

**Lausunto**

HHO/3415/2026
HHO-AK-2026-9812
Julkinen

17.8.2026

Helsingin hovioikeus

Puolustusministeriölle

Viite: VN/10644/2024

Asia: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta

Lausunto

Hovioikeus lausuu puolustusministeriön lausuntopyynnön johdosta seuraavan.

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on muuttaa sotilastiedustelusta annettua lakia siten, että sotilastiedusteluviranomainen voisi käyttää tiedustelumenetelmiä myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa ja kohdistaa niitä tällaiseen tilaan. Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisesta ja poisottamisesta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa. Tiedustelumenetelmistä tekninen kuuntelu, paikkatiedustelu sekä laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen tai poisottaminen edellyttäisivät aina tuomioistuimen lupaa.

Ehdotetut muutokset, joiden toteutuminen on sidoksissa perustuslain 10 §:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 50/2026 vp) hyväksymiseen, ovat periaatteellisesti merkittäviä, sillä voimassa oleva sotilastiedustelulainsäädäntö ja perustuslaki kieltävät kaikenlaisten tiedustelumenetelmien käyttämisen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa sekä niiden kohdentamisen tällaiseen tilaan. Perustuslain 10 §:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen käsittely on tätä lausuntoa laadittaessa kesken, eikä perustuslakivaliokunta ole antanut siitä mietintöään. Asian keskeneräisyys ja perustuslakivaliokunnan mietintöä seuraavat mahdolliset muutokset huomioon ottaen hovioikeus katsoo tarkoituksenmukaiseksi lausua sotilastiedustelulain muuttamista koskevasta esitysluonnoksesta ainoastaan yleisellä tasolla ja esimerkinomaisin nostoin.

Alkuun hovioikeus toteaa esitysluonnoksen perusteluissa tehtävän toistuvaa vertailua muun ohella poliisilain 5 luvun salaisten tiedonhankintakeinojen, pakkokeinon lain 10 luvun salaisten pakkokeinojen ja nyt ehdotettavien tiedustelutoimivaltuuksien välillä. Varsin yleisluontoiseksi jäävän vertailun sijaan jatkovalmistelussa olisi aiheellista arvioida yksityiskohtaisemmin sitä, miten nyt ehdotetut sotilastiedustelun toimivaltuudet suhteutuvat rikostiedustelua ja pakkokeinoa koskevaan sääntelyyn ja poliisilain 5 a lukuun ehdotettuihin siviilitiedustelua koskeviin muutoksiin sekä millä perusteilla mahdollisiin eroihin toimivaltuuksien käyttöedellytyksissä ja oikeusturvakeinoissa on päädytty. Näiltä osin huomiota tulisi kiinnittää erityisesti toimivaltuuksien käyttöedellytysten, oikeusturvakeinojen ja myös päätöksentekomenettelyjen keskinäiseen johdonmukaisuuteen.

Ylipäätään ehdotetut muutokset muodostavat yhdessä muiden samanaikaisesti valmisteltavina olevien tiedustelulainsäädäntöön liittyvien uudistusten kanssa varsin monitahoisen, laajan ja osin vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan juurikaan arvioida pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvan ja tällaisessa tilassa suoritettavan sotilastiedustelun sekä muiden viime aikoina valmisteltujen uusien tiedustelutoimivaltuuksien yhteisvaikutusta. Muodostuvaa sääntelykokonaisuutta ja sen vaikutuksia olisikin syytä arvioida jatkovalmistelussa erityisesti oikeasuhtaisuuden, perusoikeusvaikutusten ja oikeusturvan näkökulmista.

Edelleen hovioikeus kiinnittää erityistä huomiota sotilastiedusteluun liittyvän tuomioistuinkontrollin aitouden ja perusteellisuuden turvaamiseen myös jatkossa. Tiedustelutoiminnan valvonnalla toteutetaan perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta oikeusturvaan, ja tuomioistuinkontrollin keskeisenä tehtävänä on oikeusvaltiossa varmistaa, että tiedustelumenetelmien käyttö täyttää lain asettamat edellytykset ja että viranomaisen perusoikeuksiin puuttuminen rajoittuu siihen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhtaista.

Vaikutus tuomioistuinkontrolliin ilmenee esimerkiksi sotilastiedustelulain 27 §:n 1 momentista ja 55 §:n 2 momentista, joiden nojalla tiedustelumenetelmien käytöstä voidaan kiiretilanteessa päättää ilman tuomioistuimen ennakkolupaa, joskin asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua keinon käytön aloittamisesta. Lainkohtia ei ole sanotuilta osin ehdotettu muutettaviksi. Mikäli kuitenkin sotilastiedustelulakiin muutoin ehdotetut muutokset toteutuvat, kiiretilanteessa tehtävä päätös voisi jatkossa koskea myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävää tilaa, ja päätöksen voisi tehdä tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai

muu virkamies. Sääntely ei tältä osin vastaa sitä esitysluonnoksen perusteluissa (s. 77) todettua, että tuomioistuimen päätöksenteko olisi edelleen kaikissa tapauksissa ennakkollista. Tiedustelutoimivaltuuksien ulottuessa kotirauhan suojan ydinalueelle tulee tuomioistuimen ennakkovalvonnasta poikkeamisen perusteita sekä sen vaikutuksia oikeusturvaan ja perusoikeussuojaan arvioida jatkovalmistelussa nykyistä yksityiskohtaisemmin.

Edelleen esitysluonnoksen perusteluissa (s. 50) todetaan, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvaa paikkatiedustelua koskeva aikaikkuna ilmenee usein yllättäen ja suunnitelmallisen seurannan tuloksena, minkä vuoksi perusteltuna ei pidetä sitä, että tiedusteluvalvontavaltuutetun tulisi saapua paikalle mahdollisesti muutamien minuuttien kuluessa. Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida, onko kuvaillulla paikkatiedustelun kiireellisellä luonteella vaikutusta myös pääsäännöksi tarkoitetun ennakkollisen tuomioistuinvalvonnan toteutumiseen. Erityisesti tulisi arvioida, voiko paikkatiedustelun luonne käytännössä johtaa siihen, että lupaa tiedustelumenetelmälle haetaan pääsääntöisesti vasta sen käytön aloittamisen jälkeen, jolloin jälkikäteisestä lupaharkinnasta muodostuisi tosiasiallisesti ennakkollista lupaharkintaa yleisempi menettelytapa. Mikäli tällainen kehityssuunta on tunnistettu tai tunnistettavissa, tulisi sen vaikutukset ennakkollisen oikeusturvan toteutumiseen arvioida jatkovalmistelussa huolellisesti.

Siinäkin tapauksessa, että ehdotettua tuomioistuinkontrollia voitaisiin pitää riittävänä, on sääntelyn täytettävä perusoikeusrajoitusten edellyttämä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus. Kun kysymys on kotirauhan suojan ydinalueelle ulottuvista tiedustelutoimivaltuuksista, tulee toimivaltuuksien käyttöedellytysten ilmetä laista riittävän selvästi ja ennakoitavasti. Osa nyt ehdotetuista käyttöedellytyksistä jää kuitenkin säännöstekstin sijaan pitkälti perustelujen varaan, mikä heikentää sääntelyn ennakoitavuutta. Tarpeettoman väljän määrittelyn välttämistä puoltaa lisäksi lainkäytön yhtenäisyys, sillä tuomioistuinten tiedustelumenetelmiä koskevissa lupa-asioissa antamat ratkaisut ovat laajalti salassa pidettäviä.

Esimerkkinä edellä viitatussa voidaan todeta jo voimassa oleva sotilastiedustelulain 12 §:n 1 momentti sekä säädettäväksi ehdotetut 26 §:n 3 momentti ja 54 §:n 2 momentti. Ensiksi mainitun tiedustelumenetelmien käytön yleisiä edellytyksiä koskevan lainkohdan mukaan tiedustelumenetelmän käytön tulee olla välttämätöntä ja sillä on voitava perustellusti olettaa saatavan tärkeää tietoa tiedustelutehtävän kannalta. Kaksi jälkimmäistä lainkohtaa koskisivat tuomioistuimen ennakkovalvonnan piiriin kuuluvia teknistä kuuntelua ja paikkatiedustelua, joiden käyttämisen erityisenä edellytyksenä olisi se, että tiedustelumenetelmän käyttö on välttämätöntä

tiedustelutehtävän kannalta tärkeiden tietojen saamiseksi eikä tietoja voida hankkia muulla tiedustelumenetelmällä. 26 §:n 3 momentin säännöskohtaisten perustelujen mukaan kysymys olisi pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan liittyvästä perustellusti korkeaksi asetettavasta käyttöedellytyksestä. Säännöstekstiä ja perusteluja tarkastelemalla jää kuitenkin jossain määrin epäselväksi, miten korkeammaksi tarkoitettu käyttöedellytys suhteutuu lähestulkoon samansisältöisesti muotoiltuihin tiedustelumenetelmien yleisiin käyttöedellytyksiin. Näin ollen epäselväksi jää myös se, missä määrin ja millä tavalla teknisen kuuntelun ja paikakatiedustelun käyttöedellytysten on tarkoitus muodostaa muiden tiedustelumenetelmien käyttöedellytyksiä korkeampi soveltamiskynnys.

Hovioikeus korostaa, että perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tätä perustuslain asettamaa vaatimusta ei tulisi epäselvällä sääntelyllä heikentää. Mitä merkittävämmästä perusoikeusrajoituksesta on kysymys, sitä suurempi merkitys on sääntelyn täsmällisyydellä, tarkkarajaisuudella ja ennakoitavuudella. Kun ehdotetut toimivaltuudet kohdistuvat kotirauhan suojan ydinalueeseen, tulisi keskeisten käyttöedellytysten ilmetä mahdollisimman selkeästi suoraan laista, eikä niiden sisältö saisi jäädä olennaisilta osin perustelujen tai myöhemmän soveltamiskäytännön varaan.

Vielä hovioikeus nostaa yksittäisenä huomiona esiin sivullisten aseman, johon on esitysluonnoksen perusteluissa viitattu, mutta jota ei varsinaisesti ole arvioitu. Sivullisten suojaamiseksi kotirauhan suojaan puuttumisen tulee olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua. Esityksessä tulisikin kattavammin arvioida sivullisille aiheutuvia perusoikeusrajoituksia sekä sitä, aiheuttavatko ne yksityiskohtaisempaa sääntelytarvetta. Esitysluonnoksen perusteella on ilmeistä, että erityisesti tekninen kuuntelu pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa kohdistuu tosiasialisesti usein myös muihin henkilöihin kuin varsinaiseen tiedustelun kohteeseen. Tällöin arvioitavaksi tulee paitsi tietojen hävittäminen myös se, missä laajuudessa sivullisia koskevia tietoja voidaan ylipäättään kerätä, käsitellä ja arvioida ennen niiden mahdollista hävittämistä.

Lopuksi hovioikeus kiinnittää huomiota esitysluonnoksen vaikutusarviointiin. Ehdotettujen muutosten arvioidaan olevan erittäin merkityksellisiä viranomaisten so-tilastiedustelutoiminnan tehostamisen kannalta. Samalla esitysluonnoksen perusteluissa kuitenkin todetaan, ettei muutoksilla arvioida olevan merkittäviä viranomaisvaikutuksia. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvia tai tällaisessa tilassa käytettäviä tiedustelumenetelmiä arvioidaan tulevan

käytettäväksi vuositason ”huomattavasti vähemmän” kuin poliisin vuonna 2024 tekemät 13 300 etsintää. Sotilastiedusteluviranomaisten tiedustelumenetelmien käyttömääristä ei ymmärrettävästi voida julkisesti esittää tarkkaa arviota, mutta arvio jää nykyisessä muodossaan huomattavan epämääräiseksi etenkin, kun sitä verrataan siihen poliisilain 5 a luvun muuttamista koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa vastaavilta osin todettuun, että tiedustelutoimenpiteitä pysyväisluonteeseen asumiseen käytettävään tilaan suoritettaisiin 13 300 tehtyyn etsintään verrattuna ”huomattavasti vähemmän” ja ”vuosittain yksittäisiä”.

Vaikutusarvioinnissa tulisi lisäksi arvioida nykyistä huolellisemmin ehdotettujen muutosten vaikutuksia tuomioistuinten toimintaan. Vaikka lupahakemusten määrä ei uusien tiedustelutoimivaltuuksien myötä kasvaisi, muuttaisivat ehdotetut toimivaltuudet osaltaan lupaharkinnan sisältöä. Tuomioistuimet joutuisivat jatkossa arvioimaan kotirauhan suojan ydinalueelle kohdistuvien tiedustelutoimenpiteiden välttämättömyyttä, viimesijaisuutta ja oikeasuhtaisuutta nykyistä laajemmin. Lisäksi sotilastiedustelulain 42 §:n uuteen 4 momenttiin ehdotettu laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamista ja poisottamista koskeva toimivaltuus loisi tuomioistuimille kokonaan uuden lupaharkintamuodon. Vaikutusten arvioinnissa ei näin ollen tulisi tarkastella yksinomaan käsiteltävien asioiden määrää, vaan myös niiden oikeudellisen arvioinnin vaativuutta. Kun vielä otetaan huomioon, että ehdotetun sääntelyn toteutuessa tuomioistuinkontrolli muodostaisi käytännössä ainoan kotirauhan suojaa turvaavan oikeusturvamekanismin, on tärkeää huolehtia siitä, että tiedusteluasioita käsittelevillä tuomioistuimilla on käytettävissään tehtävän edellyttämät resurssit ja riittävä erityisasiantuntemus. Lisäksi samanaikaisesti valmisteltavina olevien useiden tiedusteluliitännäisten uudistusten vaikutukset olisi syytä arvioida kokonaisuutena myös tuomioistuinten osalta.

Lausunnon on valmistellut asessori Sanna Koskela

Hovioikeuden presidentti Asko Välimaa

