**Valiokunnan lausunto PeVL 63/2026 vp– HE 98/2026 vp**

# Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pakkokeinolain 2 ja 10 luvun muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi**

**Lakivaliokunnalle**

## JOHDANTO

### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pakkokeinolain 2 ja 10 luvun muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 98/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Joni Korpinen, oikeusministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Jari Råman, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Dan Helenius
- professori Minna Kimpimäki
- professori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen entinen tuomari Pauliine Koskelo

## HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi pakkokeinolakia, rikostorjunnasta Tullissa annettua lakia ja rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettua lakia sekä kolmea muuta lakia. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2026.

Hallituksen esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunto on kuitenkin esityksessä arvioitu tarpeelliseksi.

Valmis
5.0

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

*Vangitsemisen edellytykset*

*(1)* Esityksessä ehdotetaan pakkokeinolain mukaisten vangitsemisen edellytysten muuttamista. Pakkokeinolain 2 luvun 11 §:ssä tarkoitettujen vangitsemisen edellytysten suhteen esityksessä ensinnäkin ehdotetaan, että vangitsemisen edellytyksistä säädettäisiin sanotun säännöksen 1 momentissa nimenomaisesti, kun voimassa olevan pakkokeinolain 2 luvun 11 §:n 1 momentissa vangitsemisen edellytysten osalta viitataan luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin pidättämisen edellytyksiin. Ehdotetussa pakkokeinolain 2 luvun 11 §:n a—c alakohdassa säädettäisiin karttamis-, sotkemis- ja jatkamisvaarasta vangitsemisen edellytyksinä. Vangitseminen ei voisi enää perustua 5 §:n 1 momentin 1 kohtaa vastaavasti yksinomaan rikoksen vakavuuteen.

*(2)* 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 (EIS) 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.

*(3)* Esityksen mukaan perusteltuna pidetään siten vangitsemisen edellytyksiä koskevan sääntelyn muuttamista siten, että epäillyn rikoksen vakavuudesta riippumatta vangitseminen edellyttäisi aina jonkin erityisen edellytyksen käsillä oloa. Rikoksesta todennäköisin syin epäillyn vangitsemiselle tulisi siten jatkossa olla aina myös muu konkreettinen peruste kuin yksinomaan epäillyn rikoksen vakavuus. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännön valossa voidaan pitää hyväksyttävänä, että pidättämisen ja vangitsemisen edellytykset poikkeaisivat jatkossa osittain toisistaan ja että pidättäminen olisi myös jatkossa mahdollista yksinomaan rikoksen vakavuuden perusteella, koska EIT:n olennaisia ja riittäviä perusteita koskeva vaatimus koskee nimenomaan epäillyn jatkettua vangitsemista pidättämisen jälkeen (ks. Merabishvili v. Georgia 2017, kohta 222).

*(4)* Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että EIT:n ratkaisukäytännössä on annettu merkitystä rikoksen vakavuudelle yhtenä keskeisenä vangitsemisperusteiden käsillä oloa tukevana seikkana (ks. esim. Grubnyk v. Ukraina, 17.9.2020, kohta 123). Esimerkinomaisesti karttamis- ja jatkamisvaaraan liittyen EIT on katsonut rikoksen luonteen ja vakavuuden olevan tekijöitä, jotka saattavat viitata riskiin rikollisen toiminnan jatkamisesta tai puhua vahvasti henkilön vangitsemisen puolesta ja jotka joissakin erityisen vakavia rikoksia koskevissa tapauksissa saattavat toimia jopa yksin vangitsemisen perusteena (Hysa v. Albania 21.2.2023, kohta 67, Lakatos v. Unkari 26.6.2018, kohta 62, Merčep v. Kroatia 26.4.2016, kohta 96, Šuput v. Kroatia 31.8.2011, kohta 101—110).

*(5)* Pakkokeinolain nykyisten vangitsemisen kolmen erityisten edellytysten (eli karttamis-, sotkemis- tai jatkamisvaara) lisäksi EIT on ratkaisukäytännössään pitänyt vangitsemista mahdollisena usean muunkin perusteen nojalla. EIT on hyväksynyt perusteiksi ainakin yleisen järjestyksen vaarantumisen, tarpeen rikoksesta epäillyn suojelemiseen, rikoksesta epäillyn

kuulumisen järjestäytyneeseen rikollisryhmään, tarpeen hankkia todisteita useista eri lähteistä kunkin rikoksesta epäillyn rikosvastuun arvioimiseksi tarvittavien tosiseikkojen ja syyllisyyden asteen selvittämiseksi sekä rikosasian erityisen monimutkaisuuden ja laajuuden (Letellier v. Ranska 26.6.1991, kohta 49, I.A v. Ranska 23.9.1998, kohta 104 ja 108 sekä Podeschi v. San Marino 13.4.2017, kohta 147 sekä Lisovskij v. Liettua 2.5.2017, kohdat 76—77).

*(6)* EIT:n olennaisia ja riittäviä perusteita koskeva oikeuskäytäntö huomioon ottaen perusteltuna pidetään esityksen mukaan (s.17), että pakkokeinolain 2 luvun 11 §:n 1 momenttia täydennettäisiin uudella vangitsemisperusteella. Tarkoituksenmukaiseksi uudeksi vangitsemisperusteeksi katsotaan "olosuhteisiin perustuva epäily henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan vaaran aiheuttamisesta". Vangitsemisperuste koskisi ainoastaan sellaisia rikoksia, joiden rangaistusminimi on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettua uutta vangitsemisedellytystä henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvasta vaaran aiheuttamisesta voidaan pitää yhteensopivana EIT:n hyväksymien vangitsemisperusteiden kanssa.

*(7)* Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota ehdotetun 11 §:n 1 momentin 4 kohtaan. Kyseisen säännösehdotuksen mukaan tuomioistuin saa vangitsemisvaatimuksen esittämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta määrätä rikoksesta todennäköisin syin epäillyn vangittavaksi, jos rikoksesta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin kaksi vuotta vankeutta ja epäillyn henkilökohtaisten olosuhteiden tai muiden seikkojen perusteella on syytä epäillä, että hän aiheuttaa vaaraa jonkun hengelle, terveydelle tai vapaudelle. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 11 §:n 1 momentin 4 kohdan sanamuoto ja säännöskohtaiset perustelut eivät näytä täsmäävän täysin toisiaan.

*(8)* Ehdotetun säädöstekstin mukaan edellytyksenä olisi, että "epäillyn henkilökohtaisten olosuhteiden tai muiden seikkojen perusteella on syytä epäillä, että hän aiheuttaa vaaraa jonkun hengelle, terveydelle tai vapaudelle". Tämän sanamuodon mukaan edellytyksenä vaikuttaisi olevan, että vaara on nimenomaan epäillyn henkilön aiheuttama. Toisaalta esityksen perusteluissa viitataan myös siihen, että rikoksesta epäillyn vangitsematta jättäminen sellaisenaan aiheuttaisi kyseisen kaltaista vaaraa (esim. s. 109—110). Esityksessä annetaan myös esimerkkinä, että "epäillyn vangitsematta jättämisen epäiltäisiin johtavan rikollisryhmien tai -verkostojen keskinäisiin välienselvityksiin tai kostotoimenpiteisiin, jotka saattaisivat vaarantaa viime kädessä myös sivullisten turvallisuuden" (s. 110). Esimerkkitilanteessa voitaneen väittää, että vaara ei suoraan ole epäillyn henkilön aiheuttama, vaan enemmänkin epäillyn vangitsematta jättämisestä syntyneiden olosuhteiden. On sinänsä selvää, että sääntelyä on sovellettava sen sanamuodon mukaisesti, eikä sääntelyn sisältöä voidaan muuttaa perustelumaininnoin (ks. myös PeVL 88/2022 vp, kappale 21). Lakivaliokunnan on syytä käsitellä mietinnössään säännöstekstin ja perustelujen ristiriitaisuutta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perusteluista ilmi käyväkin sääntelyratkaisu olisi mahdollinen.

*Salaisen kotietsinnän, salaisen erityisen kotietsinnän ja salaisen paikanetsinnän edellytyksistä*

*(9)* Salaisia pakkokeinoja sääntelevään pakkokeinolain 10 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uudet säännökset, jotka laajentavat esitutkintaviranomaisen toimivaltaa toimittaa salainen kotietsintä (26 a §), salainen erityinen kotietsintä (26 b §) ja salainen paikanetsintä (26 f §). Ehdotetun

sääntelyn mukaan tuomioistuin voi antaa esitutkintaviranomaiselle luvan toimittaa rikosten selvittämiseksi salaisen etsinnän 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.

*(10)* Perustuslakivaliokunta on todennut nimenomaisesti kotietsintään liittyen, että kotietsintävaltuuksia ei tule laajentaa tarpeettomasti eikä ilman perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää syytä (PeVL 26/2001 vp, s. 5/I). Kun kysymys on ollut kokonaan uusien toimivaltuuksien myöntämisestä viranomaiselle, niiden perusteeksi on valiokunnan lausuntokäytännössä vaadittu erityisen painavia syitä. Valtuuksien muotoilussa on lisäksi huomattava, että ne eivät saa ulottua laajemmalle kuin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien syiden vuoksi on välttämätöntä (PeVL 5/1999 vp, s. 5/I).

*(11)* Perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä toimivaltuuden salavihkaiselle luonteelle arvioidessaan toimivaltuuden käytölle asetettuja erityisiä edellytyksiä. Valiokunta on tällöin katsonut, että toimivaltuuden salavihkainen luonne teknisen tarkkailun osalta edellyttää, että teknisen tarkkailun sallittavuudelle tulee asettaa tiukat edellytykset (PeVL 5/1999 vp, s. 4, PeVL 12/1998 vp, s. 5, PeVL 2/1996 vp, s. 3 ja PeVL 8/1994 vp, s. 3).

*(12)* Pakkokeinolain ehdotetun 10 luvun 26 a §:n 2 momentin mukaan salainen kotietsintä voidaan toteuttaa, jos tilan tai paikan haltijaa on syytä epäillä luvun 3 §:ssä tarkoitetusta rikoksesta. Sanotussa lainkohdassa säädetään telekuuntelun perusterikoksista. Esityksessä (s. 33—36) pyritään perustelemaan rikoslajikohtaisesti, minkä vuoksi salainen kotietsintä on tarpeen telekuuntelun perusterikosten suhteen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan esityksessä tältä osin esitetyt näkökohdat eivät kuitenkaan kaikilta osin ole erityisen vakuuttavia, koska suhteellisen usein salaisen kotietsinnän tarpeellisuutta perustellaan sillä, että muita toimivaltuuksia käyttämällä rikosepäily paljastuisi liian varhain ja epäillyt pyrkisivät tällöin toteuttamaan toimenpiteitä esimerkiksi todistusaineiston hävittämiseksi.

*(13)* Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että telekuuntelun perusterikosten piiri on laaja sen kattaessa vakavien rikosten lisäksi useiden suhteellisen tavanomaistenkin rikosten törkeitä tekomuotoja (esim. törkeä petos ja törkeä kiskonta) sekä tiettyjä talousrikoksia tietyin edellytyksin. Perustuslakivaliokunnan mielestä perusoikeuksiin huomattavasti puuttuvan sääntelyn oikeasuhtaisuuteen liittyvistä syistä näin laaja salaisen kotietsinnän perusterikosten määrittäminen olisi ongelmallista. Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt säätämisjärjestykseen vaikuttavana asiana sitä, että televalvontaa olisi esityksen mukaan voinut käyttää liian laajasti erilaisiin rikosnimikkeisiin liittyen (PeVL 67/2010 vp, s. 4). Ottaen lisäksi huomioon, että salainen kotietsintä perusoikeuksiin puuttuvan luonteensa vuoksi valiokunnan käsityksen mukaan pikemmin rinnastuu asuntokuunteluun, perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuutta on syytä parantaa määrittelemällä salaisen kotietsinnän perusterikokset esimerkiksi asuntokuuntelun perusterikoksia vastaavasti. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakivaliokunnan olisi perusteltua muuttaa tältä osin sääntelyä.

*(14)* Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota 10 luvun 26 b ja c §:n sääntelyyn etsintävaltuutetun läsnäolosta salaisessa erityisessä kotietsinnässä. Esityksen perustelujen mukaan (s. 115), mikäli etsintävaltuutetun osallistumista etsintään ei voitaisi mahdollistaa 26 c §:n (erityisesti 2 momentissa säädetyn) mukaisesti, salaista erityistä kotietsintää ei saisi toimittaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä tämä perusteluissa esitetty asia ei ilmene täysin yksiselitteisesti säännösehdotuksista. Lakivaliokunnan on syytä arvioida mahdollisuuksia täsmentää pykäläehdotuksia tältä osin.

*Välttämättömyysvaatimus ehdotettujen uusien salaisten pakkokeinojen käytön edellytyksenä*

*(15)* Esityksessä on katsottu, että ehdotetuista uusista salaista etsintää koskevista toimivaltuuksista vain salainen erityinen kotietsintä tulee kytkeä välttämättömyysvaatimukseen. Muiden ehdotettujen uusien salaista etsintää koskevien toimivaltuuksien osalta perusteluissa (s. 32) on katsottu, että ne eivät ole niin tuntuvasti perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia kuin esimerkiksi pakkokeinolain 10 luvun 17 §:ssä tarkoitettu asuntokuuntelu, jonka käyttäminen on pakkokeinolain 10 luvun 2 §:n 2 momentissa sidottu välttämättömyyttä koskevaan vaatimukseen.

*(16)* Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslakivaliokunta on katsonut aikaisemmin, ettei pakkokeinolakiin perustuvia kotietsintävaltuuksia tulisi laajentaa tarpeettomasti eikä ilman perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä erityisiä syitä (PeVL 26/2001 vp, s. 5). Samoin kokonaan uusien toimivaltuuksien perusteeksi valiokunta on edellyttänyt perusoikeustarkastelussa erityisen painavia syitä ja todennut valtuuksien muotoilussa huomattavan, etteivät ne saa ulottua laajemmalle kuin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien syiden vuoksi on välttämätöntä (PeVL 5/1999 vp, s. 5).

*(17)* Esityksessä (s. 32) todetun mukaisesti salainen kotietsintä ei esimerkiksi asuntokuuntelusta poiketen kohdistuisi kotirauhan suojaamassa paikassa käytäviin luottamuksellisiin keskusteluihin eikä siihen, mitä paikassa tapahtuu ja mitä siellä tehdään. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin huomattava, että salaisessa kotietsinnässä olisi kysymys hyvin pitkälle menevästä ja laajasta sekä erityisen salavihkaisesta puuttumisesta perustuslain 10 §:ssä turvattuun kotirauhaan. Kotietsintä mahdollistaa kotirauhan suojaamassa tilassa olevien kaikkien esineiden ja tavaroiden läpikäynnin, mikä merkitsee näin myös puuttumista asunnon haltijan ja siellä oleskelevien yksityiselämän suojan piiriin ja mahdollistaa pitkälle menevien päätelmien tekemisen asunnossa oleskelevien yksityiselämään kuuluvista seikoista. Kun tällainen toimenpide toteutetaan asunnon haltijan tietämättä, toimivaltuuden perusoikeuksiin puuttuva luonne perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan selvästi rinnastuu esimerkiksi asuntokuunteluun.

*(18)* Ottaen huomioon, että salaista kotietsintää koskevissa ehdotuksissa on kysymys syvälle kotirauhan suojan piiriin puuttuvista toimivaltuuksista, joilla voi olla merkitystä myös muiden perusoikeuksien kannalta, ehdotettujen toimivaltuuksien käyttö on perustuslakivaliokunnan mielestä välttämättä sidottava välttämättömyyttä koskevaan edellytykseen myös salaista kotietsintää koskevin osin. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

*Uusien salaisten pakkokeinojen käyttämisestä ilmoittaminen*

*(19)* Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 10 luvun 60 §:ään sisältyy sääntely salaisen pakkokeinon käytöstä ilmoittamisesta. Ehdotuksen mukaan salaisesta kotietsinnästä, salaisesta erityisestä kotietsinnästä ja salaisesta paikanetsinnästä sekä näihin liittyvästä haltuunotosta ja jäljentämisestä ilmoitetaan epäillylle laissa säädettävällä tavalla.

*(20)* Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että käytännössä salaisten pakkokeinojen käyttö, kuten telekuuntelu tai salainen etsintä, voi merkitä myös puuttumista muiden kuin epäillyn oikeuksiin. Salaisilla pakkokeinoilla voidaan puuttua esimerkiksi epäillyn kanssa asuvan perheenjäsenen tai sellaisen yhteydenpidon osapuolen, joka ei itse ole epäiltynä, oikeuksiin.

*(21)* EIT:n oikeuskäytännössä on katsottu (Contrada v. Italia (nro 4), 23.5.2024, kohdat 93—97), että jälkikäteisen ilmoitusvelvollisuuden rikostutkinnassa käytetystä pakkokeinosta tulisi ulottua myös tällaisiin, salaisen pakkokeinon tarkoituksen kannalta sivullisiin henkilöihin. Tapauksessa Contrada v. Italia (No.4) todettiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan loukkaus, koska puhelinkuuntelun kohteeksi joutunut, rikosprosessin ulkopuolinen henkilö ei ollut saanut jälkikäteistä ilmoitusta häneen kohdistuneesta kuuntelusta. EIT:n mukaan tämä liittyi siihen, että tiedonsaanti toimesta, jolla on puututtu asianomaisen 8 artiklassa suojattuihin oikeuksiin, on edellytys mahdollisuudelle turvautua jälkikäteisiin oikeussuojakeinoihin. Perustuslakivaliokunnan mielestä kyseinen jälkikäteisen ilmoitusvelvollisuuden soveltamisalaa koskeva vaatimus on syytä ottaa huomioon ehdotettujen uusien salaisten pakkokeinojen käyttämisestä ilmoittamisessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua 10 luvun 60 §:ää tulee täydentää siten, että ehdotettujen uusien salaisten pakkokeinojen käyttämistä koskevan ilmoituksen tekemistä koskeva säännös täyttää mainitut EIT:n ratkaisukäytännön mukaiset edellytykset. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

*Osallistuvaa tietolähdettä koskeva sääntely*

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

*(23)* Kuten säätämisjärjestysperusteluista käy ilmi (s. 144), tietolähdetoimintaa ei ole juurikaan arvioitu perustuslakivaliokunnan tähänastisessa lausuntokäytännössä. Ohjatun tietolähteen käyttöä koskevaa sääntelyä on lähinnä sivuttu osana salaisia pakkokeinoja ja tiedonhankintakeinoja (PeVL 66/2010 vp ja PeVL 67/2010 vp).

*(24)* Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille. Perustuslain 124 §:n säännöksen tarkoituksena on perustuslain esitöiden mukaan rajoittaa julkisten hallintotehtävien antamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (HE 1/1998 vp, s. 178—179). Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Pykälä kattaa sekä viranomaisille kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179). Myös eräitä viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2/I, PeVL 35/2018 vp, s. 28, PeVL 36/2018 vp, s. 32). Perustuslakivaliokunta on sotilastiedustelusta annettua lakia koskevassa lausunnossaan todennut, että arvioidun tiedustelumenetelmän käytön edellyttämän asennus- tai poistamistoimenpiteen toteuttamisessa tilassa, johon henkilöllä on pääsy ilman erityisiä lailla annettavia toimivaltuuksia tai viranomaisen myötävaikutusta, ei ollut kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta viranomaisen puolesta tai viranomaisen avustamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamisessa (PeVL 62/2026 vp, kappaleet 19—26).

*(25)* Hallituksen esityksessä katsotaan, että tietolähdetoiminnassa ei ole kyse yksityiselle henkilölle annettavasta julkisesta hallintotehtävästä. Vaikka esityksessä ehdotetaan (s. 148) lisättäväksi jo käytössä olevaan toimivaltuuteen osallistuvuutta koskeva elementti, ei tämän katsota muuttavan toimivaltuuden luonnetta siten, että osallistuvan tietolähteen toiminta tulisi arvioida perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuksi julkiseksi hallintotehtäväksi.

*(26)* Perustuslakivaliokunnan mielestä tältä osin hallituksen esityksen peruslähtökohtia voidaan pitää perusteltuina. Valiokunnan mielestä osallistuvassakin tietolähdetoiminnassa on kyse lähtökohtaisesti poliisin toimivallasta vastaanottaa ja pyytää tietoja viranomaisten ulkopuoliselta henkilöltä. Valiokunnan mielestä tietolähteenä toimivan henkilön osalta ei siis lähtökohtaisesti ole kyse viranomaiselle kuuluvasta tehtävästä. Pelkästään se seikka, että laissa oikeutettaisiin tietolähde osallistumaan rikolliseen toimintaan avustamalla sitä tietyin edellytyksin, ei muuta tätä lähtökohtaa. Tältäkin osin kyse on viranomaisen nimenomaiseen päätökseen perustuvasta toiminnasta, jolla osaksi turvataan tietolähteen toimintaedellytyksiä ja henkilökohtaista turvallisuutta. Osallistuvaa tietolähdetoimintaa koskevat säännökset ovat ensi sijassa poliisiviranomaisen (tai vastaavan) toimivaltaa ja menettelyjä tietolähdetoiminnassa koskevia säännöksiä.

*(27)* Perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkin ongelmallisena suhteessa perustuslain 124 §:ään voidaan pitää ehdotetun pakkokeinolain 10 luvun 40 a §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan osallistuva tietolähde saa esitutkintaviranomaisen ohjauksessa ja valvonnassa tehdä sellaisia toimenpiteitä, jotka mahdollistavat esitutkintaviranomaiselle lain 10 luvussa säädetyn salaisen pakkokeinon hyödyntämisen. Momentin perustelujen mukaan (s. 128) kyse voisi olla esimerkiksi teknisessä tarkkailussa käytettävän laitteen viemisestä johonkin määrättyyn kohteeseen, johon toimivaltaisella viranomaisella ei olisi käytännössä mahdollista kohdehenkilöiltä salassa päästä. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan ole tällaisella perusteluissa esitetyllä tavalla rajattu, vaan säännös on muotoiltu hyvin avoimeksi.

*(28)* Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan 10 luvun 40 a §:n 3 momentin mukainen toimivaltuus irtaantuu varsinaisesta tietolähdetoiminnasta. Kyse on pakkokeinolain mukaisten salaisten pakkokeinojen toteuttamista avustavasta tehtävästä, jonka sisältöä ei ole säädöstasolla rajattu. Valiokunnan mielestä tältä osin esityksessä ehdotetulla tavalla muotoillussa sääntelyssä on kyse perustuslain 124 §:n mukaisesta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

*(29)* Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 124 §:n tarkoittamana merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaa perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179). Kyseinen tietolähteen toimivaltuus olisi sidottu esitutkintaviranomaisen ohjaukseen ja valvontaan, eli kyse ei olisi sellaisesta tietolähteenä toimivalle henkilölle osoitetusta itsenäiseen harkintaan perustuvasta toimivallasta, jota olisi pidettävä merkittävän julkisen vallan käyttämisenä. Perustuslain 124 § asettaa kuitenkin vaatimuksen siitä, että tehtävän antamisen tietolähteelle on oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslakivaliokunnan mielestä voidaan pitää kyseenalaisena, miten näiden vaatimusten voidaan katsoa täyttyvän tilanteessa, jossa viranomaisten ulkopuolisen tietolähteen tehtäviä laajennettaisiin ehdotetulla, hyvin avoimeksi jäävällä, sääntelyllä poliisiviranomaisen salaisia pakkokeinoja koskevaa toimintaa avustavaksi. Hallituksen esityksestä ilmenee (s. 60—61), että tietolähteenä käytetään usein henkilöitä, joilla on jokin kytkentä rikollisryhmään tai rikollisverkostoon tai vastaavaan. Salaisten pakkokeinojen toteuttamiseen liittyvän avustavankin tehtävän osoittaminen tällaiselle taholle on ainakin esitetyllä tavalla avoimella sääntelyllä ongelmallista perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen kriteerien näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä pakkokeinolain ehdotettu 10 luvun 40 a §:n 3 momentti on joko poistettava tai rajattava ja muutettava niin, ettei se ole perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallinen. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

*(30)* Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että hallituksen esityksen perusteella osallistuvan tietolähteen käyttöä koskevaan sääntelyyn vaikuttaa liittyvän avoimia kysymyksiä esimerkiksi siltä osin kuin kyse on mahdollisesta vapautumisesta rikosoikeudellisesta vastuusta. Lakivaliokunnan on syytä varmistua sääntelyn selkeydestä.

*Tietolähteen turvaamista koskeva säännösehdotus*

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

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

*(33)* Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että vaikka on katsottu, että perustuslain 10 §:n 2 momentti ei suojaa tavallisen kuuloetäisyydellä käytävän keskustelun sisältöä ulkopuolisilta, ja ilmeisesti vain teknisin apuvälinein luottamukselliseksi tarkoitetun keskustelun kuunteleminen olisi puuttumista säännöksessä turvattuihin oikeushyviin (vrt. HE 309/1993 vp, s. 53), voi tietolähteen käyttö tosiasiassa johtaa asuntokuuntelua koskevan sääntelyn kiertämiseen.

*(34)* Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntely mahdollistaa kuuntelun tallentamisen. Kuuntelun mahdollistavalla laitteella varustaminen on mahdollista, jos se on "yksittäistapauksessa" välttämätöntä tietolähteen turvallisuuden varmistamiseksi. Yksittäistapauksellisuuden edellytys ei merkittävästi rajaa kuuntelulaitteen käyttöä, kun otetaan huomioon, että osallistuvan tietolähteen mahdollisuus osallistua rikollisen toiminnan avustamiseen (40 a § 1 mom.) on sekin sidottu yksittäistapauksellisuuteen ja osallistuvaa tietolähteen käyttöä koskeva päätös voidaan antaa jopa kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan (40 c § 2 mom.). Perustuslakivaliokunnan mielestä 40 d §:n sääntelyä tulee tältä osin täsmentää siten, että se ei mahdollista kuuntelulaitteen pidempiaikaista käyttöä ja rajautuu selkeästi vain tietolähteen turvallisuuden varmistamiseen. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 10 luvun 26 a §:stä, 40 a §:stä, 40 d §:stä ja 60 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 1.10.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Henrik Vuornos kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Pertti Hemmilä kok
varajäsen Joona Räsänen sd
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta

## Eriävä mielipide

## Perustelut

Valiokunnan lausunnossa esitetyn lisäksi totean ehdotettujen uusien toimivaltuuksien osalta seuraavaa.

*Salainen kotietsintä ja salainen erityinen kotietsintä*

Ehdotetussa salaista kotietsintää ja salaista erityistä kotietsintää koskevassa sääntelyssä on kyse perustavanlaatuisista muutosehdotuksista ja viranomaisten toimivaltuuksien merkittävästä laajentamisesta. Kysymys olisi hyvin pitkälle menevästä ja laajasta sekä erityisen salavihkaisesta puuttumisesta perustuslain 10 §:ssä turvattuun kotirauhaan, minkä lisäksi ehdotuksilla on merkitystä myös muiden perusoikeuksien kannalta.

Kotietsintä mahdollistaa kotirauhan suojaamassa tilassa olevien kaikkien esineiden ja tavaroiden läpikäynnin, mikä merkitsee näin myös puuttumista asunnon haltijan ja siellä oleskelevien yksityiselämän suojan piiriin ja mahdollistaa pitkälle menevien päätelmien tekemisen asunnossa oleskelevien yksityiselämään kuuluvista seikoista.

Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan 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 salaista erityistä etsintää lukuun ottamatta. 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 on todettava, 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.

Esityksessä esitetyt perusteet ehdotetuille toimivaltuuksille jäävät yleispiirteisiksi ja jäsentymättömiksi eikä niiden perusteella voida vakuuttua tällaisten yksilön perusoikeuksiin hyvin pitkälle puuttuvien toimivaltuuksien välttämättömyydestä tai siitä, että ehdotetuille toimivaltuuksille olisi esitettävissä erityisen painavia syitä (PeVL 5/1999 vp, s. 5/I). Katson, että kyseiset ehdotukset tulisi poistaa l. lakiehdotuksesta ja tällaisen muutoksen tulisi olla edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

*Osallistuva tietolähde*

Pakkokeinolain 10 lukuun ehdotetaan sääntelyä osallistuvasta tietolähteestä, joka pakkokeinona asettuisi peitetoiminnan ja ohjatun tietolähdetoiminnan väliin. Merkittävänä erona ohjattuun tietolähdetoimintaan olisi se, että kyse olisi tietyssä määrin tietolähteen osallistumisesta rikolliseen toimintaan, kuten avunantoon johonkin rikokseen. Tietolähde voisi lisäksi tehdä toimenpiteitä, jotka mahdollistavat salaisen pakkokeinon hyödyntämisen ja hänet voitaisiin myös varustaa kuuntelun, katselun ja seurannan mahdollistavalla teknisellä laitteella.

Ehdotettu sääntely on varsin ongelmallista ensinnäkin osallistuvan tietolähteen rikosvastuun toteuttamisen tai toteuttamatta jättämisen kannalta.

Toisekseen tietolähdetoimintaan liittyy ongelmia viestinnän luottamuksellisuuden kannalta. Niin voimassa olevaan lakiin perustuva ohjattu tietolähde kuin nyt ehdotettu osallistuva tietolähde voi hankkia tietoa viestien sisällöstä tai kuunnella kotirauhan piirissä tapahtuvaa keskustelua, vaikka esimerkiksi pakkokeinolain 10 luvun 17 §:ssä säädetty asuntokuuntelu on sallittu vain lainkohdassa säädetyissä vakavissa rikoksissa tuomioistuimen luvalla esitutkintavirkamiehen toimeenpanemana. Perustuslain 10 §:n 4 momentissa säädetyn mukaisesti luottamuksellisen viestin suojaan puuttumisen edellytyksenä rikostorjunnassa on, että kysymys on yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavan rikoksen tutkinnasta. Ongelmallista niin voimassa olevan tietolähdetoiminnan kuin ehdotetun kohdalla on se, että toimenpiteen käyttöä ei ole sidottu mihinkään perusterikokseen. Vaikka on katsottu, että perustuslain 10 §:n 2 momentti ei suojaa tavallisen kuuloetäisyydellä käytävän keskustelun sisältöä ulkopuolisilta, ja ilmeisesti vain teknisin apuvälinein luottamukselliseksi tarkoitetun keskustelun kuunteleminen olisi puuttumista säännöksessä turvattuihin oikeushyviin (vrt. HE 309/1993 vp, s. 53), voi tietolähteen käyttö tosiasiassa johtaa asuntokuuntelua koskevan sääntelyn kiertämiseen. Esimerkiksi asunnossa tapahtuva peitetoiminta on mahdollista vain laissa säädettyjen vakavien perusterikosten kohdalla, mikä sinällään täyttänee perustuslain 10 §:n 4 momentissa säädetyt rajoitusperusteet. Tietolähdetoiminnan kohdalla toimivallan käyttöön ei sen sijaan ole perusterikoksista johtuvia rajoitteita. Edellä todettu edellyttäisi perusteellista arviointia tietolähdetoiminnan suhteesta luottamuksellisen viestinnän suojaan. Asiaa ei ole arvioitu perustuslakivaliokunnan tähänastisessa lausuntokäytännössä erityisesti minkään perusoikeuden kannalta.

Kolmannekseen ehdotettu osallistuva tietolähdetoiminta herättää vakavia kysymyksiä julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle eli perustuslain 124 §:n kannalta.

**Valiokunnan lausunto PeVL 63/2026 vp**
**Eriävä mielipide**

Esityksessä katsotaan, että tietolähdetoiminnassa ei olisi kyse yksityiselle henkilölle annettavasta julkisesta hallintotehtävästä. Osallistuvuutta koskevan elementin lisäämisen tietolähdetoimintaan ei myöskään arvioida muuttavan tätä arviota perustuslain 124 §:n kannalta. Esitettyyn arvioon on tuskin riittäviä tai vakuuttavia valtiosääntöoikeudellisia perusteita. Tietolähdetoimintaa on sen sijaan tehtävien luonne ja sisältö huomioon ottaen perusteltua pitää julkisena hallintotehtävänä, joka lähenee myös merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaiselle.

Katson, että osallistuvaa tietolähdettä koskevat ehdotukset tulisi poistaa 1. lakiehdotuksesta ja tällaisen muutoksen tulisi olla edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitän,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos salaista kotietsintää, salaista erityistä kotietsintää ja osallistuvaa tietolähdettä koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 1.10.2026

Johannes Yrttiaho vas