

Lausunto

06.07.2026

Asia: VN/34876/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi annetun hallituksen esityksen (HE x/2026 vp) täydentämisestä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi annetun hallituksen esityksen täydentämisestä

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Esitysluonnoksessa ehdotetaan täydennettäväksi aiempaa hallituksen esitystä rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 121/2026 vp annettiin eduskunnalle 25.6.2026) siten, että siihen lisättäisiin uusia salaisia tiedonhankintakeinoja sekä rikostiedustelukeinoja. Keinot koskettaisivat yksityisyyden suojaa, kotirauhan suojaa sekä luottamuksellisen viestin suojaa ja vaatisivat perustuslain 10 §:n muutosta, joka on tällä hetkellä eduskunnassa käsiteltävänä.

Esitysluonnoksessa mainitaan sen taustalla olevan muuttunut toimintaympäristö sekä muutokset vakavan rikollisuuden kehityksessä, erityisesti järjestäytyneessä rikollisuudessa. Tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti rikostorjunnan vahvistaminen kansalaisten turvallisuuden ja viranomaisia kohtaan koetun luottamuksen lisäämiseksi ja se, että poliisilaki tukisi rikostorjuntaa riittävällä tavalla. Rikostiedustelun mahdollistava lainsäädäntö mahdollistaisi esitysluonnoksen mukaan nykyistä tehokkaamman puuttumisen uhkaperusteisesti muun muassa vakavaan jengi- ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Tämä esitysluonnos mahdollistaisi kotirauhan suojan ja

luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamisen tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumista varten.

Amnesty katsoo, että yksityisyyden suojaan kajoava tiedustelutoiminta voi olla hyväksyttävää vain, mikäli se on riittävän kohdennettua, pohjautuu perusteltuun epäilyyn ja on välttämätöntä hyväksytyn päämäärän saavuttamiseksi. Tiedustelutoimien tulee olla oikeasuhtaisia tavoitteisiinsa nähden. Tiedustelumenetelmien kohdentaminen ei saa olla syrjivää eli perustua ilman hyväksyttävää syytä esimerkiksi kohdehenkilön alkuperään, uskontoon, mielipiteeseen, yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumiseen tai muuhun henkilöön liittyvään syyhyn. Tiedustelutoiminnasta on säädettävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lailla. Tiedustelutoimenpiteisiin tulee olla tuomioistuimen tai muun ulkopuolisen viranomaisen lupa, ja tiedustelua toteuttavaa viranomaista tulee valvoa tehokkaasti.

Vastaavat kriteerit tiedustelun hyväksyttävyydelle ovat johdettavissa niin keskeisistä kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja niissä turvattujen oikeuksien rajoittamista koskevista periaatteista, kuin kotimaisessa valtiosääntöperinteessä sovelletuista perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä.

Uhkaperusteinen rikostiedustelu irtautuu konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä ja sillä pyritään viime kädessä estämään rikollisuuden muodostamien uhkien toteutuminen vakavina rikoksina. Tiedustelussa henkilöllinen kohdentaminen määritellään väljästi jättäen laajan harkintavallan soveltajalle. Myös uhkan käsite määritellään hyvin väljästi.

Amnesty katsoo, että esityksessä ei riittävästi perustella merkittävästi perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvien uhkaperusteisen rikostiedustelun toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta.

Paikkatiedustelu ja muut kotirauhan suojaan puuttuvat keinot

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan 5 lukuun paikkatiedustelua koskeva toimivaltuus. Vastaava toimivaltuus ehdotetaan sisällytettäväksi myös uhkaperusteista rikostiedustelua koskevaan poliisilain uuteen 5 b lukuun. Aiemmin tänä vuonna pakkokeinolakia muutettiin mahdollistamalla salainen kotietsintä ja salainen paikanetsintä. Poliisin toimivaltuuksia puuttua kotirauhan suojaan on viime aikoina lisätty huomattavasti ja Amnesty pitää ongelmallisena, että tällä esityksellä niitä lisätään edelleen merkittäväällä tavalla, kun kotirauhan suojaa saisi loukata jopa ilman konkreettista rikosepäilyä.

Paikkatiedustelun lisääminen poliisilain 5 b lukuun merkitsee erittäin suurta periaatteellista muutosta, koska se merkitsee kotirauhan suojaan kohdistuvaa tiedustelua ilman varsinaista epäilyä rikoksesta tai sen suunnittelusta. Esitysluonnoksessa 5 luvun ja 5 b luvun paikkatiedustelusäännöksiin ehdotetaankin eri tavoin määriteltyä päätösvaltaa. Poliisilain 5 luvussa päätösvalta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvassa paikkatiedustelussa olisi tuomioistuimella. Muuhun tilaan nähden päätöksentekovalta taas on pidättämiseen oikeutetulla poliisilla tai suojelupoliisin päällystöön kuuluvalla poliisilla. Poliisilain 5 b luvussa tuomioistuimella olisi päätösvalta rikoslain mukaiseen kotirauhan suojaamaan tilaan kohdistuvasta paikkatiedustelusta. Muusta paikkatiedustelusta päätösvalta olisi rikostiedusteluun perehtyneellä tehtävään määrättyllä poliisilla. Rikostiedustelussa paikkatiedustelun päätösvalta on siten hieman laajemmin tuomioistuimella. Amnesty katsoo kuitenkin, että päätösvalta tiedonhankinta- ja tiedustelukeinojen käytöstä on esityksessä jätetty liiaksi yksin poliisin toimivaltaan.

Amnesty toteaa, että yksityiselämän ja kotirauhaa suojaa turvataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa sekä kansainvälisissä ihmisoikeusnormeissa, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa. Viranomaisten puuttuminen tähän oikeuteen edellyttää, että se on välttämätöntä.

Paikkatiedustelun lisääminen uudeksi salaiseksi tiedonhankintakeinoksi muuttaa oikeustilaa merkittävästi. Poliisilain 5 luvussa kotietsintä on tähän asti ollut mahdollista vain henkilön kiinniottamiseksi.

Esitysluonnoksessa tunnistetaan, että ehdotettu paikkatiedustelu ”edustaa perusoikeusherkkää toimivaltuussäätelyä” ja ”erityisesti pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa tapahtuva paikkatiedustelu merkitsee syvälle käyvää puuttumista perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaiseen kotirauhan suojaan”. Esitysluonnoksessa katsotaan, että tähän herkkyyteen vastataan sillä, että paikkatiedustelulle olisi aina perustellut syyt ja sen käytön alaa rajattaisiin tarkkarajaisesti.

Esitysluonnoksen mukaan paikkatiedustelua voitaisiin käyttää, jos sillä voisi olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämiselle tai paljastamiselle. Jos kyse olisi pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvasta paikkatiedustelusta, edellytyksenä olisi sen välttämättömyys rikoksen estämiselle tai paljastamiselle. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa edellytyksenä olisi lisäksi, että kohdehenkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus olisi vähintään 10 vuotta vankeutta tai muu erikseen listattu rikos, kuten turvallisuussalaisuuden paljastaminen, törkeä kiristys, luvaton tiedustelutoiminta, kansainvälisessä sopimuksessa tarkoitetun rikoksen rahoittaminen tai tietyt terrorismirikokset.

Muussa tilassa edellytyksenä olisi perusteltu oletus kohdehenkilön syyllistymisestä sellaiseen rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta, tai turvallisuussalaisuuden paljastaminen, törkeä lahjuksen antaminen, virkamiehen väkivaltainen vastustaminen, törkeä lahjuksen antaminen kansanedustajalle, väkivaltaisen mellakan johtaminen, törkeä vapaudenriisto, törkeä yleisvaaran tuottamus sekä tietyt törkeät ja terroristiset rikokset. Lisäksi sellaisessa paikassa, joka ei olisi rikoslain mukainen kotirauhan suojaama paikka, mutta johon ei olisi yleistä pääsyä tai pääsy olisi rajoitettu tai estetty paikkatiedustelun toimittamisajankohtana, paikkatiedustelun edellytyksenä olisi, oletus kohdehenkilön syyllistymisestä rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.

Uhkaperusteisessa rikostiedustelussa paikkatiedustelun, kuten muidenkin toimien, käyttö edellyttää välttämättömyyttä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta rikostiedustelun kohteesta, joka uhkaa vakavasti yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta.

Amnesty katsoo, että poliisin toimivaltuuksia lisätään kotirauhan suojaan puuttuvilla keinoilla huomattavasti, eikä toimivaltuuden käyttöä esityksessä rajoiteta riittävän tarkkarajaisesti. Kun kyse on näin voimakkaasti yksityisyyden ja kotirauhan suojaan puuttuvista toimista, jotka voidaan tehdä salassa, on erityisen tärkeää, että niiden käyttö on rajattu täysin välttämättömään ja sitä valvotaan perusteellisesti. Myös oikeusturva täytyy taata.

Vakava uhka yksilön tai yhteiskunnan turvallisuudelle on epämääräinen ja laajasti ymmärrettävissä oleva käsite, joka ei rajaa tarkasti keinon käytön alaa. Erityisesti ehdotetun poliisilain 5 b luvun 3 §:n 2 momentin 5-kohdan laajamittainen uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle on epätarkka määrittely, jonka käyttöala riippuu pitkälti toimeenpanevan viranomaisen harkinnasta.

Lisäksi esitysluonnoksessa esitetyt perustelut salaiselle paikkatiedustelulle ovat heikot näin voimakkaasti oikeuksiin puuttuvan keinon käytölle. Esitysluonnoksessa tarvetta salaiselle

paikkatiedustelulle perustellaan esimerkiksi sillä, että "[m]uiden tilojen ohella pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuja paikkoja käytetään merkittävässä määrin vakavan rikollisuuden piiriin kuuluvien rikosten suunnitteluun, valmisteluun ja toteuttamiseen sekä esineiden ja tietojen säilyttämiseen." Lisäksi huumoririkollisuuden osalta perustellaan, että "lyhytaikaiseksi vuokrattuja huoneistoja käytetään maahantuontierien vastaanottamiseen, jatkamiseen ja jakeluun." Lisäksi perusteluna esitetään, että "paikkatiedustelun säätämistarpeen välttämättömyysarviointi perustuu useissa tapauksissa myös oleellisesti säästettäviin poliisin voimavaroihin ja tapahtuneen rikoksen tutkinnan kohtuuttoman viivästymisen välttämiseen."

Esitysluonnoksessa on arvioitu vuositasolla paikkatiedustelua tehtävän 10–50 tapauksessa, kotirauhan suojaamissa tiloissa 5–20 tapauksessa. Perusteluista jää epäselväksi, miksi salaisen paikkatiedustelun säätäminen on välttämätöntä ja suhteellista eikä muilla vähemmän oikeuksiin puuttuvilla keinoilla päästä samaan lopputulokseen.

Lisäksi oikeusturvatakeet jäävät heikoiksi. Poliisille on esityksessä annettu laaja toimivalta päättää itsenäisesti esimerkiksi paikkatiedustelun ja sijaintitiedon hankkimisen käyttämisestä. Tuomioistuimen etukäteiskontrolli on tarpeellinen, mutta ei riittävä keino turvaamaan oikeusturvan toteutuminen, kun kyse on salaisesta tiedustelukeinosta. Esitysluonnoksessa tulisi varmistaa, että kohdehenkilöt saavat aina tiedon, vaikkakin jälkikäteen, tehdystä paikkatiedustelusta. Perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan korostanut vahvoja oikeusturvatakeita ja tiedusteluvaltuuksien käytön tehokasta valvontaa sekä riittäviä soveltamisrajoituksia (PeVM 4/2018 vp.). Esitysluonnoksessa ehdotetaan 5 lukuun, että poliisin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvasta paikkatiedustelusta tekemän vaatimuksen tuomioistuinkäsittelyyn osallistuisi julkinen asiamies. 5 b luvussa tiedustelun valvontatehtävä on tiedusteluvalvontavaltuutetulla. Tämä ei kuitenkaan takaa oikeudenloukkauksen kohteeksi joutuneelle riittävää oikeussuojaa oikeudenloukkausta vastaan edes jälkikäteen, mikäli tietoa toimivaltuuden käyttämisestä ei aina annettaisi.

Esitysluonnoksessa lisätään myös muita kotirauhan suojaa loukkaavia toimivaltuuksia. Alkuperäisessä esityksessä ollutta kategorista kieltä kohdistaa rikostiedustelua pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kavennettaisiin tässä esitysluonnoksessa kieltämällä tiedustelu kyseiseen tilaan vain suunnitelmallisen tarkkailun, peitellyn tiedonhankinnan ja teknisen katselun toimivaltuuksien osalta. Tämä mahdollistaisi edellä käsitellyn paikkatiedustelun lisäksi esimerkiksi teknisen kuuntelun käytön pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa.

Rikostiedustelusta ja sen kohdentamisesta

Uhkaperusteista rikostiedustelua saisi käyttää yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan järjestäytyneen rikollisuuden tiedusteluun tai yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden tiedusteluun, mikäli se 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.

Amnesty huomauttaa, että perus- ja ihmisoikeuksia voimakkaasti rajoittavan sääntelyn tulee olla välttämätöntä, suhteellista sekä täsmällistä ja tarkkarajaista. Ehdotettu poliisilain 5 b luvun 3 §, jossa edellä esitetysti säännellään rikostiedustelun kohteista, ei ole täsmällinen ja tarkkarajainen.

Uhkaperusteisessa rikostiedustelussa ei ole kyse konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä. Tiedustelu kohdistuisi uhkaperustaisesti tietynlaiseen toimintaan, ja sen henkilöllinen kohdentaminen olisi väljästi määritelty.

Vaikka uhkaperusteinen rikostiedustelu yhdistetään perusoikeuksien rajoittamisen oikeuttamiseksi ainoastaan vakavien rikosten estämiseen, uhkan käsite on määritelty väljästi ja se antaa runsaasti liikkumavaraa tiedustelun kohdentamiseen. Erityisesti määrittelyt ”yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava rikollisuus” sekä ”uhkaa laajamittaisesti yleistä järjestystä ja turvallisuutta” ovat epätarkkoja. Yleensäkin termi ”yleinen järjestys ja turvallisuus” on tunnistettu ”joustavaksi käsitepariksi, joka ei ole täsmällisesti määriteltävissä” (katso esim. HE 20/2002). Tämä epätäsmällisyys ei sovi yhteen perusoikeuksien voimakkaan rajoittamisen kanssa.

Amnesty on jo rikostiedustelulain ensimmäistä vaihetta koskevassa lausunnossaan (Lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi | Amnesty) todennut, että poliisilain 5 b luvun muotoilu ei ole riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen. Säännöksen soveltamisalaa, rikostiedustelun kohteita, sen käytön edellytyksiä ja kohdentamista koskevat pykälät ovat hyvin tulkinnanvaraisia ja väljiä, mikä antaa poliisille laajan harkintavallan tiedustelutoiminnan toteuttamiseen ja toisaalta tekee sääntelyn soveltamisesta vaikeasti ennakoitavaa.

Amnesty on yllä mainitussa aiemmassa lausunnossaan todennut myös rikostiedustelun kohdentamista koskevan 5 b luvun 5 §:n ongelmallisuuden. Henkilöllisen kohdentamisen epämääräisyys on nyt ehdotettujen, syvästi yksityisyyden suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen kajoavien tiedustelukeinojen yhteydessä vieläkin huolestuttavampaa. Tiedustelun kohdentaminen henkilöryhmään ja erityisesti tiedustelun kohdentaminen ehdotetun 3 momentin mukaisesti kehen tahansa henkilöön, jolla voidaan perustellusti olettaa olevan uhkaavaa toimintaa koskevaa tärkeää tietoa, laajentaa poliisin harkintavaltaa tiedustelun kohdentamisessa suhteettomalla tavalla ja voi johtaa esimerkiksi siihen, että poliisin haltuun päätyy arkaluonteisiakin henkilötietoja, jotka eivät ole tarpeellisia poliisin tehtävien kannalta.

Rikostiedustelun henkilöllisen kohdistamisen väljyys voisi esimerkiksi johtaa rauhanomaisia kansalaisvaikuttamisen keinoja käyttävien aktivistien ja lisäksi heidän lähipiiriinsä kuuluvien henkilöiden seurantaan ja tarkkailuun keinoilla, jotka loukkaavat yksityisyyden suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta, ilman että heihin kohdistuu minkäänlaista rikosepäilyä. Amnesty huomauttaa, että jo nyt poliisin salaisiin tiedonhankintakeinoihin liittyen televalvontaa on kohdistettu ilmastoaktivistin 11-vuotiaaseen lapseen (Poliisi on jatkanut elokapinallisten salaista valvontaa | HS.fi). Mikäli jo nyt tällainen poliisin tiedonhankinta on mahdollista, voidaan perustellusti kysyä, kuinka laajalti poliisi tulee tiedusteluvaltuuksiaan käyttämään ja kohdentamaan, mikäli uhkaperusteinen rikostiedustelu otetaan esitetyllä tavalla käyttöön.

Myös esitysluonnoksessa on tunnistettu tämä ongelma. Esitysluonnoksen mukaan “[o]n mahdollista, että rikostiedustelukeinon laveampien kohdistamisedellytysten – henkilö tai henkilöryhmä – takia myös muut kuin rikostiedustelun kannalta relevantit henkilöt voivat joutua kuuntelun kohteeksi.” Esitysluonnoksessa tätä ongelmallisuutta ei kuitenkaan yritetä poistaa tai lieventää, vaan todetaan ainoastaan, että ongelma tasapainottuisi tiedusteluvalvontavaltuutetun poliisiin kohdistamalla valvonnalla.

Voidaan kuitenkin epäillä, kykeneekö tiedusteluvalvontavaltuutettu sille annetuilla pienillä lisäresursseilla tosiasiallisesti tehokkaasti valvomaan poliisin salaista tiedustelutoimintaa ja sen kohdentamista.

Lisäksi tiettyyn ryhmään kohdistettu rikostiedustelu saattaisi käytännössä muodostua myös kielletyksi etniseksi profiloinniksi, jos kohderyhmää ei rajata konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn vaan epämääräisemmän ”uhkan” perusteella.

Amnesty katsookin, että näin laajat ja epämääräiset valtuudet rikostiedustelun kohdentamisessa eivät voi tulla kyseeseen. Tiedustelun kohteen määrittelyn epämääräisyys ja sen kohdentamisen laaja-alaisuus eivät täytä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusperiaatetta ja on epäselvää täyttävätkö ne myöskään suhteellisuusperiaatetta, koska tätä ei ole esityksessä edes arvioitu.

Lisäksi on perusteltua kysyä, onko uhkaperusteiselle rikostiedustelulle todellista tarvetta eli onko lainkaan syytä luoda poliisille uusia toimivaltuuksia tiedustella laajaa joukkoa ihmisiä ilman mitään konkreettista epäilyä edes valmisteltavasta rikoksesta.

Vain muutama vuosi sitten säädettiin siviilitiedustelua koskevista säännöksistä, jotka mahdollistavat tiedustelutiedon hankinnan kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Siviilitiedustelun menetelmiin kuuluu samoja menetelmiä kuin nyt ehdotettavaan uhkaperusteiseen rikostiedusteluun, ja menetelmiä ollaan lisäämässä. Tiedustelun kohteina ovat muun muassa terrorismi, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaava toiminta sekä yhteiskuntajärjestystä vakavasti uhkaava toiminta ja kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus. Tämän lisäksi näyttää siltä, että poliisi käyttää jo nyt salaisia tiedonhankintakeinojaan laaja-alaisesti, kuten edellä esitetystä 11-vuotiaaseen lapseen kohdistetusta televalvonnasta on nähtävissä.

Jääkin epäselväksi, miksi ehdotettua rikostiedustelua näiden edellä mainittujen lisäksi tarvitaan.

Riski kohdentamisesta kansalaisyhteiskuntaan

Esitetty poliisilain 5 b luvun 3 § määrittää rikostiedustelun kohteeksi muun muassa vakavan rikollisuuden, joka uhkaa laajamittaisesti yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Muotoilu on erittäin laaja ja jättää suhteettoman paljon tulkinnanvaraa lain soveltajalle. Sitä tulisi lainvalmistelussa tarkentaa. Säännös on esimerkiksi altis tulkintoille, jotka voivat merkittävästi kaventaa oikeutta rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen.

Pykälää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa, jotka ilmenevät ainoastaan lakiesityksen tausta-aineistoksi tarkoitetusta alkuperäisestä esitysluonnoksesta (Tausta-aineisto Hallituksen esitysluonnos I.docx, s. 133-134), mutta eivät käsillä olevasta esitysluonnoksesta, viitataan yleisötapahtumiin liittyviin vakaviin järjestyshäiriöihin. Säännöskohtaisista perusteluista ei yksiselitteisesti ilmene, sisältyvätkö myös yleiset kokoukset (mielenosoitukset) sääntelyn piiriin. Säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan lähinnä yleisötilaisuuksiin, mutta esityksessä todetaan myös että “[v]akavilla järjestyshäiriöillä yleisötilaisuuksissa tarkoitetaan tässä yhteydessä sellaisia tilanteita, joissa yleisötilaisuus tai yleinen kokous häiriintyy olennaisesti osallistujien tai sivullisten turvallisuutta vakavasti vaarantavan käyttäytymisen vuoksi.” Kyseisen kohdan (5 b luvun 3 § 2 momentin 5 kohta) piiriin luetaan myös esimerkiksi ”liikenneinfrastruktuurin tarkoituksellinen lamauttaminen” ja tilanteet, joissa on kyse ”järjestäjien ohjeiden tai viranomaismääräysten systemaattisesta noudattamatta jättämisestä, alueelle luvatta tunkeutumisesta taikka muusta uhkaavasta käyttäytymisestä, joka aiheuttaa välitöntä vakavaa uhkaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle”. Katualueella (ks. Kokoontumislaki 530/1999, 9 §) järjestettävät rauhanomaiset mielenosoitukset tai rauhanomainen kansalaistottelemattomuus, joka voi johtaa epäilyyn esimerkiksi niskoittelusta tai julkisrauhan rikkomisesta, voisivat tämän perusteella olla rikostiedustelun kohteita.

Kun otetaan huomioon, että poliisi on aiemmin (Poliisi on jatkanut elokapinallisten salaista valvontaa | HS.fi; Poliisi valvoi Kaapo Riikosen puhelinta kyseenalaisin perustein– ”Jos tämä menee läpi, kaikkia elokapinallisia voidaan valvoa” | HS.fi) perustellut ilmastoaktivisteihin kohdistuvaa televalvontaa virheellisillä ja epätarkoilla tiedoilla, esimerkiksi paisutellen keinotekoisesti vahinkojen määrää ja leimaten rauhanomaisen mielenosoittamisen lainvastaiseksi toiminnaksi, on täysin mahdollista, että esimerkiksi kokoontumisvapauden suojaama väkivallaton kansalaistottelemattomuus (ks. YK:n ihmisoikeuskomitean yleiskommentti 37., para 16, <https://docs.un.org/en/CCPR/C/GC/37>) saattaisi muodostua uhkaperustaisen rikostiedustelun kohteeksi.

Televalvontakeinojen käyttö ja valvonta ei tällä hetkellä herätä luottamusta siihen, että yksityisyyteen kajoavia keinoja tulevaisuudessakaan kohdistettaisiin ainoastaan lakiesityksen tarkoittamaan vakavan rikollisuuden uhkaan. Kansalaistottelemattomuuden ja rauhanomaisen mielenosoittamisen leimaaminen yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaksi toiminnaksi tai rikokseksi (vrt. esim. Germany: criminal proceedings and investigations against members of climate action group Letzte Generation (joint communication) - UN SR Human Rights Defenders); UK: Further information: Over 600 further arrests at peaceful protests - Amnesty International) mahdollistaa yhteiskunnallisen vaikuttamisen määrittelemisen sellaiseksi uhaksi, jonka perusteella myös rauhanomaisia keinoja käyttävien aktivistien laajamittainen valvonta on mahdollista.

Säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi selkeämmin ilmaista, että yhteiskunnallinen ja poliittinen toiminta, esimerkiksi kokoontumisvapauden piirissä oleva väkivallaton kansalaistottelemattomuus tai rauhanomainen, mutta häiriötä aiheuttava mielenosoittaminen eivät ole tilanteita, joissa ehdotetun poliisilain 5 b luvun mukaiset rikostiedustelukeinot voisivat tulla sovellettaviksi. Rikostiedustelukeinojen soveltamisen kynnys kokoontumisvapauden suojaamissa yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa tulisi olla hyvin korkea ja sen vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien käyttämiseen tulisi arvioida tapauskohtaisesti. Esityksessä ei myöskään ole lainkaan arvioitu rikostiedustelun vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin kokoontumis- ja sananvapauden käyttämisen näkökulmasta. Jo kajoavan valvonnan mahdollisuus voi aiheuttaa pelkoa ja heikentää ihmisten mahdollisuuksia käyttää kansalais- ja poliittisia oikeuksiaan.

Muita huomioita

Rikostiedustelusääntelyn ensimmäisen vaiheen lausuntopalautteen perusteella poliisilain 5 b -luvun rikostiedusteluvaltuudet on rajattu pääasiassa keskusrikospoliisin käyttöön. Tämä onkin oikea ratkaisu uhkaperusteisten tiedustelukeinojen käytön yhdenmukaisuuden ja poliisin sisäisen valvonnan toteutumisen turvaamiseksi sekä ulkoisen valvonnan helpottamiseksi. Samalla on huolehdyttävä siitä, että poliisilaitoksille ehdotetuista avustamistoimivaltuuksista keskusrikospoliisin ohjauksessa (5 b luku 25 §) ei käytännössä muodostu poliisilaitoksille itsenäistä toimivaltaa, joka myöhemmillä muutoksilla vallitsevana asiointilana kirjataan lakiin.

Amnesty huomauttaa lisäksi, että nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen säätämismenettely, jossa pyritään säätämään ja hyväksymään tavallinen laki ennen siihen tarvittavaa perustuslain muutoksen hyväksymistä, on perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta ongelmallinen.

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan perustuslain muutostarpeita arvioitaessa on lähtökohdaksi otettava ajatus perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä. ”Perustuslain asemaan valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana ei sovi, että siihen kohdistuu jatkuvia muutoksia. Perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Perustuslain muutoshankkeisiin ei pidä ryhtyä

päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutenkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana.” (PeVM 4/2018 vp. Ks. myös Lainkirjoittajan opas: 2.1 Suomen perustuslaki)

Lakiesityksistä jää vaikutelma, että toimivaltuuksien kasvattamista ollaan ajamassa kiireellä ja perustuslain muutosta – ja jopa sen säätämistä kiireellisenä – perustellaan tavallisten lakien voimaansaattamisella. Näin merkittävästi perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvaa lainsäädäntöä pitäisi pystyä tarkastelemaan kokonaisuutena ja se tulisi esitellä sellaisessa muodossa, joka mahdollistaisi myös julkisen keskustelun. Kuten oikeuskanslerin lausunnossa huomautetaan, käsillä olevan täydentävän esityksen arviointia vaikeuttaa se, että perustuslakivaliokunta ei vielä ole antanut mietintöään esityksen edellytyksenä olevasta perustuslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä.

Perustuslain muuttamisen ei tule olla niin sanotusti alisteista tavallisen lain säätämiselle, vaan perustuslain muutostarpeita tulee arvioida itsenäisesti, johtajatuksena perustuslain pysyvyys ja muutoksista pidättäytyminen. Mikäli perustuslakia ryhdytään muuttamaan aina, kun halutaan säätää uutta perusoikeuksiin puuttuvaa lainsäädäntöä, perustuslaki menettää merkityksensä valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana.

Onkin valitettavaa, että perustuslain 10 § muutoksia on viety eteenpäin kapeasti turvallisuusnäkökulma edellä ja tavallisen lain säätämisen sivutuotteena. Amnesty katsoo, että perustuslain suojaa perusoikeuksille, kuten yksityisyyden suojalle, on entistä tärkeämpää pitää yllä sen sijaan, että sitä heikennettäisiin viranomaisten toiminnan tehostamisen ja tavallisen lainsäädännön tarpeiden perusteella. Perustuslain tulisi heijastaa Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ja yhteiskunnan perustavia arvoja, joiden pohjalta muuta lainsäädäntöä kehitetään.

Lisäksi Amnesty huomauttaa, että esitutkintaviranomaisten toimivaltuuksia on viime vuosina kasvatettu huomattavasti ja useita tähän tähtääviä lakimuutoksia on tälläkin hetkellä sekä valmisteilla että käsittelyssä eduskunnassa. Nyt käsillä oleva lakiesitys laajentaa lainvalvontaviranomaisten toimivaltuuksia merkittävästi.

Amnesty katsoo, että yksittäisillä lakimuutoksilla jatkuvasti laajennettavat toimivaltuudet vaikeuttavat kokonaiskäsityksen muodostamista esitutkintaviranomaisten tosiasiallisesta toimivaltuuksien lisääntymisestä. Tämä on ongelmallista, kun on kyse menettelyistä, joilla puututaan voimakkaasti perus- ja ihmisoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelylle on ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin, ja toteaa, että aiemmin säädetyt valtuudet on otettava huomioon toimivallan laajennusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa (PeVL 98/2022 vp.).

Missään esityksessä ei kuitenkaan ole arvioitu näiden lakimuutosten ja vireillä olevien esitysten yhteisvaikutuksia. Tähän on kiinnittänyt huomiota myös Valtioneuvoston lainvalmistelun arviointineuvosto lausunnossaan rikostiedustelulainsäädännön ensimmäisen vaiheen esitysluonnoksesta (Valtioneuvoston lainvalmistelun arviointineuvoston lausunto, s. 4 138edbe1-1272-e334-03a7-49a1cf324a69).

Rikostiedustelua koskevien esitysten yhteydessä kokonaiskuvan hahmottaminen on erityisen haastavaa. Ensinnäkin eduskunnan käsittelyssä on yksityisyyden suojaa ja luottamuksellisen viestin

salaisuutta heikentävä perustuslain 10 § muutos, joka on edellytyksenä rikostiedustelua koskevan esityksen täydentämiselle nyt ehdotetuilla tavoilla. Hallituksen niin kutsutuissa rikostiedustelua koskevissa esitysluonnoksissa ei ole kyse ainoastaan rikostiedusteluvaltuuksien luomisesta poliisilain uudessa 5 b luvussa, vaan myös poliisilain 5 luvun ja pakkokeinolain 10 luvun toimivaltuuksien laajentamisesta yksityisyyden suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta heikentävällä tavalla. Lisäksi poliisilakiin ollaan lisäämässä toimivaltuutta automaattisten keräinten käyttöön. Myös siviilitiedustelusäännöksiin eli poliisilain 5 a lukuun ja sotilastiedustelua koskeviin säännöksiin ollaan lisäämässä vastaavia perustuslain 10 § muutosta edellyttäviä toimivaltuuksia. Rajavartiolaitoksen ja Tullin rikostiedustelulainsäädäntöä koskevat lakihankkeet ovat myös valmistelussa.

Nämä esitykset on tuotu lausunnoille paloittain ja vieläpä siten, että nyt käsillä olevaa esitystä voidaan edistää vain osittain, jos perustuslain 10 § muutos hyväksytään tavallisessa menettelyssä. Kokonaisuus on sekava ja se heijastuu myös lausunnoilla oleviin esitysteksteihin. Esimerkiksi osa nyt käsillä olevan lakiesityksen säännöskohtaisista perusteluista on löydettävissä vain tausta-aineistoksi tarkoitettusta aiemmasta, lausuntopalautteen perusteella korjatusta rikostiedustelua koskevasta esityksestä. Kokonaisuutta olisi helpompi hahmottaa ja arvioida, jos poliisin rikostiedustelusta olisi maltettu tehdä yksi koherentti esitys.

Amnesty katsoo myös, että lomakauteen sijoittuva, käytännössä parin viikon lausuntoaika on liian lyhyt näin monimutkaisen lakiesityksen yksityiskohtaiseen arviointiin, eikä lausunnonantajilla näin ole mahdollisuuksia riittävällä tavalla vaikuttaa jatkovalmisteluun.

Lopuksi

Amnesty katsoo, että poliisin toimivaltuuksien kasvattamisessa tulee tarkasti arvioida niiden välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus. Esitysluonnoksessa ehdotetuilla muutoksilla on vaarana laajentaa poliisin toimivaltuuksia tavalla, joka ei vastaa lain tarkoitusta. Jatkovalmistelussa tulee huolellisesti varmistaa, ettei yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumista varten tarkoitettuja toimivaltuuksia käytetä liian laaja-alaisesti mahdollistamaan esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan valvontaa.

Tämän välttämiseksi poliisin toimivaltuuksista on säädettävä täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin kuin mitä esitysluonnoksessa nyt ehdotetaan. Lisäksi salaisiin tiedonhankintakeinoihin ja tiedustelutoimenpiteisiin tulee olla tuomioistuimen tai muun ulkopuolisen viranomaisen lupa, ja tiedustelua toteuttavaa viranomaista tulee valvoa tehokkaasti. Ilman tehokasta lupaedellytystä ja valvontaa on riski, että toimenpiteet ylittävät suhteellisuusperiaatteen rajat. Viranomaisten toimien on oltava oikeasuhtaisia niillä tavoiteltuihin päämääriin.

On myös perusteltua kysyä, ovatko uudet uhkaperusteisen rikostiedustelun toimivaltuudet todella välttämättömiä, kun poliisin toimivaltuudet ovat jo tällä hetkellä laajat. Viimeaikaisilla lakimuutoksilla ja käsittelyssä olevilla lakiesityksillä lisätään poliisin toimivaltuuksia, helpotetaan tiedonvaihtoa ja tiedustelutiedon luovuttamista ja tehostetaan järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa. Vain muutama vuosi sitten säädetyt siviilitiedustelun säännökset mahdollistavat jo tiedustelutiedon hankkimisen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Esityksessä ei riittävästi perustella merkittävästi perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvien uhkaperusteisen rikostiedustelun toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta.

Tuukkanen Anu
Amnesty International Suomen osasto