Oikeusministeriö

Lausunto

30.07.2026

Asia: VN/16955/2026

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yleistä

Esitysluonnoksessa ehdotetaan tiedustelutoimivaltuuksien laajentamista käytettäväksi pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa.

Esitysluonnoksessa on kyse muutosehdotuksista, joista on mahdollista säätää vain, jos perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 50/2026 vp) ehdotettu muutos perustuslain 10 §:n 3 momenttiin hyväksytään. Perustuslakivaliokunta on aloittanut perustuslain 10 §:n muuttamista koskevan esityksen käsittelyn, mutta käytettävissä ei ole vielä valiokunnan mietintöä asiassa. Hallintovaliokunta ja puolustusvaliokunta ovat antaneet esityksestä lausuntonsa (HaVL 12/2026 vp ja PuVL 7/2026 vp), joissa pidetään perustuslain muuttamista perusteltuna. Koska perustuslakivaliokunnan mietintöä ei ole vielä käytettävissä, ei ehdotusten valmistelussa eikä tässä lausunnossa ole ollut mahdollista ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan mahdollisia rajauksia, painotuksia ja tulkintakannanottoja perustuslain muuttamisen yhteydessä. Esitysluonnoksen valmistelussa on kuitenkin otettu huomioon perustuslain 10 §:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todettuja näkökohtia. Oikeusministeriöllä ei ole tältä osin huomautettavaa esitysluonnokseen. Oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että esityksen arviointiin eduskunnassa tulee vielä vaikuttamaan perustuslakivaliokunnan perustuslain muuttamista koskevassa mietinnössä todettu. Lopullinen esityksen arviointi suhteessa perustuslakiin voidaan tehdä eduskunnassa vasta perustuslain muuttamista koskevan mietinnön pohjalta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnoksen jaksossa 5 todetaan, että perustuslain 10 §:n 3 momentin muutoksen myötä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä on mahdollista säätää yleisesti tiedustelumenetelmien käyttämisestä tai kohdistamisesta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan. Esitysluonnoksessa todetaan edelleen, että vaikka tämä on mahdollista, hallituksen esityksen laatimisen aikaan kaikkien pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan mahdollisesti kohdistuvien tiedustelumenetelmien käyttöalan laajennukselle ei voida nähdä perusteita tai järkevää käyttötarkoitusta. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa ei tulisi edellä kuvatun yksiselitteisesti todeta, että perustuslain 10 §:n 3

momentin muutos mahdollistaisi yleisesti pysyväisluonteiseen asumiseen kohdistuvien tai siellä käytettävien toimivaltuuksien säätämisen. Toimivaltuudet ja niiden käytön edellytysten oikeasuhtaisuus ml. edellytettävät oikeusturvamenettelyt tulevat joka tapauksessa vielä perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi ja on mahdollista, että perustuslakivaliokunnan perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa mietinnössä esitetään tulkintakannanottoja, jotka rajaavat eri toimivaltuuksien käyttöä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että esityksessä on hyvin mekaanisesti otettu lähtökohdaksi, että toimivaltuuksista voidaan ainoastaan poistaa pysyväisluonteiseen asumiseen kohdistuvat voimassa olevan lainsäädännön rajoitukset, eikä tästä seuraavaa toimivaltuuksien luonteen muutosta tarvitsisi arvioida tai perustella tarkemmin. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota erityisesti tarpeeseen arvioida kattavammin toimivaltuuksien muutoksista seuraavat vaikutukset toimivaltuuksia koskeviin oikeusturvatakeisiin. Vaikuttaisi siltä, että siviili- ja sotilastiedustelun, rikostiedustelun ja perinteisten konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn kiinnittyvien salaisten tiedonhankintakeinojen sääntely ei tältä osin muodostaisi jatkossa kovinkaan koherenttia kokonaisuutta. Tähän tulisi kiinnittää jatkovalmistelussa huomiota.

Paikkatiedustelu ja siitä päättäminen

Edellä selostetusti siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa esitysluonnoksissa ehdotetaan muutettavaksi paikkatiedustelua koskevia sääntelyitä niiden soveltamisalan osalta siten, että paikkatiedustelu mahdollistettaisiin myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa. Huomionarvioista on, että muilta osin päätöksentekomenettelyä ei ehdoteta muutettavaksi. Toisin sanoen esitysluonnoksissa ehdotetaan muutettavaksi vain poliisilain 5 a luvun 27 §:n 1 momenttia ja sotilastiedustelulain 4 luvun 55 §:n 1 momenttia. Mainittujen pykälien 2 momentissa säädetään kuitenkin tuomioistuimen etukäteisvalvonnasta poikkeamisesta kiiretilanteissa eli paikkatiedustelusta voisi esitysluonnosten mukaan jatkossa päättää myös suojelupoliisin päällikkö, pääesikunnan tiedustelupäällikkö tai tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies / sotilaslakimies tai muu virkamies.

Esitysluonnoksissa viitataan parhaillaan eduskunnassa käsiteltävänä olevaan pakkokeinolain muutosesitykseen HE 98/2026 vp, jossa muun ohella ehdotetaan säädettäväksi salaisesta kotietsinnästä, salaisesta erityisestä kotietsinnästä ja salaisesta paikanetsinnästä. Esityksen mukaan salaisesta kotietsinnästä (ml. erityinen) päättäisi aina tuomioistuin ja kiiretilannepoikkeus olisi mahdollista vain salaisen paikanetsinnän osalta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että nyt käsiteltävissä esitysluonnoksissa ehdotettava laajennus paikkatiedusteluun tarkoittaisi tosiasiallisesti salaisen kotietsinnän toimittamista riippumatta siitä, että siitä käytettäisiin termiä paikkatiedustelu. Kyse on siten merkittävästä muutoksesta ja viranomaisten toimivallan laajentamisesta, joka puuttuu merkittävästi henkilöiden kotirauhan ja yksityiselämän suojaan.

Siviili- ja sotilastiedustelua koskevista esitysluonnoksista löytyvät omat jaksot koskien päätöksentekoa paikkatiedustelussa, mutta niissä käytännössä ainoastaan selostetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä muun ohella myös huomioon ottaen pakkokeinolain 8 luvun sääntely koskien koti- ja paikanetsintää sekä niihin liittyvää päätöksentekomenettelyä sekä ilmoitus- ja läsnäolovelvollisuutta. Käytännössä esitysluonnoksissa perustellaan poikkeavuutta pakkokeinolain sääntelyyn seuraavilla virkkeillä: ”Poliisilain mukaan pidättämiseen oikeutettu virkamies päättää lähes vastaavasti tiedonhankintakeinojen käytöstä. Poliisilaissa säädetyt toimivaltuudet eroavat jonkin verran pakkokeinolaissa säädetyistä, joten tältä osin eroa luonnollisesti on jonkin verran myös päätöksentekomenettelyn suhteen.”

Lisäksi perusteluissa käydään läpi niitä salaisia pakko- ja tiedonhankintakeinoja, joissa edellytetään tuomioistuimen etukäteisvalvontaa ja joissa ei edellytetä tuomioistuinvalvontaa.

Oikeusministeriö toteaa, että toimivaltuussääntelyn johdonmukaisuuden ja systematiikan kannalta lähtökohtana on se, että mitä kauemmas ajallisesti siirrytään pakkokeinolain mukaisesta rikoksen selvittämisvaiheesta ja konkreettisesta rikosepäilystä, sitä korkeammat edellytykset vahvoine oikeussuojakeinoineen tulee olla. Tätä johdonmukaisuutta ja systematiikkaa osoittaa esimerkiksi se, että poliisilain 5 ja 5 a luvuissa säädetään vastaavanlaisista salaisista tiedonhankintakeinoista kuin pakkokeinolain 10 luvun mukaiset salaiset pakkokeinot, mutta poliisilain mukaisten salaisten tiedonhankintakeinojen soveltamisala käyttöä koskevine edellytyksineen eroaa merkittävästikin pakkokeinolain 10 luvussa säädetystä, esimerkiksi koskien korkeampia keinojen käyttöä koskevia edellytyksiä. Joskin siviilitiedustelun osalta on tiettyjä poikkeuksia.

Sinänsä syytä lienee tunnistaa rikostorjunnan ja siviili- ja sotilastiedustelun eroavaisuudet toimivaltuussääntelyn kannalta erityisesti toimintojen tavoitteiden eroavaisuuksien suhteen. Esitysluonnosten säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa todetaan, että sotilaallinen toiminta ja kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat uhkat on vakiintuneesti katsottu merkittävämmiksi kuin vakavat rikokset, ja esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuin on arvioinut, että kansalliseen turvallisuuteen (mukaan lukien maanpuolustus) kohdistuva uhka eroaa luonteeltaan, vakavuudeltaan ja uhan muodostavien erityisten olosuhteiden vuoksi siitä yleisestä ja pysyvästä vaarasta, jonka muodostavat vakavat rikokset (tuomio Commissioner of An Garda Síochána, C-140/20, 61–62 kohta; tuomio La Quadrature du Net ym., C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, 136–137 kohta).

Vaikka toimivaltuussääntelyt pakkokeinolain 10 luvussa, poliisilain 5 ja 5 a luvuissa sekä sotilastiedustelun 4 luvussa olennaisilta osin vastaavat toisiaan käytettävissä olevien keinojen osalta, keinot tietyssä määrin eroavat toisistaan merkittävästikin niitä koskevien keinojen käyttämistä koskevien edellä todettujen tavoitteiden suhteen. Toisin sanoen rikostorjunnassa käytettävät salaiset tiedonhankintakeinot ja tiedustelussa käytetyt tiedustelumenetelmät eivät kaikilta osin vastaa toisiaan, mikä on syytä myös ottaa huomioon toimivaltuussääntelyn yleisten ja erityisten edellytysten sekä muutoin niiden käyttöön liittyvän menettelyn arvioinnissa.

Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta edellä todettu eroavaisuus toimivaltuussääntelyiden osalta on merkityksellistä niin ikään uusien keinojen hyväksyttävyyden arvioinnin suhteen. On syytä kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että vaikka tiedustelumenetelmien osalta voimassa olevan sääntelyn mukaan tiedustelumenetelmien käyttöä koskeva päätöksentekotaso jossain määrin eroaa esimerkiksi pakkokeinolain 10 luvussa säädettyyn, voimassa olevan perustuslain 10 §:n mukaisesti tiedustelumenetelmien käyttö pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa ei ole sallittua. Vaikka vireillä on myös perustuslain 10 §:n muuttamista koskeva lainsäädäntöhanke, eli jatkossa voisi olla mahdollista tiedustelutoimivaltuuksien käyttö myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa, se ei automaattisesti tarkoita sitä, että tiedustelutoimivaltuuksien laajentaminen olisi mahdollista ilman niihin liittyvän päätöksentekojärjestelmän tarkempaa arviointia.

Esitysluonnosten perustelut tarvittavine arviointeineen ovat puutteelliset siltä osin kuin kyse on pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvan paikkatiedustelun päättämismenettelystä. Vaikka arvioitaisiin perustelluksi tiedustelupuolella tietynlaiset eroavaisuudet päätöksentekoa koskevassa sääntelyssä suhteessa rikostorjuntaan, se tulisi kattavasti arvioida ja perustella esityksissä. Perusteluissa tulisi nimenomaisesti arvioida sitä, miksi tuomioistuimen etukäteisvalvonnasta poikkeaminen siviili- ja sotilastiedustelussa paikkatiedustelun

osalta olisi perusteltua suhteessa siihen, mitä ehdotetaan säädettäväksi pakkokeinolain 10 luvussa (ks. HE 98/2026 vp, 1. lakiehdotuksen 26 a § ja 26 g §). Tässä vaiheessa on syytä kiinnittää myös huomiota oikeusministeriön lausuntoon koskien sisäministeriön luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi annetun hallituksen esityksen (HE x/2026 vp) täydentämisestä (VN/34876/2025). Viitatussa oikeusministeriön lausunnossa kiinnitetään vastaavaa huomiota kuin edellä on todettu. Edelleen on syytä kiinnittää huomiota siihen, että poliisilain 5 a luvussa säädettyjen tiedustelumenetelmien lisäksi, Suojelupoliisi voi käyttää myös poliisilain 5 luvussa säädettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja. Näin ollen tosiasiallisesti myös siviilitiedustelun ja rikostorjuntapuolen välinen raja ei ole aina täysin selvä, ja sen voitaneen katsoa muistuttavan sitä häilyvää rajaa, joka on pakkokeinolain 10 luvun rikoksen selvittämisen ja poliisilain 5 luvun rikoksen estämisen ja paljastamisen välillä.

Oikeusministeriö ei pidä automaattisesti selvänä sitä, että sikäli kuin siviili- ja sotilastiedustelussa laajennettaisiin paikkatiedustelun soveltamisalaa, tarkoittaisi se, ettei paikkatiedustelua koskevaa päätöksentekomenettelyä tarvitsisi myös muuttaa tai ainakin arvioida sääntelyä perusteellisemmin. Edellä todetusti esitysluonnoksista puuttuu perustelut arviointeineen sen osalta, miksi pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvaan salaiseen etsintään soveltuisi kiiretilannepoikkeus tuomioistuimen etukäteisluvasta. Tärkeänä pidetään esitysluonnoksen täydentämistä näiltä osin. Lisäksi tärkeänä pidetään sen arvioimista, että tulisiko pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvasta salaisesta etsinnästä aina päättää tuomioistuin.

Edellä mainitussa arvioinnissa tulisi myös huomioida se, että esitysluonnoksissa kuitenkin ehdotetaan, että tuomioistuin poikkeuksetta päättäisi laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisesta ja poisottamisesta, kun toimenpide tehdään pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa. Tärkeää siten olisi, että perusteluissa selostetaan ja arvioidaan tarkemmin ehdotettavien sääntelyiden johdonmukaisuutta tai siitä poikkeamista, siltä osin kuin kyse on tiedustelutoimivaltuuksien käyttämisestä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa.

Esitysluonnosten säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa todetaan vain, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa suoritettavasta paikkatiedustelusta päätöksen tekisi tuomioistuin, ja lupa-asian käsittelyyn osallistuu tiedusteluvalvontavaltuutettu sekä päätös tehdään lähtökohtaisesti kahden tuomarin kokoonpanossa. Esitysluonnosten perusteluiden mukaan voimassa oleva tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolo on osoittautunut perustelluksi vahvasti siviili- ja sotilastiedustelun kohteen ja mahdollisesti muiden henkilöiden yksityisyyteen puuttuvan toiminnan kannalta, koska kohteeksi joutuvat henkilöt eivät kykene itse valvomaan oikeuksiensa toteutumista. Tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolo ja oikeus lausua käsityksensä turvaa kohteeksi joutuvien oikeusturvaa. Oikeusturvamekanismeina toimii lisäksi tiedustelumenetelmien käytöstä laadittava pöytäkirja ja ehdotettu ilmoitusvelvollisuus tiedusteluvalvontavaltuutetulle suoritetusta paikkatiedustelusta.

Esitysluonnoksissa ei kuitenkaan vaikuttaisi tarkemmin arvioidun tai perustellun sitä, miten tiedusteluvalvontavaltuutetun osallistuminen lupa-asian käsittelyyn, ja sen tuoma vahva oikeusturvamekanismi, varmistettaisiin niissä tilanteissa, kun pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuva salainen etsintä on tehty kiiretilannepoikkeusperusteisesti. Kyse olisi siis tilanteesta, jossa tuomioistuimen etukäteisvalvonnasta, mukaan lukien tiedustelutoimivaltuutetun läsnäolosta, on poikettu. Tähän liittyen on myös syytä huomioida, että poiketen pakkokeinolain muutosesityksessä HE 98/2026 vp ehdotetusti, ”salaisten kotietsintöjen” osalta ei ehdotettaisi laajaa videointivelvollisuutta. Esityksessä HE 98/2026 vp ehdotetusti salainen

kotietsintä, salaisen erityinen kotietsintä ja salainen paikanetsintä on kokonaisuudessaan tallennettava teknisellä laitteella, jotta tarvittaessa jälkikäteen olisi mahdollista arvioida, onko etsintä suoritettu asianmukaisesti (ks. HE 98/2026 vp, 1. lakiehdotuksen 26 j §). Esitysluonnosten perusteluja tulisi näiltäkin osin täydentää erityisesti, jos tarkoituksena poiketa pakkokeinolakimuutosesityksessä ehdotetusta. Toisaalta tärkeää lisäksi olisi, että jatkovalmistelussa arvioitaisiin tarvetta säätää videointivelvollisuudesta ainakin siltä osin kuin kyse on pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvasta salaisesta etsinnästä.

Tekninen kuuntelu ja siitä päättäminen

Edellä todettu paikkatiedustelusta ja siitä päättämisestä soveltuvin osin koskee myös esitysluonnoksissa ehdotettua sääntelyn laajentamista koskien teknisen kuuntelun mahdollistamista pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa. Tosiasiallisesti kyse on asuntokuuntelusta. Pakkokeinolain 10 luvun 18 §:n tuomioistuin päättää asuntokuuntelusta ja rikoksen johdosta vapautensa menettäneen epäillyn teknisestä kuuntelusta pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta. Tuomioistuimen etukäteisvalvonnasta ei voida poiketa kiiretilanneperusteella.

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että sisäministeriön luonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi annetun hallituksen esityksen (HE x/2026 vp) täydentämisestä (VN/34876/2025) niin ikään ehdotetaan teknisen kuuntelun mahdollistamista pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa, mutta tuomioistuimen etukäteisvalvonnasta ei voitaisi poiketa kiiretilanneperusteella.

Edellä paikkatiedustelun yhteydessä todetusti, esitysluonnoksissa tulisi perustella kattavasti eroavaisuutta tiedustelumenetelmien osalta suhteessa rikostorjuntapuolella noudatettavaan toimivaltuussääntelyn systematiikkaan.

Sivullisen asema

Luonnoksessa esitettyjen toimivaltuuksien oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta erääksi olennaiseksi kysymykseksi muodostuu sivullisten oikeuksiin kohdistuvat rajoitukset ja tavat minimoida vaikutuksia sivullisten oikeuksiin. Esitysluonnoksessa, kuten tiedustelutoimivaltuuksien osalta muutoinkin, on tunnistettu lähtökohdaksi se, että toimivaltuuksien käytön kohteeksi voi joutua myös tiedustelun kohteena olevaan toimintaan nähden sivullisia henkilöitä (s. 16-19). Toimivaltuuksien luonteeseen liittyviä sivullisiin kohdistuvia perusoikeusrajoituksia on pyritty voimassa olevassa sääntelyssä minimoimaan eri tavoin säätämällä esimerkiksi tietojen hävittämisvelvoitteesta. Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että nyt mahdollistettavat pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvat toimivaltuudet voivat merkitä myös sivullisten perusoikeussuojan rajoituksia. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan säännösperusteisesti säädetty uusista velvoitteista, jotka erityisesti edellyttäisivät sivullisen aseman huomioimista, eikä tähän ole kiinnitetty erityistä huomiota myöskään esityksen perusteluissa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tiedustelun toimivaltuuksien käyttäminen jatkossa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa voi laajentaa ja mahdollisesti syventää myös sivullisiin kohdistuvia perusoikeuksien rajoituksia. Esityksessä on tuotu esiin, että esimerkiksi säännös vähimmän haitan periaatteesta, joka edellyttää menetelmän tarkkaa kohdentamista, rajaa sivullisille aiheutuvaa haittaa. Esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, missä määrin sivullisten oikeuksien rajoittamista koskevat edellytykset ovat sellaisia, että ne tulisivat esimerkiksi tuomioistuimessa arvioitavaksi toimivaltuuden käyttöä koskevaa lupaa käsiteltäessä.

Perustuslakivaliokunta edellytti sotilastiedustelusta annettua lakia arvioidessaan, että lain 6 §:n vähimmän haitan periaatetta koskevaan säännökseen tulee lisätä vaatimus siitä, että tiedon hankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti (PeVL 36/2018 vp). Poliisilain 1 luvun 4 §:ssä ei ole, ilmeisesti ainakin osin sääntelyteknisistä syistä, säädetty vastaavasti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisen kohdentamisesta ja rajaamisesta. Perustuslakivaliokunta ei ole tätä poliisilain 5 a lukua säädettäessä myöskään edellyttänyt. Oikeusministeriö pitää kuitenkin perusteltuna, että myös poliisilain siviilitiedustelua koskevien toimivaltuuksien osalta säännösperusteisesti korostettaisiin sitä, että kotirauhan suojaan ja luottamuksellisen viestin suojaan puuttuminen tiedustelutoimivaltuuksilla tulisi olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua. Esitysluonnoksesta tulisi selkeämmin ilmetä, että tuomioistuimen tulee ottaa lupaharkinnassaan huomioon myös sivulliselle luvan myöntämisestä yksittäistapauksessa aiheutuvat perusoikeusrajoitukset. Jatkovalmistelussa tulisi myös arvioida, olisiko sivulliselle aiheutuvien perusoikeusrajoitusten huomioon ottamisesta lupaharkinnassa mahdollista säätää edellä mainittua yksiselitteisemmin.

Säännöskohtaiset huomiot

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 16 §:n muutoksen mukaan laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan edellyttäisi esityksen mukaan tuomioistuimen päätöstä. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan asentamista koskeva päätös käsiteltäisiin tuomioistuimessa tiedustelumenetelmää koskevan lupavaatimuksen yhteydessä. Edelleen perustelujen mukaan on myös mahdollista, että laite, menetelmä tai ohjelmisto joudutaan asentamaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa, vaikka tiedustelumenetelmä kohdistuu sen ulkopuolella olevaan tilaan tai muuhun paikkaan. Esitysluonnoksen perusteluista ei käy nimenomaisesti ilmi, että jos edellä tarkoitetuissa tapauksissa tiedustelumenetelmän käyttöön ei tarvittaisi tuomioistuimen lupaa, sellainen lupa olisi kuitenkin hankittava laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamista varten. Tällainen maininta on kuitenkin sotilastiedustelua koskevassa lausunnolla olevassa esitysluonnoksessa. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että vastaava seikka selvennettäisiin myös siviilitiedustelua koskevan esityksen perusteluissa.

Säätämisjärjestysperustelut

Esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluja tulisi jatkovalmistelussa vielä paikoin täsmentää ja kehittää. Perusteluissa (s. 72) mainitaan esimerkiksi 4 kriteeriä, jotka vaikuttavat perusoikeuteen puuttumisen asteeseen. Näitä kriteereitä ei kuitenkaan näyttäisi systemaattisesti käsiteltävän myöhemmin perusteluissa, jolloin niiden merkitys jää yleisen maininnan varaan. Esityksen perusteella ei ole myöskään täysin selvää, mihin esitetyt kriteerit perustuvat.

Lisäksi säätämisjärjestysperusteluissa ei ole erityisesti arvioitu sitä, millä tavalla esimerkiksi peitetoiminnan mahdollistaminen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa muuttaa kyseistä toimivaltuutta tiedustelutoiminnassa ja mikä on muutoksen vaikutus yksityiselämän suojan rajoittamisen kannalta. Oletettavaa on, että ehdotettujen muutosten myötä peitetoiminta olisi jatkossa laajemmin käytettävissä ja samalla sen luonne muuttuisi, koska toimivaltuutta käytettäessä olisi mahdollista rajoittaa myös kotirauhan suojaa. Perustuslain 10 §:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on katsottu, että kotirauhan suojaan puuttuvia toimivaltuuksia koskevassa sääntelyssä toimivaltuuksiin tulisi liittää korkea soveltamiskynnys, joka ottaa huomioon säännökseen sisältyvän erityisen edellytyksen rajoituksen välttämättömyydestä, yleiset edellytykset perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuudesta ja perusoikeuden ydinalueen suojasta sekä kotirauhan suojan merkityksen yksityiselämän suojan keskeisenä osa-alueena (HE 50/2026 vp, s. 65). Yleisesti säätämisjärjestysperusteluissa olisi

perusteltua vielä täsmentää sitä, miten esityksessä on otettu huomioon ja arvioitu kotirauhan suojan merkitystä yksityiselämän suojan keskeisenä osa-alueena.

Erityisen olennaista olisi arviointi säätämisjärjestysperusteluissa peitetoiminnan, peitellyn tiedonhankinnan ja valeoston osalta siksi, että tiedustelulakeja säädettäessä perustuslakivaliokunta ei pitänyt asianmukaisena eikä mainittujen menetelmien käyttöön liittyvät perus ja ihmisoikeusnäkökohdat riittävästi huomioon ottava ratkaisuna sitä, että peitetoiminnasta ja valeostosta päättäisi hallitusten esitysten mukaisesti pääesikunnan tiedustelupäällikkö (PeVL 36/2018 vp) tai suojelupoliisin päällikkö (PeVL 35/2018 vp). Perustuslakivaliokunta piti tiedustelutoiminnassa perusteltuna, että päätöksenteko peitetoiminnasta ja valeostosta osoitettaisiin tuomioistuimelle. Mietintövaliokunnat eivät tältä osin kuitenkaan päätyneet muuttamaan päätöksentekomenettelyä hallituksen esityksessä esitetystä. Esitysluonnoksessa peitetoiminnan, valeoston ja peitellyn tiedonhankinnan osalta päätöstoimivaltaa ei jatkossakaan osoitettaisi tuomioistuimelle, vaikka toimivaltuus muuttuu merkittävästikin sen hyödyntämisen mahdollistuessa myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa. Voimassa olevan lain mukaisessa päätöksentekomenettelyssä pidättäytymiselle tulisi näin ollen esittää vahvemmat perustelut säätämisjärjestysperusteluissa.

Muita huomioita

Esitysluonnoksessa on pitkästi kuvattu poliisilaissa ja pakkokeinolaissa säädettyjä rikostorjunnan toimivaltuuksia. Tämä kuvaus on sinänsä olennaista, koska perustuslakivaliokunnankin lähtökohtana on ollut, että tiedustelun toimivaltuudet ja tehtävät ovat perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta eräiltä osin varsin saman luonteista julkisen vallan käyttöä kuin eräät poliisin käytössä olevat toimivaltuudet ja poliisille säädetyt tehtävät. Perustuslakivaliokunta on samassa yhteydessä todennut, että tiedustelumenetelmien valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan osin tukeutua salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevaan valiokunnan käytäntöön. Valiokunta on kuitenkin todennut, että samalla on kuitenkin oikeudellisesti eroteltava ne seikat, jotka oikeuttavat sääntelyn eroavaisuuden. Salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskeva käytäntö ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan siten ole sellaisenaan ja varauksitta sovellettavissa tiedustelun tiedonhankintamenetelmiä koskevaa lainsäädäntöä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa. Tiedustelumenetelmiä on arvioitava menetelmäkohtaisesti vastaavia salaisia tiedonhankintamenetelmiä ja salaisia pakkokeinoja koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen siten, että tiedustelutoiminnan erityinen luonne otetaan asianmukaisesti huomioon. (PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan edellä mainitut lausumat huomioon ottaen esitysluonnoksen yleisperusteluissa (erityisesti jakso 2.2.5.7) olisikin sääntelyn sisällön kuvaamisen sijaan perustellumpaa keskittyä kuvaamaan nyt ehdotettavien tiedustelutoimivaltuuksien ja niihin liittyvien lupa- ja oikeusturvamenettelyjen eroja tai samankaltaisuuksia suhteessa poliisin rikostorjunnan toimivaltuuksiin. Tiiviimpi esittämistapa loisi paremmat edellytykset esityksen valtiosääntöiselle arvioinnille myös eduskunnassa. Ensisijaista jatkovalmistelussa olisi kuitenkin arvioida edellä kuvatuin tavoin oikeusturvamenettelyjen riittävyyttä suhteessa toimivaltuuksiin ehdotettuihin muutoksiin.

Esitysluonnos on muutoinkin selvästi kiireessä laadittu. Luonnoksessa on jossain määrin kirjoitusvirheitä tai päällekkäisyyttä tekstissä (erityisesti s. 33-34). Jatkovalmistelussa on syytä käydä esitys myös näiden teknisten seikkojen osalta tarkasti läpi.

Teknisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että muutettavaksi ehdotetussa 27 §:ssä näyttäisi olevan perusteltua jatkossa viitata muuhun kotirauhan suojaamaan paikkaan kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään paikkaan nimenomaisella viittauksella rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan paikkaan kuten poliisilain 5 a luvun 11 §:ssä. Näin luvussa viitattaisiin yhdenmukaisemmin eri tiloihin, jotka kuuluvat kotirauhan suojan piiriin.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Vainio Niklas
Oikeusministeriö