

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

1 YLEISTÄ

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi annetun hallituksen esityksen (HE x/2026 vp) täydentämisestä.

Esityksen tarkoituksena on täydentää rikostiedusteluhankkeen ensimmäisessä vaiheessa valmisteltua hallituksen esitystä, joka pyritään antamaan eduskunnalle kesäkuun lopussa. Lausuntokierroksen jälkeen muokattu ensimmäisen vaiheen esitysluonnos, sellaisena kuin se on toimitettu arviointineuvostolle, on nähtävillä lausuntopalvelussa tausta-aineistona.

Täydentävässä esityksessä lisättäisiin ensimmäisessä esityksessä poliisilakiin ehdotettuun uuteen 5 b lukuun ne rikostiedustelukeinot, joiden uhkaperusteisesta käytöstä säättäminen edellyttäisi perustuslain 10 §:n kotirauhan suojaa ja luottamuksellisen viestin suojaa koskevien lakivarausten muuttamista. Perustuslain 10 §:n muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 50/2026 vp) on eduskunnan käsiteltävänä, eikä perustuslakivaliokunta ole vielä antanut asiasta lausuntoaan.

Lisäksi poliisilain salaista tiedonhankintaa koskevaan 5 lukuun ehdotetaan lisättäväksi säännökset paikkatiedustelusta, osallistuvan tietolähteen käytöstä ja sijaintitiedon hankkimisesta. Teknistä kuuntelua koskeva toimivaltuus ehdotetaan koskemaan myös asuntoa. Vastaavat toimivaltuudet ehdotetaan lisättäväksi myös uhkaperusteista rikostiedustelua koskevaan 5 b lukuun. Lisäksi

poliisilakiin ehdotetaan eräitä muita edellä mainittuihin muutoksiin liitännäisiä muutoksia. Esitys sisältää myös ehdotuksen pakkokeinolain muuttamisesta.

Olen antanut lausuntoni ensimmäisen vaiheen hallituksen esitysluonnoksesta (EOAK/1508/2026, lausuntopyyntö VN/27085/2023).

Lausun tässä vain esityksen valikoiduista kohdista.

2 PERUSTUSLAIN 10 §:N MUUTTAMISTA EDELLYTTÄVÄT EHDOTUKSET

Siltä osin kuin kysymys rikostiedustelukeinoista, joiden uhkaperusteisesta käytöstä säättäminen edellyttäisi perustuslain 10 §:n kotirauhan suojaa ja luottamuksellisen viestin suojaa koskevien lakivarausten muuttamista, katson, että tässä vaiheessa ei ole perusteltua arvioida esitystä yksityiskohtaisesti.

Perustelen näkemystäni ensinnäkin sillä, että esityksen keskeinen sisältö – rikostiedustelumenetelmien ulottaminen kotirauhan suojan ydinalueelle – on täysin riippuvainen siitä, hyväksytäänkö PL 10 §:n muutos, missä muodossa, ja tuleeeko se voimaan tällä vaalikaudella.

Toiseksi; perustuslakivaliokunta ei ole vielä ottanut kantaa muutosehdotukseen, ja sen kannanotto määrittää suoraan sen, minkälainen liikkumavara tavallisella lailla säättämiselle jää. Siten yksityiskohtainen arvio saattaisi joutua ristiriitaan perustuslakivaliokunnan myöhemmän kannan kanssa tai vanhentua kokonaan, mikäli perustuslakiehdotusta muutetaan käsittelyn aikana.

Muutoin viittaan tältä osin siihen, mitä olen lausunut esimerkiksi sisäministeriön lausuntopyynnössä VN/16955/2026 (luonnoshallituksen esitykseksi eduskunnalle poliisilain 5 a luvun [siviilitiedustelu] muuttamiseksi), joka on tallennettu lausuntopalveluun.

3 RIKOSTIEDUSTELUN SUHDE RIKOSTORJUNTAAN JA VARSINAISEEN TIEDUSTELUTOIMINTAAN

Olen aiemmassa lausunnossani perustuslain 10 §:n muuttamisesta pitänyt tärkeänä, ettei rikostorjuntatoimivaltuuksia rinnasteta liian pitkälle siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksiin, koska tiedustelutoiminnassa tarkoitettu kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta ja sotilaallinen toiminta ovat luonteeltaan vakavampia uhkia kuin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantava vakavakaan rikollisuus, ja koska tiedustelutoiminnan näyttökynnys on

tarkoituksella matalampi kuin rikosperusteisen tiedonhankinnan. Nyt käsillä olevassa täydentävässä esityksessä tämä rajanveto-ongelma konkretisoituu erityisesti kahdella tavalla.

Ensinnäkin esityksessä laajennetaan 5 b luvun rikostiedustelukeinovalikoimaa lähes vastaamaan poliisilain 5 luvun koko keinovalikoimaa (telekuuntelu, televalvonta, tekninen kuuntelu, tekninen laitetarkkailu, sijaintitiedon ja yhdistymistietojen hankkiminen sekä paikkatiedustelu). Kun samalla rikostiedustelun kohdentamisedellytykset pysyvät yksilöimättömämpinä ja väljemminä kuin rikoksen estämistä tai selvittämistä koskevassa 5 luvun sääntelyssä, keinovalikoiman laajuus korostaa tarvetta täsmällisiin, luvun 5 §:ssä säädettyihin kohdentamisedellytyksiin ja niiden johdonmukaiseen soveltamiseen.

Pidän myönteisenä, että esityksessä on säilytetty kolmiportainen kohdentamismalli (yksilöity henkilö - henkilöryhmä - viimesijaisesti muu henkilö), joka pyrkii toteuttamaan aiemmin peräänkuuluttamaani vaatimusta henkilöllisen kohdentamisen tarkkarajaisuudesta myös uhkaperusteisessa rikostiedustelussa. Katson kuitenkin, että esityksen perusteluissa tulisi vielä havainnollisemmin kuvata, millä tavoin kolmiportainen malli käytännössä estää sen, että rikostiedustelu muodostuisi tosiasiallisesti yleisluonteiseksi tiettyyn ryhmään tai ilmiöön kohdistuvaksi valvonnaksi ilman riittävää yksilöllistä liityntää torjuttavaan uhkaan.

Toiseksi kiinnitän uudelleen huomiota niin sanottuun palomuurisääntelyyn ja ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaan sääntelyyn. Koska rikostiedustelun edellytykset ovat rikosten estämistä ja selvittämistä koskevaa sääntelyä väljemmät, tulisi rikostiedustelulla saadun tiedon käyttöä varsinaisessa rikostorjunnassa rajoittaa joko palomuurisääntelyn tai salaisia tiedonhankinta- ja pakkokeinoja koskevan ylimääräisen tiedon käyttöä vastaavalla sääntelyllä, jotta rikostorjunnan tiukempia käyttöedellytyksiä ei voida kiertää rikostiedustelun keinoin. Täydentävässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia alkuperäisen esityksen ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaan sääntelyyn (55–57 a §), vaikka esitys laajentaa merkittävästi niiden rikostiedustelukeinojen joukkoa, joilla tällaista ylimääräistä tietoa voi kertyä.

Pidän tärkeänä, että jatkovalmistelussa arvioidaan uudelleen, onko ylimääräisen tiedon käyttöä ja luovuttamista koskeva sääntely edelleen riittävän täsmällinen ja oikeasuhtainen, kun otetaan huomioon erityisesti kotirauhan suojan ydinalueelle ja luottamuksellisen viestin suojaan ulottuvien uusien keinojen määrä.

4 SIJAINITIEDON HANKKIMISESTA

Poliisilain 5 lukuun ehdotetaan säädettäväksi uutta 10 a §:ää, joka koskisi toimivaltuutta sijaintitiedon hankkimiseksi rikoksen estämiseksi ja henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi.

Perustelujen (s. 66) mukaan kysymys olisi toimivaltuudesta, jolla pyrittäisiin selvittämään henkilön sijainti tiettyinä ajankohtana selvittämällä hänen käyttämänsä teleosoitteen, telepäätelaitteen tai häneen yhdistettävän yksilöivän tunnisteen maantieteellinen sijainti. Ehdotettua sääntelyä voitaisiin hyödyntää myös vaarallisten tai kiellettyjen aineiden tai esineiden paikantamisessa, vaikka aine tai esine ei olisikaan kohdehenkilön hallussa. Paikantamistilanteiden lisäksi ehdotettua toimivaltuutta voitaisiin käyttää tiedon saamiseksi henkilön tai esineen sijainnin muutoksista niin sanotun reaaliaikaisen seurannan mahdollistamiseksi tai tukemiseksi (ks. HE 25/2024 vp s. 39).

Sijaintitiedon hankkiminen tapahtuisi salaa sen kohteelta. Sijaintitieto voitaisiin hankkia sekä rekisterinpitäjältä että tiedon käsittelijältä, jonka palvelua varten tieto on tuotettu.

Toimivaltuudella ei hankittaisi tietoa siitä, onko henkilö viestinyt liittymästään tai päätelaitteellaan taikka siitä, mitä viestintä on pitänyt sisällään. Toimivaltuudella hankittaisiin tietoa paikoista, joissa viestintä on tapahtunut vain siinä laajuudessa kuin sijaintitiedon hankkiminen teknisesti edellyttää. Toimivaltuudella ei voisi hankkia tietoa tietokoneessa, telepäätelaitteessa tai muussa vastaavassa teknisessä laitteessa tai tietojärjestelmässä olevasta tietosisällöstä, mistä tietoa haettaisiin tyypillisesti laite-etsintätoimivaltuudella.

Totean, että pykälän 1 momenttiin ehdotettu toimivaltuus näyttää vastaavan sijaintitiedon hankkimisen osalta voimassa olevaa poliisilain 5 luvun 8 §:n 2 momentin 1 kohdan toimivaltuutta, jonka perusteella poliisille voidaan antaa lupa televalvontaan (joka pykälän 1 momentin mukaan tarkoittaa välitystietojen hankkimista sekä teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitiedon hankkimista taikka osoitteen tai laitteen käytön tilapäistä estämistä) rikoksen estämiseksi, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.

Ehdotetun 2 momentin mukaan toimivaltuutta laajennettaisiin momentissa erikseen mainittuihin rikoksiin.

Totean, että ehdotettu rikosnimikkeistö on jossain määrin laajempi kuin mitä televalvonnasta säädettyssä poliisilain 5 luvun 8 §:n 2 momentin 2–7 kohdissa. Perustelujen (s. 67) mukaan ehdotetut rikokset, jotka eivät kuulu televalvonnan peruserikoksiin, ovat tyypillisiä järjestäytyneen rikollisuuden piirissä tapahtuvia ja usein lisäksi myös luonteeltaan toistuvia tai jatkuvia taikka luonteeltaan sellaisia, että niiden tapahtuminen on usein paikkasidonnaista eikä niitä juurikaan

toteuteta esimerkiksi tietoverkoissa, minkä seurauksena epäillyn tai oletetun rikoksen tekijän fyysisellä sijainnilla on suurta merkitystä rikoksen estämisen ja selvittämisen kannalta.

Ehdotetulla toimivaltuudella puututaan henkilön perustuslain 9 §:n 1 momentissa taattuun liikkumisvapauteen ja 10 §:n 1 momentissa taattuun yksityiselämän suojaan.

Kumpaankaan lainkohtaan ei sisälly erityistä rajoituslauseketta, joten ehdotetun sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset. Ehdotetun 1 momentin osalta perusoikeuksien rajoittamisen perusteet on arvioitu jo televalvontatoimivaltuutta säädettäessä; samoin niiltä osin kuin nyt 2 momentissa ehdotettuja rikosnimikkeitä sisältyy televalvonnan perusterikoksiin. Muilta osin totean, että perustuslakivaliokunnan on arvioitava – mikäli luonnoksessa esitetty etenee hallituksen esitykseksi –, täyttääkö ehdotus perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Viittaan tässä myös luonnokseen sisältyvään ehdotukseen pakkokeinolakiin säädettäväksi sijaintiedon hankkimiseksi (PKL 10 luvun 9 a ja 9 b §:t), joiden osalta on tehtävä vastaavat arviot.

Ehdotetussa 3 momentissa on kysymys sijaintitiedon hankkimisesta henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Perustelujen (s. 42) mukaan ehdotuksen taustalla on edeltäjäni oikeusasiamies Petri Jääskeläisen 14.11.2025 antama päätös (EOAK/5360/2024, s. 4-5), jossa Jääskeläinen muun ohessa totesi, että ”poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentissa tarkoitetun televalvonnan käyttäminen itsetuhoisen tai kateissa olevan henkilön paikantamiseen on perustuslain 10 §:n sääntelyn valossa hyvin ongelmallista”, mutta ”[s]ille, että tässä tarkoitettua televalvontaa käytettäisiin myös itsetuhoisten tai kadonneiden henkilöiden tavoittamiseen, on saamani selvityksen perusteella ilmeinen tarve”. Jääskeläisen esille nostama ongelmallisuus liittyi siihen, että televalvonnalla puututaan perustuslain 10 § 4 momentissa taattuun viestinnän suojaan, johon sisältyviin erityisiin rajoituslausekkeisiin ei sisälly mahdollisuutta itsetuhoisen tai kateissa olevan henkilön paikantamiseen.

Nyt ehdotettu sääntely puuttuu edellä todetuin tavoin vain liikkumisvapauteen ja yksityiselämään. Mitä ilmeisimmin ehdotus vastaa oikeusasiamies Jääskeläisen esille nostamaan viestinnän luottamuksellisuutta koskevaan ongelmaan, mutta ehdotuksen hyväksyttävyyden mainittujen perusoikeuksin näkökulmasta ratkaisee viime kädessä perustuslakivaliokunta.

Poliisilain 5 lukuun ehdotettavan 10 b §:n nojalla pidättämiseen oikeutettu virkamies voisi itsenäisesti, ilman tuomioistuimen myötävaikutusta, päättää sijaintitiedon hankkimisesta enintään viikon pituiselta ajanjaksolta. Tätä perustellaan (s. 128) sillä, että lyhyeltä ajanjaksolta kertyvä sijaintitieto ei mahdollista yhtä täsmällisiä päätelmiä henkilön yksityiselämästä kuin pidemmältä ajalta kertyvä tieto.

Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä, joka esityksessä on kuvattu hyvin, on kuitenkin nimenomaisesti todettu, että jo suppeakin liikenne- tai paikkatietojen joukko taikka lyhyeltä ajanjaksolta - esimerkiksi neljältä viikolta - kertyvä tieto voi mahdollistaa täsmällisiä päätelmiä henkilön yksityiselämästä, ja että reaaliaikainen paikannus on erityisen vakava puuttuminen, koska se mahdollistaa lähes täydellisen seurannan. Esityksen oma kuvaus unionin tuomioistuimen käytännöstä ei tältä osin ole täysin linjassa sille rakennetun kansallisen ratkaisun (viikon itsenäinen päätösvalta reaaliaikaisessa seurannassa) kanssa.

Katson, että jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, onko poliisimiehen itsenäinen päätösvalta erityisesti reaaliaikaisen seurannan osalta riittävän lyhytkestoista ja rajattua, jotta se täyttää unionin tuomioistuimen edellyttämän vaatimuksen etukäteisestä riippumattomasta valvonnasta silloin, kun puuttuminen on erityisen vakavaa.

5 TEKINEN KUUNTELU

Teknistä kuuntelua koskevaan poliisilain 5 luvun 17 §:ään ehdotetaan muutosta, jonka mukaan poliisilla olisi oikeus rikoksen estämiseksi tekniseen kuunteluun pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän 3 §:ssä tarkoitettuun rikokseen. Kun 5 luvun 3 pykälän mukaan 5 luvussa säädettyjä keinoja saadaan käyttää pykälässä mainittujen rikosten paljastamiseen ilman erityisiä edellytyksiä, tulisi ehdotettu toimivaltuus käytettäväksi myös rikoksen paljastamiseen.

Ehdotuksen vuoksi poliisilain 5 luvun 2 §:n 2 momentissa säädettyihin salaisen tiedonhankintakeinojen yleisiin edellytyksiin kuuluvaan keinon käytön välttämättömyyden ehdotetaan koskevan peitetoiminnan ja valeoston (sekä tähän ehdotukseen sisältyvän pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvan paikkatiedustelun) lisäksi tässä ehdotettua pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvaa teknistä kuuntelua.

Voimassa olevan poliisilain 5 luvun 17 §:n 2 momentin mukaan teknistä kuuntelua ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Sen sijaan voimassa olevan pakkokeinolain 10 luvun 17 §:n mukaan asuntokuuntelu on mahdollista rikoksen selvittämiseksi pykälässä mainittujen rikosten selvittämiseksi.

Voimassa olevassa laissa asuntokuuntelu ei ole sallittu rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi ”mikä onkin perusteltua, kun otetaan huomioon se, että rikosten estämisessä peruste toimenpiteelle ei ole aivan yhtä varma kuin rikosten selvittämisessä ja kun asuntokuuntelussa puututaan niin voimakkaasti yksityiselämän suojaan” (Tuomas Metsäranta, Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja, 2015, s. 234).

Perustelujen (s. 112) mukaan nykyiset salaiset tiedonhankinta- tai pakkokeinot eivät vastaa kaikilta osin täysin rikosten tutkinnan tarpeisiin, jolloin tapauskohtaisesti paikkatiedustelu ja asuntokuuntelu voisivat olla välttämätöntä rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi. Perusteluissa katsotaan, että myös muuttunut toimintaympäristö on muuttanut tilannetta siten, että nykysääntelyn puitteissa sallitut keinot eivät välttämättä useinkaan ole riittäviä. Paikoin vakavien rikosten estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä paikkatiedustelun tai asuntokuuntelun toimittamisen voidaan arvioida olevan välttämätöntä myös muiden toimivaltuuksien tehokkaaksi hyödyntämiseksi sekä niiden käytön rajaamiseksi.

Vaikka asuntokuuntelu on katsottu mahdolliseksi rikosten selvittämiseksi pakkokeinolain perusteella, tulee nyt ehdotettavan toimivaltuuden ollakseen hyväksyttävä täyttää perustuslaissa turvattujen kotirauhan, yksityiselämän ja viestinnän luottamuksellisuuden yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset. Se, että toimivaltuus on katsottu hyväksyttäväksi rikosten selvittämiseksi, ei sellaisenaan riitä perusteeksi käyttää toimivaltuutta rikosten estämiseksi tai paljastamiseksi juuri sen vuoksi, että peruste toimenpiteelle ei ole niin varma ja konkreettinen kuin rikoksen selvittämisessä, jossa on jo säädettyin perustein syytä epäillä rikos tehdyksi.

En ole kaikilta osin vakuuttunut, että esitetyt varsin yleisluonteiset arviot kaikilta osin täyttävät vaadittavat rajoitusedellytykset.

Mikäli ehdotetun mukaisesti tekninen kuuntelu pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa mahdollistettaisiin, herää kysymys, olisiko poliisilain sääntely syytä säätää tältä osin pakkokeinolakia vastaavaksi.

Pakkokeinolaissa teknisestä kuuntelusta säädetään pakkokeinolain 10 luvun 16 §:ssä ja teknisestä kuuntelusta vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistettavasta teknisestä kuuntelusta pakkokeinolain 10 luvun 17 §:ssä (asuntokuuntelu).

Mielestäni pakkokeinolain sääntelyratkaisu on perusteltu. Toimenpiteiden ero perusoikeuksiin puuttumisessa on siinä määrin merkittävä, että kyseinen sääntely ja toimivaltuuksien eri nimikkeet (tekninen kuuntelu – asuntokuuntelu) korostavat mielestäni oikealla tavalla tilanteeseen sisältyvää perusoikeusulottuvuutta. Nyt ehdotettu pakkokeinolaista eroava sääntelymalli voi pahimmillaan johtaa tulkintaeroavuuksiin.

Perusteluiden sivuilla 20–22 paikkatiedustelun kohteena olevaa tilaa koskevassa jaksossa on käsitelty termejä ”vakituiseen asumiseen käytettävä tila” ja ”pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävä tila”. Perustelujen mukaan termien käyttö vaihtelee eri laeissa, mutta näyttää ilmeiseltä, että perustuslakivaliokunnan kantaa mukaillen lainsäädännössä ollaan siirtymässä termistä

”vakituiseen asumiseen käytettävä tila” termiin ”pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävä tila”. Asiaa enemmän tässä arvioimatta herää kysymys, johtaako nyt ehdotetun myötä pakkokeinolain ja poliisilain toisiaan vastaavissa toimivaltuuksissa käytetyt erilaiset tilaa koskevat termit mahdollisesti tulkintaepäselvyyksiin ja olisiko lakien termi perusteltua säätää yhteneväisiksi. Tämä koskee sääntelyä tässä käsiteltävää toimivaltuutta laajemminkin.

6 PAIKKATIEDUSTELU JA SIIHEN LIITTYVÄT HALTUUNOTTO, JÄLJENTÄMINEN JA ASIAKIRJAN TARKASTELU

Poliisilain 5 lukuun ehdotetaan uusiksi salaisiksi tiedonhankintakeinoiksi rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi paikkatiedustelua ja siihen liittyviä haltuunottoa, jäljentämistä ja asiakirjan tarkastelua (27 a – 27 f §:t). Ehdotetun 5 luvun 2 §:n mukaan keinon käytölle asetettaisiin välttämättömyysedellytys.

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole toimivaltuutta rikosperusteiseen salaiseen kotietsintään. Sen sijaan tiedustelulainsäädännössä on nyt ehdotetun kaltainen paikkatiedustelun toimivaltuus, joka poikkeaa nyt ehdotetusta siinä, että sitä ei saa kohdistaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan.

Niitä vaikutuksia, joita voimassa olevasta laista puuttuvalla salaisella kotietsinnällä on ja perusteita sen säätämiseksi on käsitelty varsin pitkästi muun muassa ehdotuksen sivuilla 9–22. Puuttumatta tässä enemmän perusteluihin, totean, että ehdotettu salainen kotietsintä asuntokuuntelun tavoin kohdistuu perusoikeutena suojatun kotirauhan suojapiirin ydinalueeseen. Ehdotus edellyttää asuntokuuntelun tavoin tarkkaa arviota, täytyväkö ehdotettu sääntely kotirauhan suojaa koskevat rajoitusedellytykset.

Ehdotuksen mukaan keinon käyttö olisi 2 momentin mukaan mahdollista pysyväisluonteisen asumiseen käytettävän tilan kohdalla poliisilain 5 luvun 3 §:ssä tarkoitetun rikoksen estämiseksi ja muussa kotirauhan suojaamassa paikassa poliisilain 5 luvun 5 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun rikoksen estämiseksi.

Totesin perustuslain 10 §:n muutosta koskevassa lausunnossani, että on syytä pohtia, onko perusteltua, että uhkaperusteisen rikostiedustelun kynnys kotirauhan suojaamassa piirissä on rajoitusperusteissa sama kuin sen ulkopuolella. Nyt käsillä olevassa täydentävässä esityksessä poliisilain 5 luvun osalta kynnys on tosin eriytetty rikosperustaisesti (kotirauhan ydinalueella 3 §:n vakavimmat rikokset, muualla 5 §:n perusterikokset), mikä on myönteistä. Vastaavaa eriyttämistä ei kuitenkaan ole toteutettu johdonmukaisesti 5 b luvun uhkaperusteisessa rikostiedustelussa, jossa 4 §:n mukainen kategorinen kielto koskee vain suunnitelmallista tarkkailua, peiteltyä tiedonhankintaa ja teknistä katselua - ei sen sijaan esimerkiksi paikkatiedustelua tai teknistä kuuntelua, joiden käyttö kotirauhan ydinalueella olisi sallittua samoin, väljästi määritellyin, uhkaperustein kuin muuallakin.

Katson, että kotirauhan suojan ydinalueelle ulottuvan uhkaperusteisen rikostiedustelun edellytysten tulisi olla vielä nykyistäkin selvemmin tiukemmat kuin kotirauhan suojan ulkopuolella tapahtuvan tiedonhankinnan.

Lisäksi nostan esille tällaisen viittaukseen perustuvan sääntelyn voivan olla jossain määrin ongelmallista perustuslaissa säädettyjen kvalifioitujen rajoitusperusteiden arvioinnin näkökulmasta. Nyt ehdotetussa paikkatiedustelussa on kysymys kotirauhaan puuttuvasta toimivallasta. Poliisilain 5 luvun 5 §:ssä säännellyn telekuuntelun toimivaltuuden mahdollistavat rikokset on sen sijaan säädetty lakiin perustuslain 10 §:n 4 momentin viestinnän suojan kvalifioitu lakivaraus huomioon ottaen. Voi esittää kysymyksen, ovatko em. perusoikeuksia koskevat lakivaraukset siinä määrin yhteneväisiä, että ehdotettu sääntely on ilman erillistä arviota hyväksyttävä. Kysymys on kuitenkin eri oikeushyvistä.

7 OSALLISTUVAN TIETOLÄHTEEN KÄYTTÖ

Poliisilain 5 lukuun ehdotetaan sääntelyä osallistuvan tietolähteen käytöstä (42 a – 42 c §:t).

Merkittävänä erona ohjattuun tietolähdetoimintaan olisi se, että kyse olisi tietyssä määrin tietolähteen osallistumisesta rikolliseen toimintaan, kuten avunantoon johonkin rikokseen.

Esityksessä päädytään siihen, ettei kysymyksessä ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle, koska toiminta on epäitsenäistä ja perustuu poliisin päätökseen ja ohjaukseen. Pidän tätä johtopäätöstä sinänsä ymmärrettävänä ottaen huomioon toimivaltuuden rakenteen, mutta katson, että arviointi jää monilta osin varsin yleiselle tasolle suhteessa siihen, kuinka pitkälle menevää tosiasiallista harkintavaltaa osallistuvalla tietolähteellä käytännön tilanteissa - esimerkiksi nopeasti kehittyvässä operatiivisessa tilanteessa - jää.

Kiinnitän lisäksi huomiota esityksen perustuslain 124 §:ää koskevan arvioinnin sisäiseen johdonmukaisuuteen. Esityksessä perustellaan ensin, ettei tietolähdetoiminnassa ole kyse julkisen vallan puuttumisesta henkilön yksityiselämään, vaan tietolähteen omien, poliisista riippumattomien sosiaalisten suhteiden ja kanssakäymisen hyödyntämisestä (s. 115 ja 118). Myöhemmin esityksessä kuitenkin luonnehditaan samaa toimintaa nimenomaisesti "yksinomaan viranomaiselle kuuluvaksi toimivaltuudeksi", jota tietolähde toteuttaa poliisin päätöksen ja ohjauksen alaisena (s. 119).

Nämä kaksi perusteluketjua eivät ole sopusoinnussa keskenään. Jos kyse on aidosti tietolähteen omasta, viranomaisesta riippumattomasta toiminnasta, ei ole perusteita kutsua sitä viranomaisen toimivaltuudeksi. Jos taas kyse on viranomaiselle kuuluvan toimivaltuuden toteuttamisesta yksityisen henkilön kautta, kysymys on lähtökohtaisesti perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta

julkisesta hallintotehtävästä, jonka antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää säännöksessä asetettujen edellytysten täyttymistä.

Esityksessä (erityisesti s. 119) käytetään toimivaltuuden epäitsenäistä luonnetta perusteena sille, ettei kyse olisi lainkaan julkisesta hallintotehtävästä, vaikka perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan itsenäisen harkintavallan puuttuminen on ensisijaisesti peruste arvioida, onko kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä – ei peruste sulkea toimintaa kokonaan julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle. Tätä olisi jatkovalmistelussa syytä selkiyttää. Perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän arvioinnin kriteereitä ei tule sekoittaa pykälän toisen virkkeen mukaisiin, ehdottomasti tehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle kokonaan poissulkeviin kriteereihin siitä, sisältääkö tehtävä merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Totean ehdotetun sääntelyn olevan lisäksi varsin ongelmallista osallistuvan tietolähteen rikosvastuun toteuttamisen tai toteuttamatta jättämisen kannalta. Perustelujen (s. 30) mukaan ratkaisu osallistuvan tietolähteen rikosvastuun ja sen poissulkemisen osalta tulisi tehdä varhaisemmassa vaiheessa kuin vasta esimerkiksi tietoisuuden perusteella syyteharkinnassa tai tuomioistuinkäsittelyssä.

Käytännön rikosvastuun rajaamisen ongelmia voi aiheutua esimerkiksi niissä mahdollisissa tilanteissa, joissa osallistuvalla tietolähteellä on ”omaa”, esitutkintaviranomaisen ohjauksesta riippumatonta huumausainerikollisuutta vaikkapa hallussa pitämänsä huumausaineen perusteella, jonka osalta rikosvastuun poissulkemiseen ei olisi edellytyksiä. Käytännössähän tietolähteinä varsinkin huumausainerikosten tutkinnassa käytetään usein henkilöitä, jotka kuuluvat rikollispiireihin ja joilla yleensä on saman alan omaakin toimintaa. Rikosvastuun rajaamisesta ei saisi muodostua välinettä, jolla tietolähteitä käytännössä palkitaan toiminnastaan osallistuvina tietolähteinä.

Kiinnitän lisäksi huomiota siihen, että tietolähdetoiminta voi olla ongelmallinen viestinnän luottamuksellisuuden kannalta. Niin voimassa olevaan lakiin perustuva ohjattu tietolähde kuin nyt ehdotettu osallistuva tietolähde voi käsitykseni mukaan hankkia tietoa viestien sisällöstä tai kuunnella kotirauhan piirissä tapahtuvaa keskustelua, vaikka esimerkiksi tähän ehdotukseen sisältyvä tekninen kuuntelu pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa ja pakkokeinolain 10 luvun 17 §:ssä säädetty asuntokuuntelu on sallittu vain lainkohdissa säädettyissä vakavissa rikoksissa tuomioistuimen luvalla.

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 tosiasiaa johtaa asuntokuuntelua koskevan sääntelyn kiertämiseen. Esimerkiksi asunnossa tapahtuvan peitetoiminnan (PKL 10:27,4) osalta on todettava, että peitetoiminta on mahdollista vain laissa säädettyjen vakavien perusterikosten kohdalla, mikä sinällään täyttäneen perustuslain 10 §:n 4 momentissa säädettyt rajoitusperusteet. Tietolähdetoiminnan kohdalla toimivallan käyttöön ei sen sijaan ole perusterikoksista johtuvia rajoitteita.

Mielestäni edellä todettu edellyttäisi perusteellista arviointia tietolähdetoiminnan suhteesta luottamuksellisen viestinnän suojaan.

Ongelmallista on myös se, että tietolähdetoiminnan ulkopuolinen valvonta on käytännössä haastavaa. Kysymys on poliisin toiminnan vastuullisuuden valvonnan haasteista toimintakentällä, joka demokraattisessa oikeusvaltiossa on vähiten julkista ja läpinäkyvää (ks. aiheesta HaVL 40/2014 vp).

En pidä asianmukaisena perusteluna sitä, että salaisen kotietsinnän arvioidaan täyttävän perusoikeuden rajoittamisen välttämättömyysvaatimuksen, koska sääntelyssä turvattaisiin oikeusturvakeinot (s. 113).

8 ESITYKSEN VAIKUTUKSISTA TUOMIOISTUIMIIN JA LAILLISUUSVALVOJIIN

Pidän myönteisenä, että esitykseen sisältyy useita oikeusturvaa ja valvontaa vahvistavia elementtejä. Nämä tukevat sitä, mitä olen pitänyt välttämättöminä korvaavina oikeusturvakeinoina tilanteissa, joissa normaali muutoksenhakumenettely ei asian luonteen vuoksi sovellu.

Kokonaisuutena kuitenkin totean, että esityksellä laajennetaan merkittävästi niiden salaisten tiedonhankintakeinojen ja rikostiedustelukeinojen määrää, joita poliisi voi käyttää. Tämä lisää samalla laillisuusvalvonnan kohteena olevan aineiston määrää ja tarvetta erityisosaamiselle. On tärkeää, että toimivaltuuksien lisääntyessä myös vaikutuksia valvontaresursseihin kaikilla tasoilla (sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa, tiedusteluvalvontavaltuutettu, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies) arvioidaan, jotta oikeusturvakeinot eivät jää muodollisiksi.

Esitykseen sisältyvien uusien toimivaltuuksien laajuuden vuoksi kiinnitän huomiota myös siihen, että tuomioistuinten resursseja ja erityisosaamista salaisten tiedonhankintakeinojen käsittelyssä tulee vahvistaa vastaavasti kuin toimivaltuuksiakin laajennetaan.

Oikeusasiamies

Jari Råman

Esittelijäneuvos

Mikko Eteläpää

Eteläpää Mikko

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Oikeusasiamies Jari Råman