarkoitus huomioon ottaen rikostiedustelukeinoilla saatua tietoa tulisi voida luovuttaa ja käyttää laajemmin kuin esimerkiksi siviilitiedustelumenetelmillä saatua tietoa.

58. Rikoksen selvittämisen suhteen ehdotetaan, että rikostiedustelukeinolla saatua tietoa voisi käyttää pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 2–5 momentissa tarkoitettujen telekuuntelun perusterikosten selvittämiseen. Ehdotettua sääntelyratkaisua voidaan sinänsä nähdäkseni pitää lähtökohdiltaan mahdollisena, koska telekuuntelun perusterikokset ovat lähtökohtaisesti vakavia rikoksia. Toisaalta on huomattava, että kaikilta osin näille rikoksille ei asetettaisi samoja edellytyksiä kuin pakkokeinolain 10 luvun 3 §:ssä asetetaan. Esityksen (s. 158) mukaan päätettäessä rikostiedustelukeinolla hankitun tiedon käyttämisestä rikoksen selvittämiseksi huomioon ei tarvitsisi ottaa pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 3–5 momenttiin sisältyviä lisäedellytyksiä.

59. On kuitenkin huomattava, että nämä lisäedellytykset on säädetty perustuslain 10 §:n 4 momentin rikosten selvittämistä koskevan rajoitusperusteen edellyttäminä. Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Mainitusta perustuslain säännöksestä seuraa, että telekuuntelun perusterikosten on oltava yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia. Tällaisia ovat eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset, maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp, s. 54/II) samoin kuin törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, törkeä vahingonteko ja tietyin edellytyksin eräät törkeät talousrikokset (PeVL 36/2002 vp, s. 4–5 ja PeVL 32/2013 vp, s. 3/I). Pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 3 momentissa tarkoitettujen taloudellisiin intresseihin kohdistuvien rikosten suhteen perustuslakivaliokunta edellytti sekä erityisen suuren taloudellisen hyödyn tavoittelua että erityistä suunnitelmallisuutta koskevan edellytyksen käsilläoloa, jotta momentissa tarkoitettuja talousrikoksia voidaan pitää turvallisuutta vaarantavina rikoksina (PeVL 36/2002 vp, s. 4–5).

60. Edellä todetun vuoksi on nähdäkseni välttämätöntä, että sääntelyä muutetaan tavalla, jossa pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 3–5 §:ssä tarkoitetut lisäkvalifikaatiot otetaan huomioon myös 1. lakiehdotuksen 5 b luvun 15 §:n 3 momentissa. Muussa tapauksessa ehdotettu sääntely mahdollistaa rikostiedustelussa saatujen tietojen käyttämisen näiden rikosten selvittämisessä väljemmin edellytyksin kuin telekuuntelua voitaisiin sanottujen rikosten tutkinnassa käyttää. Tällöin

kysymys olisi eräänlaisesta telekuuntelua koskevien valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisten erityisten edellytysten väljentämisestä.

61. Esityksessä ei ehdoteta sääntelyä, jonka mukaan tuomioistuin päättäisi rikostiedustelukeinolla hankitun tiedon käyttämisestä näyttönä pääasian käsittelyn yhteydessä. Tällaisesta säädetään poliisilain 5 luvun 56 §:n 3 momentissa ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 3 momentissa. Sääntely on tältä osin säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 66/2010 vp, s. 10 ja PeVL 67/2010 vp, s. 4–5; ks. myös PeVL 32/2013 vp, s. 7/II ja PeVL 33/2013 vp, s. 7/II). Koska ehdotettu sääntely ei saisi tosiasiassa merkitä väljennystä salaisten pakkokeinojen käytön edellytyksiin, 1. lakiehdotuksen 5 b luvun 15 §:ää olisi syytä täydentää vastaavalla säännöksellä.

Rikoksen paljastaminen sekä poliisilaissa tarkoitetun telekuuntelun uudet perusterikokset

62. 1. lakiehdotuksen 5 luvun 3 §:n mukaan poliisilain 5 luvussa tarkoitettua salaista tiedonhankintaa voisi jatkossa käyttää kaikkien sellaisten rikosten paljastamisessa, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kymmenen vuotta vankeutta (1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentti) sekä tiettyjen nimenomaisesti mainittujen lievemmin rangaistavien rikosten paljastamisessa (1. lakiehdotuksen 5 luvun 3 luvun 2 momentti).

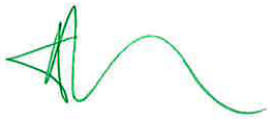
63. 1. lakiehdotuksen 5 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan telekuuntelua voisi jatkossa käyttää sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta, minkä lisäksi 3 momentissa säädettäisiin niistä lievemmin rangaistuista rikoksista, joiden estämiseksi telekuuntelu olisi mahdollista.

64. Ehdotusta on tältä osin arvioitava perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta. Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Mainitusta perustuslain säännöksestä seuraa, että telekuuntelun perusterikosten on oltava yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia. Perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettujen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten piiriin kuuluvat esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp, s. 54). Myös sotarikosten ja rikosten ihmisyyttä vastaan sekä yleisvaarallisten rikosten vakavampien tekomuotojen samoin kuin törkeän laittoman maahanmuuton järjestämisen, törkeän sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan levittämisen, vakavimpien vapauteen kohdistuvien rikosten, joidenkin terrorismirikosten sekä vahingonteon, datavahingonteon, petosrikosten, parituksen ja ympäristön turmelemisen törkeiden tekomuotojen on katsottu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä olevan perustuslain sanotussa säännöksessä tarkoitettuja rikoksia. Samoin erityisesti liike- tai ammattitoimintaan liittyvien taloudellisiin intresseihin kohdistuvien törkeiden rikosten tutkimiseksi on pidetty mahdollisena säätää rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Tällöin edellytyksenä on kuitenkin ollut, että rikoksella on tavoiteltu erityisen suurta hyötyä ja rikos on tehty erityisen suunnitelmallisesti (ks. esim. HE 198/2017 vp, s. 6–7 ja PeVL 26/2025 vp, 14 kohta).

65. 1. lakiehdotuksen 5 luvun 5 §:n 3 momentin mukaan telekuuntelu olisi mahdollista törkeän lahjuksen antamisen, törkeän lahjuksen antamisen kansanedustajalle, törkeän lahjuksen ottamisen, törkeän lahjuksen ottamisen kansanedustajana ja törkeän virka-aseman väärinkäyttämisen

estämiseksi momentissa tarkemmin säädetyin edellytyksin. Osa sanotuista rikoksista on määritelty pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 3 momentissa telekuuntelun perusterikoksiksi. Tällöin kuitenkin edellytetään, että kysymys on liike- tai ammattitoimintaan liittyvästä teosta, minkä lisäksi edellytetään, että rikoksella on tavoiteltu erityisen suurta hyötyä ja rikos on tehty erityisen suunnitelmallisesti. Edellä todetun mukaisesti pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 3 momentissa tarkoitettujen taloudellisiin intresseihin kohdistuvien törkeiden rikosten suhteen perustuslakivaliokunta on edellyttänyt sekä erityisen suuren taloudellisen hyödyn tavoittelua ja erityistä suunnitelmallisuutta koskevan edellytyksen käsilläoloa, jotta momentissa tarkoitettuja taloudellisiin intresseihin kohdistuvia voidaan pitää turvallisuutta vaarantavina rikoksina (PeVL 36/2002 vp, s. 4–5). Ehdotettua sääntelyä olisi nähdäkseni välttämättä täsmennettävä niin, että törkeän lahjuksen antamisen, törkeän lahjuksen antamisen kansanedustajalle, törkeän lahjuksen ottamisen, törkeän lahjuksen ottamisen kansanedustajana ja törkeän virka-aseman väärinkäyttämisen osalta säädettäisiin vastaavista kvalifikaatioista. Kysymyksen tulisi olla liike- tai ammattitoimintaan liittyvästä teosta, jolla tulisi tavoitella erityisen suurta hyötyä ja teon tulisi olla tehty erityisen suunnitelmallisesti, jotta kysymys olisi perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetuista yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavista rikoksista.

Helsingissä 23.9.2026



Sakari Melander
rikosoikeuden professori