

Asia: VN/16955/2026

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle poliisilain 5 a luvun (siviilitiedustelu) muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Hovioikeus lausuu sisäministeriön lausuntopyynnön johdosta seuraavan.

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on muuttaa poliisilain siviilitiedustelua koskevaa 5 a lukua siten, että suojelupoliisi voisi käyttää eräitä tiedustelumenetelmiä myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa sekä kohdistaa niitä tällaiseen tilaan silloin, kun tiedonhankinta koskee siviilitiedustelun kohteena olevaa toimintaa, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tekninen katselu ja suunnitelmallinen tarkkailu jäisivät edelleen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin kohdistuvien tiedustelutoimivaltuuksien ulkopuolelle. Peitetoiminta, valeosto ja peitelty tiedonhankinta olisivat tällaisessa tilassa sallittuja ainoastaan, jos sisäänkäynti tai oleskelu perustuu tilan käyttäjän aktiiviseen myötävaikutukseen. Lisäksi paikkatiedustelun ja teknisen kuuntelun käyttö edellyttäisi yleisten käyttöedellytysten ohella viimesijaisuutta eli sitä, etteivät tarvittavat tiedot olisi hankittavissa muulla tiedustelumenetelmällä.

Ehdotetut muutokset, joiden toteutuminen on sidoksissa perustuslain 10 §:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 50/2026 vp) hyväksymiseen, ovat periaatteellisesti merkittäviä, sillä voimassa oleva siviilitiedustelulainsäädäntö kieltää kaikenlaisten tiedustelutoimenpiteiden suorittamisen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa ja niiden kohdentamisen tällaiseen tilaan. Perustuslain 10 §:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen käsittely on tätä lausuntoa annettaessa kesken, eikä perustuslakivaliokunta ole antanut siitä mietintöään. Asian vaihe ja perustuslakivaliokunnan mietintöä seuraavat mahdolliset muutokset huomioon ottaen hovioikeus katsoo tarkoituksenmukaiseksi lausua poliisilain 5 a luvun muuttamista koskevasta esitysluonnoksesta ainoastaan yleisellä tasolla.

Alkuun hovioikeus toteaa esitysluonnoksen perusteluissa tehtävän toistuvaa vertailua poliisilain 5 luvun salaisten tiedonhankintakeinojen, pakkokeinolain 10 luvun salaisten pakkokeinojen ja poliisilain 5 a lukuun ehdotettavien tiedustelutoimivaltuuksien välillä. Varsin yleisluontoiseksi jäävän vertailun sijaan jatkovalmistelussa tulisi arvioida yksityiskohtaisemmin sitä, miten nyt ehdotetut tiedustelutoimivaltuudet suhteutuvat rikostiedustelua ja pakkokeinoa koskevaan sääntelyyn sekä millä perusteilla mahdollisiin eroihin toimivaltuuksien käyttöedellytyksissä ja oikeusturvajärjestelyissä on päädytty. Huomiota tulisi kiinnittää erityisesti vaikutuksiltaan monilta osin toisiinsa rinnastuvien paikkatiedustelun ja teknisen kuuntelun sekä salaisen kotietsinnän ja asuntokuuntelun käyttöedellytysten ja oikeusturvajärjestelyiden 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 tiedustelun 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 siviilitiedusteluun liittyvän tuomioistuinkontrollin aitouden ja perusteellisuuden turvaamiseen myös jatkossa. Tiedustelutoiminnan valvonnalla toteutetaan perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta oikeusturvaan. Tuomioistuinkontrollin keskeisenä tehtävänä on oikeusvaltiossa varmistaa, että tiedustelumenetelmien käyttö täyttää lain asettamat edellytykset ja että viranomaisten perusoikeuksiin puuttuminen rajoittuu siihen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhtaista.

Vaikutus tuomioistuinkontrolliin ilmenee esimerkiksi poliisilain 5 a luvun 27 §:n 2 momentista, jota ei ehdoteta muutettavaksi ja jonka nojalla paikkatiedustelusta voidaan kiiretilanteessa päättää ilman tuomioistuimen ennakkolupaa. Mikäli ehdotetut 5 a luvun muita lainkohtia koskevat muutokset toteutuvat, tällainen päätös voisi jatkossa koskea myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävää tilaa, ja kiiretilanteessa päätöksen voisi tehdä suojelupoliisin päällikkö tai tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies. Tiedustelutoimivaltuuksien ulottuessa kotirauhan suojan ydinalueelle, tulee tuomioistuimen ennakkovalvonnasta poikkeamisen perusteita ja vaikutuksia arvioida jatkovalmistelussa nykyistä yksityiskohtaisemmin. Vaikka kansallisen turvallisuuden uhka voi esitysluonnoksessa todetuin tavoin olla vakavampi kuin yksittäinen vakava rikos tai rikosepäily, kuuluu tiedustelutoiminnan luonteeseen toimivaltuuksien käyttäminen tilanteissa, jossa arvioinnin kohteena oleva uhka on rikosepäilyä yleisempi, ennakkollisempi tai muutoin vähemmän yksilöity. Mitä väljemmistä uhka-arvioista on kysymys, sitä suurempi merkitys on tiedustelutoimivaltuuksien käyttöä koskevan ulkopuolisen kontrollin aidolla tehokkuudella.

Siinäkin tapauksessa, että ehdotettua tuomioistuinkontrollia voitaisiin pitää riittävänä, on sääntelyn täytettävä perusoikeuksien edellyttämä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus. Kun kysymys on

kotirauhan suojan ydinalueelle ulottuvista tiedustelutoimivaltuuksista, tulee tiedustelutoimivaltuuksien käyttöedellytysten ilmetä laista riittävän selvästi ja ennakoitavasti. Osa nyt ehdotetuista käyttöedellytyksistä jää kuitenkin varsinaisen säännöstekstin sijaan pitkälti perustelujen varaan, mikä heikentää sääntelyn ennakoitavuutta. Tarpeettoman väljän määrittelyn välttämistä puoltaa myös lainkäytön yhtenäisyys, sillä tuomioistuinten tiedustelumenetelmiä koskevien lupa-asioiden ratkaisut ovat laajalti salassa pidettäviä.

Esimerkiksi 4 §:n 2 momenttiin ehdotetun peitellyn tiedonhankinnan yhteydessä käytettävälle käsitteelle ”tilan käyttäjän aktiivinen myötävaikutus” on annettu esitysluonnoksen perusteluissa varsin laaja sisältö, mikä on omiaan johtamaan tulkintaepäselvyyksiin. Perustelujen mukaan aktiivinen myötävaikutus voisi ilmetä paitsi nimenomaisena kutsuna myös erilaisina hiljaisina tahdonilmaisuuksina. Perusteluja tarkastelemalla epäselväksi jää, mikä konkreettisesti erottaa aktiivisen myötävaikuttamisen hyväksynnästä tai passiivisesta suostumisesta. Niin ikään avoimeksi jää se, missä määrin peitetoimintaa suorittavan virkamiehen oma toiminta voi vaikuttaa tilanteen syntymiseen ja miten aktiivisen myötävaikuttamisen olemassaolo voidaan myöhemmin luotettavasti todentaa esimerkiksi valvonnan tai jälkikäteisen laillisuusarvioinnin yhteydessä. Näinkin keskeisen käyttöedellytyksen sisältöä olisi syytä täsmentää nykyistä selvemmin joko säännöstasolla tai vähintään sitä välittömästi konkretisoivissa perusteluissa.

Edelleen tulkintaepäselvyyksiä voi aiheuttaa ehdotettu 4 §:n 6 momentti, jonka mukaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä paikassa suoritettavan teknisen kuuntelun ja paikkatiedustelun edellytyksenä olisi, että tietoja ei ole hankittavissa muulla tiedustelumenetelmällä. Säännös muodostaa esitysluonnoksen keskeisimmän tiedustelutoimivaltuuksien käyttöalaa rajaavan oikeusturvamekanismin. Perusteluja tarkastelemalla epäselväksi kuitenkin jää, mitä säännöstasolla viitatulla viimesijaisuudella on tosiasiasa tarkoitettu. Säännöstekstissä käytetään ehdotonta ilmaisua, jonka mukaan tietojen ei tule olla hankittavissa muulla tiedustelumenetelmällä kuin teknisellä kuuntelulla tai paikkatiedustelulla, kun taas perusteluissa viitataan edellytyksenä muun ohella viimesijaisuutta selvästi lievemältä vaikuttavaan tietojen hankkimisen kohtuuttomaan vaikeuteen. Katsottaisiinko kohtuuttoman vaikeaksi ja siten mahdollisesti tiedustelutoimivaltuuden käyttöön oikeuttavaksi esimerkiksi tilanne, jossa tiedot olisivat teoriassa hankittavissa jollakin muulla tiedustelumenetelmällä, mutta tiedustelumenetelmän käyttö olisi pitkäaikaista, sitoisi suuremman määrän resursseja tai olisi epävarmaa.

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 epäselvillä lainsäädännöksillä mitätöidä. 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 tosiasiallisesti 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. Esitysluonnoksen perusteluissa arvioidaan ehdotetuilla muutoksilla olevan muun ohella erittäin merkittävä operatiivinen ja kansallista turvallisuutta parantava sekä muiden tiedustelumenetelmien käyttöä vähentävä vaikutus. Toisaalta perusteluissa todetaan, että tiedossa ei ole, mitä tiedustelutietoa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan liittyvän tiedustelukiellon voimassaoloaikana on jäänyt saamatta. Niin ikään todetaan, että nyt ehdotettuja tiedustelutoimivaltuuksia tultaisiin käyttämään vain yksittäisissä tapauksissa ja että uusien tiedustelutoimivaltuuksien resurssivaikutukset sekä vaikutukset muun ohella tuomioistuintoimintaan tulisivat jäämään vähäisiksi. Perusteluja tulisikin jatkovalmistelussa täydentää siten, että niistä ilmenisi nykyistä selvemmin, miksi juuri arvioidut harvalukuiset käyttötilanteet ovat sellaisia, että ne tekevät ehdotetusta perustuslain muuttamiseen sidotusta sääntelystä välttämätöntä.

Vaikutusarvioinnissa tulisi lisäksi arvioida nykyistä huolellisemmin ehdotettujen muutosten vaikutus tuomioistuinten toimintaan. Vaikka lupahakemusten määrä ei uusien tiedustelutoimivaltuuksien myötä kasvaisi, muuttaisivat ehdotetut toimivaltuudet tuomioistuinten suorittaman lupaharkinnan sisältöä osin olennaisellakin tavalla. Tuomioistuimet joutuisivat jatkossa arvioimaan kotirauhan suojan ydinalueelle kohdistuvien tiedustelutoimenpiteiden välttämättömyyttä, viimesijaisuutta ja oikeasuhtaisuutta nykyistä laajemmin. Lisäksi 5 a luvun 16 §:ään 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 lisäksi otetaan huomioon se, 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.

Lehtonen Elina

Helsingin hovioikeus - Lausunnon on valmistellut asessori Sanna Koskela.
Hovioikeuden presidentti Asko Välimaa.