

Perustuslain 10 §:n tarkistaminen

Työryhmän mietintö



Perustuslain 10 §:n tarkistaminen

Työryhmän mietintö

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-515-9

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2026

Perustuslain 10 §:n tarkistaminen
Työryhmän mietintö

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2026:2		Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Yhteisötekijä	Oikeusministeriö		
Kieli	suomi	Sivumäärä	110

Tiivistelmä

Oikeusministeriö asetti 23.12.2024 työryhmän valmistelemaan tarpeelliset muutokset perustuslain 10 §:ään ottaen huomioon rikos-, siviili- ja sotilastiedusteluun sekä EU-lainsäädäntöön, vakavan rikollisuuden uusiin muotoihin ja teknologiseen kehitykseen liittyvät tarpeet.

Työryhmä ehdottaa perustuslain 10 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin yleisesti kaiken luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuudesta. Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttien sanamuodot ehdotetaan muutettavaksi siten, että molemmissa momenteissa käytetään ilmaisua "rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi". Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentteja ehdotetaan muutettavan lisäksi siten, että niissä mahdollistetaan rajoitus tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Lisäksi 3 momenttiin lisättäisiin nykyistä 4 momenttia vastaava rajoitusperuste, joka mahdollistaisi kotirauhan suojan rajoittamisen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Asiasanat perusoikeudet, ihmisoikeudet, tiedustelu, rikollisuus, yksityiselämä, kotirauha

ISBN PDF	978-952-400-515-9	ISSN PDF	2490-1172
Asianumero	VN/26633/2024	Hankenumero	OM067:00/2024

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-515-9>

Revidering av 10 § i grundlagen Arbetsgruppens betänkande

Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2026:2		Tema	Betänkanden och utlåtanden
Utgivare	Justitieministeriet		
Utarbetad av	Justitieministeriet		
Språk	finska	Sidantal	110
Referat			
Justitieministeriet tillsatte den 23 december 2024 en arbetsgrupp med uppgift att bereda behövliga ändringar i 10 § i grundlagen med beaktande av behoven i anslutning till civil och militär underrättelseinhämtning och kriminalunderrättelseinhämtning, EU-lagstiftning, nya former av allvarlig brottslighet och den tekniska utvecklingen. Arbetsgruppen föreslår att 10 § 2 mom. i grundlagen ändras så att det i momentet föreskrivs om att hemligheten i fråga om alla förtroliga meddelanden är okränkbar. Det föreslås att ordalydelsen i 10 § 3 och 4 mom. ändras så att uttrycket "för att förhindra och utreda brott" används i båda momenten. Dessutom föreslås det att 10 § 3 och 4 mom. ändras så att det blir möjligt att begränsa skyddet för hemfriden och skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i syfte att inhämta information för att avvärja allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet. Det föreslås också att till 10 § 3 mom. fogas en begränsningsgrund som motsvarar det nuvarande 10 § 4 mom. och som gör det möjligt att begränsa skyddet för hemfriden för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.			
Nyckelord	grundläggande rättigheter, mänskliga rättigheter, underrättelseinhämtning, brottslighet, privatliv, hemfrid		
ISBN PDF	978-952-400-515-9	ISSN PDF	2490-1172
Ärendenummer	VN/26633/2024	Projektnummer	OM067:00/2024
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-515-9		

Amending Section 10 of the Constitution

Working group report

Publications of the Ministry of Justice, Memorandums and statements 2026:2	Subject	Memorandums and statements
Publisher	Ministry of Justice, Finland	
Group author	Ministry of Justice, Finland	
Language	Finnish	Pages 110

Abstract

On 23 December 2024, the Ministry of Justice appointed a working group to prepare the necessary amendments to section 10 of the Constitution, taking into account the needs related to criminal, civilian and military intelligence, EU legislation, new forms of serious crime and technological development.

The working group proposes that section 10, subsection 2 of the Constitution be amended so that it would lay down a general provision on the inviolability of the secrecy of all confidential communications. The working group also proposes that the wording of subsections 3 and 4 of section 10 be amended so that the expression 'for preventing and investigating criminal offences' would be used in both subsections. In addition, it is proposed that subsections 3 and 4 be amended so that they would allow restricting the secrecy of communications or the right to domestic privacy to collect intelligence for the purpose of combating serious crime that poses a serious threat to the security of the individual or society. Furthermore, a similar restriction ground as is laid down in the current subsection 4 would be added to subsection 3, allowing a restriction to the right to domestic privacy for the purpose of collecting intelligence on military activities or on other such activities that pose a serious threat to national security.

Keywords fundamental rights, human rights, intelligence, crime, private life, domestic privacy

ISBN PDF	978-952-400-515-9	ISSN PDF	2490-1172
Reference number	VN/26633/2024	Project number	OM067:00/2024

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-515-9>

Sisältö

Oikeusministeriölle	8
Esityksen pääasiallinen sisältö	10
1 Asian tausta ja valmistelu	11
1.1 Tausta	11
1.2 Valmistelu.....	13
2 Nykytila ja sen arviointi	15
2.1 Luottamuksellisen viestin salaisuus ja kotirauhan suoja perustuslaissa	15
2.2 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja EU:n lainsäädäntö	17
2.2.1 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset	17
2.2.1.1 Euroopan ihmisoikeussopimus	17
2.2.1.2 Luottamuksellisen viestinnän suoja	17
2.2.1.3 Kotirauhan suoja	21
2.2.1.4 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus.....	24
2.2.2 Euroopan unionin oikeus.....	25
2.2.2.1 EU-oikeuden ja EU:n perusoikeuksien soveltuminen.....	25
2.2.2.2 Luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja Euroopan unionin oikeudessa.....	27
2.2.2.3 Kotirauhan suoja Euroopan unionin oikeudessa	31
2.3 Teknologisen kehityksen vaikutus yksityiselämän suojaan	32
2.4 Yksityiselämän suojan rajoittaminen rikosten selvittämiseksi ja rikosten tutkinnassa	35
2.5 Uhkaperusteinen rikostiedustelu	38
2.5.1 Rikollisuuden ja toimintaympäristön muutos.....	38
2.5.1.1 Toimintaympäristön muutoksen yleisiä piirteitä	38
2.5.1.2 Järjestäytynyt rikollisuus	39
2.5.1.3 Kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvat uhkat ja hybriditoiminta	42
2.5.1.4 Kohdennettu väkivalta	42
2.5.1.5 Vakavan rikollisuuden muodostama uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle	43
2.5.1.6 Viranomaisiin vaikuttaminen.....	44
2.5.2 Salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva sääntely	45
2.5.3 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö .	48
2.5.3.1 Rikosten luonne ja vakavuus	48
2.5.3.2 Henkilöllinen kohdentaminen.....	49
2.5.3.3 Valvonta	51
2.5.4 Nykytilan arviointi	52

2.6	Tiedustelutoimivaltuuksien käyttäminen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa	55
2.6.1	Tausta	55
2.6.2	Kotirauhan suoja ja tiedustelutoimivaltuudet	56
2.6.3	Tiedustelutoimintaa koskeva sääntely	59
2.6.4	Nykytilan arviointi	62
3	Tavoitteet	67
4	Ehdotukset ja niiden vaikutukset	68
4.1	Keskeiset ehdotukset	68
4.2	Pääasialliset vaikutukset	68
5	Muut toteuttamisvaihtoehdot	70
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	70
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	74
5.2.1	Ruotsi	74
5.2.2	Norja	75
5.2.3	Tanska	77
5.2.4	Saksa	78
5.2.5	Ranska	80
5.2.6	Alankomaat	82
6	Lausuntopalaute	84
7	Säännöskohtaiset perustelut	85
8	Voimaantulo	95
9	Suhde muihin esityksiin	96
10	Säätämisyjärjestys	97
	Lakiehdotus	99
	Rinnakkaisteksti	100
	Liitteet	102
	Liite 1. Työryhmän muistio 28.11.2025	102

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 23.12.2024 työryhmän valmistelemaan tarpeelliset muutokset perustuslain 10 §:ään ottaen huomioon rikos-, siviili- ja sotilastiedusteluun sekä EU-lainsäädäntöön, vakavan rikollisuuden uusiin muotoihin ja teknologiseen kehitykseen liittyvät tarpeet.

Työryhmän tuli raportoida työnsä etenemisestä erikseen asetettavalle parlamentaariselle ohjausryhmälle. Työryhmä teki tarvittavaa yhteistyötä sisäministeriön ja puolustusministeriön asettamien rikos-, siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä valmistelevien työryhmien kanssa.

Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän kokoonpano oli seuraava:

Puheenjohtaja

ylivohtaja Johanna Suurpää, oikeusministeriö

Jäsenet

yksikön päällikkö Timo Makkonen, oikeusministeriö

varajäsen lainsäädäntöneuvos Niklas Vainio

johtava asiantuntija Heidi Aliranta, sisäministeriö

varajäsen hallitusneuvos Johanna Hakala

vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö

varajäsen lainsäädäntöneuvos Jenni Herrala

erityisasiantuntija Pauliina Penttilä, liikenne- ja viestintäministeriö

varajäsen hallitussihteeri Veikko Vauhkonen

Pysyvät asiantuntijat

professori Sakari Melander, Helsingin yliopisto

apulaisprofessori Anu Mutanen, Tampereen yliopisto

professori Janne Salminen, Turun yliopisto (31.8.2025 asti)

Sihteeristö

lainsäädäntöneuvos Niklas Vainio, oikeusministeriö

lainsäädäntöneuvos Liisa Leppävirta, oikeusministeriö

erityisasiantuntija Ilona Sekiguchi, oikeusministeriö (1.5.2025 alkaen)

johtava asiantuntija Heidi Aliranta, sisäministeriö

Työryhmä on kokoontunut 14 kertaa.

Työryhmä ehdottaa perustuslain 10 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin yleisesti kaiken luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkamattomuudesta. Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttien sanamuodot ehdotetaan muutettavaksi siten, että molemmissa momenteissa käytetään ilmaisua ”rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi”. Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentteja ehdotetaan muutettavan lisäksi siten, että niissä mahdollistetaan rajoitus tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Lisäksi 3 momenttiin lisättäisiin nykyistä 4 momenttia vastaava rajoitusperuste, joka mahdollistaisi kotirauhan suojan rajoittamisen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Saatuaan mietintönsä valmiiksi työryhmä luovuttaa sen kunnioittavasti oikeusministeriölle.

Helsingissä 28.11.2025

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen perustuslakia.

Perustuslain 10 §:ssä mahdollistettaisiin kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan välttämätön rajoittaminen tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Lisäksi mahdollistettaisiin lailla säätäminen välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuutta sekä rikosten selvittämistä ja tutkintaa koskevien säännösten sanamuotoa täsmennettäisiin.

Esityksen tavoitteena on uudistaa perustuslain sääntelyä siten, että siinä huomioidaan rikollisuudessa ja turvallisuusympäristössä tapahtunut muutos ja mahdollistetaan uhkaperusteista rikostiedustelua koskevien toimivaltuuksien sekä kotirauhan suojaan puuttuvien tiedustelutoimivaltuuksien säätäminen. Lisäksi huomioidaan viestintäteknologiassa tapahtunut kehitys ja pykälän sanamuotoja uudistetaan vastaamaan perustuslain tulkintakäytännössä tapahtunutta muutosta.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallitus arvioi tarpeen perustuslain täsmentämiseksi tehokkaan rikostiedustelun mahdollistamiseksi. Hallitusohjelman mukaan arvioidaan tiedustelutoimivaltuuksien laajentaminen vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Suomen perustuslaki tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000 (731/1999). Perusoikeussäännökset otettiin uudistuksessa perustuslakiin asiallisesti sellaisina kuin ne sisältyivät Suomen Hallitusmuodon II lukuun 1.8.1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen (969/1995) mukaisina. Perustuslain 10 §:ää muutettiin 5.10.2018 (817/2018).

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman yhtenä tavoitteena on rikostorjunnan vahvistaminen kansalaisten turvallisuuden ja viranomaisia kohtaan koetun luottamuksen lisäämiseksi. Hallitusohjelman mukaan hallitus varmistaa, että poliisilaki tukee rikostorjuntaa riittävällä tavalla. Poliisitoimintaa ja sisäisen turvallisuuden suojaamista vahvistetaan valmistelemalla ja ottamalla käyttöön rikostiedustelun mahdollistava lainsäädäntö, joka mahdollistaisi nykyistä tehokkaamman puuttumisen uhkaperusteisesti muun muassa vakavaan jengi- ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Hallitus pitää järjestäytynyttä rikollisuutta vakavana uhkana Suomen turvallisuudelle ja lailliselle yhteiskuntajärjestykselle ja torjuu sitä voimakkaasti. Hallitus arvioi tarpeen perustuslain täsmentämiseksi tehokkaan rikostiedustelun mahdollistamiseksi.

Eduskunnan hallintovaliokunta on vuoden 2021 sisäisen turvallisuuden selonteosta (VNS 4/2021 vp) antamassaan mietinnössä todennut järjestäytyneen rikollisuuden suunnitelmallisen ja tietojohtoisen torjunnan perustuvan erityisesti rikostiedusteluun ja analyysitoimintaan. Valiokunta on todennut käsityksensä, että poliisin toiminnan tueksi tarvitaan nykyistä selkeämpää lainsäädäntöä, joka mahdollistaa vakavimpiin rikoksiin ja turvallisuusuhkiin puuttumisen jo aikaisessa vaiheessa. Eduskunta hyväksyi selonteon johdosta kannanoton. Kannanoton mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus tehostaa vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa ja tässä tarkoituksessa muun muassa selvittää ja arvioi lainsäädännön kehittämistarpeet ja sen pohjalta valmistelee tarvittavat lainsäädäntöesitykset (HaVM 19/2021 vp). Vuoden 2025 sisäisen turvallisuuden selonteossa mainitaan yhtenä lainsäädännön kehittämisen toimenpiteenä rikostiedustelusääntely, joka mahdollistaa nykyistä tehokkaamman puuttumisen uhkaperusteisesti muun muassa vakavaan jengi- ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Selonteon mukaan varmistetaan rikollisuuden vakavimpien ilmiöiden ja tekojen tehokas ennalta estäminen (VNS 6/2025 vp).

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelman mukaan arvioidaan tiedustelutoimivaltuuksien laajentaminen vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Valtioneuvoston selonteossa tiedustelulainsäädännöstä vuodelta 2021 (VNS 11/2021 vp) todetaan, että ”laajemmin yhteiskunnan ja sen yksilöiden perusoikeuksien suojan kannalta tiedustelumenetelmän kohdistamisen kieltä kotirauhan suojaa nautti- vaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan on nähtävä tekijäksi, jota on perusteltua seurata nykyistä pidemmältä ajalta tiedustelutoiminnasta saatujen kokemusten perusteella suhteessa sekä laajemmin yhteiskunnan turvallisuuteen että yksilöiden perusoikeuksien toteutumiseen”.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan useita kertoja edellyttänyt valtioneuvoston arvioivan perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin muutostarpeita (PeVL 30/2025 vp, PeVL 20/2025 vp, PeVL 62/2024 vp, PeVL 47/2024 vp, PeVL 15/2024 vp ja PeVL 5/2023 vp, PeVL 12/2019 vp, PeVL 6/2019 vp, PeVL 36/2018 vp, PeVL 35/2018 vp, PeVL 6/2018 vp, PeVL 36/2017 vp, PeVL 39/2016 sekä PeVM 4/2018 vp). Valiokunnan mukaan arvioinnissa tulee ottaa huomioon muun muassa vakavan rikollisuuden uudet muodot ja tapahtunut teknologinen kehitys (mm. PeVL 5/2023 vp). Perustuslakivaliokunta on erityisesti eräitä EU-lainsäädäntöön sisältyviä viranomaisten tarkastustoimivaltuuksia arvioidessaan kiinnittänyt huomiota perustuslain 10 §:n kotirauhan suojaa koskevan lakivarauksen ja EU-lainsäädännön väliseen suhteeseen ja kehottanut valtioneuvostoa selvittämään perustuslain muutostarvetta tältä osin (mm. PeVL 36/2017 vp).

1.2 Valmistelu

Esitystä on valmisteltu oikeusministeriön asettamassa työryhmässä.

Työryhmän tehtävänä oli valmistella tarpeellisiksi arvioidut perustuslain 10 §:n muutokset ottaen huomioon:

1. perustuslakivaliokunnan esille nostama kysymys perustuslain 10 §:n kotirauhan suojaa koskevan lakivaruksen ja EU-lainsäädännön välisestä suhteesta;
2. perustuslakivaliokunnan lausunnoissa viitatus muut selvitys- ja muutostarpeet ottaen huomioon muun muassa vakavan rikollisuuden uudet muodot ja tapahtunut teknologinen kehitys;
3. tarve mahdollistaa uhkaperustainen, vakavaan rikollisuuteen kohdistuva rikostiedustelu;
4. tarve mahdollistaa siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien käyttäminen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa.

Työryhmän toimikausi oli 23.12.2024–28.11.2025 ja sen tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Työryhmä teki yhteistyötä sisäministeriön ja puolustusministeriön asettamien rikostiedustelulainsäädäntöä sekä siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön muutoksia valmistelevien työryhmien kanssa.

Oikeusministeriö tilasi professori Sakari Melanderilta kaksivaiheisen selvityksen perustuslain 10 §:n muutostarpeista rikostiedustelun osalta. Selvitys valmistui keväällä 2025. Oikeusministeriössä on vuonna 2020 laadittu esiselvitys kotirauhan perustuslainsuojasta ja sen rajoittamisesta Euroopan unionin oikeudessa (Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 2020:11).

Työryhmä kuuli työnsä aikana asiantuntijoina tiedusteluvalvontavaltuutettua, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian, sisäministeriön, Poliisihallituksen, suojelu- poliisin ja Puolustusvoimien pääesikunnan asiantuntijoita sekä professori Tuomas Ojasta.

Valtioneuvoston yleisistunto asetti 13.3.2025 valmistelutyön tueksi parlamentaarisen ohjausryhmän, jonka tehtävänä on (i) arvioida ja esittää kannanottoja perustuslain 10 §:n tarkistamisen kannalta keskeisistä ratkaisuista, (ii) varmistaa yhteistyö ja vuorovaikutus eduskuntaryhmien välillä sekä ohjausryhmän ja uudistusta valmistele- van työryhmän välillä ja (iii) muutoin tukea ja seurata perustuslain 10 §:n tarkista- mista valmistele- van työryhmän työtä.

Parlamentaarisen ohjausryhmän toimikausi alkoi 13.3.2025 ja se kestää enintään pääministeri Petteri Orpon hallituksen toimikauden ajan.

Parlamentaarinen ohjausryhmä on kuullut työnsä aikana eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläistä, valtioneuvoston oikeuskansleri Janne Salmista, tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakosta, professori Sakari Melanderia, professori Tuomas Ojasta, professori Janne Salmista, professori Veli-Pekka Viljasta, apulaisprofessori Anu Mutasta sekä liikenne- ja viestintäministeriön, keskusrikospoliisin, Poliisihallituksen, suojelupoliisin ja Puolustusvoimien pääesikunnan asiantuntijoita.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Luottamuksellisen viestin salaisuus ja kotirauhan suoja perustuslaissa

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Pykälän 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

Yksityiselämän käsite voidaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mieltävaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä (HE 309/1993 vp, s. 52–53).

Yksityiselämän suojan takaamiseksi valtiolta on perinteisesti edellytetty sen ohella, että se itse pidättäytyy loukkaamasta kansalaisten yksityiselämää, myös aktiivisia toimenpiteitä yksityiselämän suojaamiseksi toisten yksilöiden loukkauksia vastaan. Yksityiselämän suojaa koskeva säännös yhdessä perusoikeuksien turvaamista koskevan perustuslain 22 §:n kanssa edellyttää lainsäätäjän ylläpitävän tehokasta perustuslain 10 §:ssä turvattujen oikeushyvien suojaa (HE 309/1993 vp, s. 53).

Perusoikeudet eivät yleisesti ole siten ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa. Perustuslakivaliokunta on johtanut perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina oikeuksina joitakin yleisiä perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia (perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset). Näitä ovat vaatimukset lailla säätämisestä, lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä, rajoituksen suhteellisuudesta, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta (PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttiin sisältyy niin sanottu kvalifioitu lakivaraus. Kvalifioidulla lakivarauksella yhtäältä annetaan tavallisen lain säätäjälle valtuus perusoikeuden rajoittamiseen ja toisaalta asetetaan lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia lisäкитеerejä. Sen tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän

rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoitusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen (PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Perustuslain 10 §:n 3 momentin kvalifioidun lakivarauksen mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Pykälän 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Pykälän perusratkaisut säädettiin perusoikeusuudistuksessa (hallitusmuodon 8 §), ja se otettiin vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä muuttamattomana perustuslain 10 §:ksi (HE 309/1993 vp, s. 52–55 ja PeVM 25/1994 vp, s. 8). Pykälää on muutettu vuonna 2018 tiedustelulakien säätämisen yhteydessä, jolloin luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamista koskevat säännökset siirrettiin uuteen 4 momenttiin, johon samalla lisättiin uutena rajoitusperusteena tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta (L 817/2018).

Perustuslain oikeudellisen aseman ja merkityksen vuoksi sen muuttamiseen on syytä suhtautua pidättyvästi. Erityisen suurta pidättyvyyttä on syytä noudattaa harkittaessa perusoikeuksia koskevan sääntelyn tai valtiollisen järjestelmän kannalta keskeisten toimintasääntöjen tarkistamista. Perustuslain muuttamista koskevien ehdotusten tulee perustua tarpeisiin, joiden olemassaolosta vallitsee laaja yhteisymmärrys. On toisaalta pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista.

2.2 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja EU:n lainsäädäntö

2.2.1 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset

2.2.1.1 Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 18–19/1990) 8 artiklassa määrätään, että jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Tämä oikeus on ollut keskiössä Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten viime vuosikymmeninä antamissa lukuisissa turvallisuus- ja tiedustelupalveluja sekä salaisia pakkokeinoja ja salaista tiedonhankintaa koskevissa ratkaisuissa. Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ohella ratkaisuissa on tulkittu erityisesti 13 artiklaa tehokkaista oikeussuojakeinoista. Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Myös 10 artiklalla sananvapaudesta ja lähdesuojasta on ollut merkitystä ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukainen oikeus ei ole rajoittamaton, sillä viranomaiset saavat puuttua sen käyttämiseen artiklan 2 kohdassa mainituilla edellytyksillä. Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan takaamiin oikeuksiin puuttumisen on perustuttava kansalliseen lakiin. Lisäksi oikeuden rajoittamisen on oltava välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

2.2.1.2 Luottamuksellisen viestinnän suoja

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan sopimuksen 8 artiklan 1 kohdassa mainitut yksityiselämän ja kirjeenvaihdon käsitteet pitävät sisällään sekä älypuhelimesta tai kannettavasta tietokoneesta saatavat tiedot, puhelinviestinnän, sähköpostiviestinnän, pikaviestipalvelut, yksityisen radioviestinnän että muun luottamukselliseksi tarkoitetun sähköisen viestinnän (mm. Tena Arregui v. Espanja, 11.1.2024; Potoczka and Adamčo v. Slovakia, 12.1.2023; Särgava v. Viro, 16.11.2021; M.P. v. Portugali, 7.9.2021; Saber v. Norja, 17.12.2020; Bărbulescu v. Romania, 5.9.2017; Liberty ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 1.7.2008; Copland v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 3.4.2007; X ja Y v. Belgia, 13.5.1982; Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978). Suoja on siten teknologianeutraali, ja se koskee

kaikkien yksilöiden viestintätarkoituksessa vaihtamien viestien luottamuksellisuutta (Michaud v. Ranska, 6.3.2013). Suojan piirissä ovat viestinnän sisällön lisäksi viestinnän tunnistamistiedot (mm. Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006; Malone v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 2.8.1984). Pelkkä sellaisen lainsäädännön olemassaolokin, joka mahdollistaa viestintäyhteyksien salaisen tarkkailun, puuttuu viestinnän osapuolten ja potentiaalistenkin osapuolten sopimuksen 8 artiklan takaamiin oikeuksiin (Ekimdzhiev ja muut v. Bulgaria, 11.1.2022; Liberty ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 1.7.2008; Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978). Myös yksilön perustellut odotukset yksityisyytensä kunnioittamisesta ja verkossa tapahtuvan toiminnan yksityisyydestä saavat suojaa (Benedik v. Slovenia, 24.7.2018). Suojan ala kattaa myös yritysten luottamuksellisen viestinnän (Bărbulescu v. Romania, 5.9.2017; Niemietz v. Saksa, 16.12.1992).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään asettanut vähimmäisvaatimuksia salaisia tiedonhankintamenetelmiä koskevalle lainsäädännölle. Nämä vaatimukset soveltuvat niin perinteisiin salaisiin pakkokeinoihin, kuten telekuunteiluun tai muuhun tekniseen tarkkailuun, kuin moderniin tietoverkoissa tapahtuvaan tiedonhankintaan.

Vaatus rajoituksen perustumisesta lakiin jakautuu neljään osaan: Ensinnäkin luottamuksellisen viestinnän suojaan puuttumisella on oltava oikeudellinen perusta. Toiseksi lainmukaisuuteen liittyy saavutettavuus: tiedon tilanteeseen sopivista oikeudellisista säännöistä on oltava saatavilla. Kolmantena osavaatimuksena on ennustettavuus. Tällä tarkoitetaan, että normien tulee olla riittävän tarkkarajaisia, jotta yksilö voisi päätellä tekojensa seuraukset. Neljännen osavaatimuksen muodostaa vallan väärinkäytön estäminen. (Potoczka ja Adamco v. Slovakia, 12.1. 2023; Dragojević v. Kroatia, 15.1.2015; Rotaru v. Romania, 4.5.2000; Malone v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 2.8.1984.)

Ihmisoikeustuomioistuin on lisäksi käytännössään määritellyt sellaisia lainsäädännön laatukriteerejä, jotka kansallisen normiston tulee täyttää. Huvig v. Ranska ja Kruslin v. Ranska -tapauksissa (24.4.1990) tuomioistuin määritteli kuusi salaisia pakkokeinoja koskevalta sääntelyltä edellytettävää kriteeriä. Lainsäädännössä tulee ilmaista valvonnan mahdolliset kohderyhmät, sellaisten rikkomusten luonne, joissa valvonta tulee kyseeseen, valvonnan kesto, menetelmä, jolla valvotuista keskus- teluista raportoidaan, varotoimenpiteet tietoa luovutettaessa sekä nauhoitusten hävittäminen. Ihmisoikeustuomioistuin ei kuitenkaan ole aina aivan johdonmukaisesti tarkastellut kaikkien kriteerien täyttymistä, vaan tarkastelu on määräytynyt puuttumisen vakavuusasteen perusteella (Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 25.5.2021; R.E. v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 27.10.2015).

Luottamuksellisen viestinnän suojan rajoituksen välttämättömyyden testi sisältää kolme keskeistä osaa. Rajoitukselle on oltava painava yhteiskunnallinen tarve (pressing social need), puuttumisen ja tavoiteltavan hyväksytyn päämäärän tulee olla oikeassa suhteessa keskenään (reasonable relationship between the interference and pursued legitimate aim) ja puuttumiselle pitää olla riittävät ja hyväksyttävät perustelut. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tiedustelua koskeissa tapauksissa usein tarkastellut lainmukaisuutta ja rajoituksen välttämättömyyttä niitä tarkemmin erottelematta (Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015; Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 18.5.2010).

Kansallinen turvallisuus on yksi niistä perusteista, joka ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan voi oikeuttaa puuttumisen yksityiselämän suojaan. Valtioilla on varsin laaja harkintamarginaali sen suhteen, millaisen toiminnan ne katsovat vaarantavan kansallista turvallisuuttaan. Tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella ainakin sotilaallinen maanpuolustus, terrorismintorjunta ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunta kuuluvat kansallisen turvallisuuden piiriin (mm. Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006; Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978). Kansalliseen turvallisuuteen saattaa kuitenkin kohdistua monenlaisia uhkia, joita on vaikea ennakoida tai määritellä etukäteen. Tuomioistuimen mukaan tästä seuraa, että käsitteen selventäminen on ensisijaisesti jätettävä kansallisen käytännön varaan (Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 18.5.2010).

Kun kysymys on rikollisuuteen liittyvästä toimivaltuudesta, perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn ennakoitavuuden vaatimus on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä edellyttänyt toimivaltuuksien kohteen riittävän täsmällistä määrittämistä sekä toimivaltuuksien perusterikosten suhteen riittävää vakavuustasoa (Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on edellytetty myös sitä, että kansallisessa laissa on määriteltävä rikosten tai niiden tekojen luonne, joiden vuoksi voidaan säätää telekuuntelutoimivaltuudesta (Big Brother Watch v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 25.5.2021).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on edellytetty, että tiedonhankinnan tulee olla ehdottoman välttämätöntä demokraattisten instituutioiden suojaamiseksi ja saatavan elintärkeän tiedon ehdottoman välttämätöntä tiedusteluoperaation kannalta. Salaiseen tiedonhankintaan pitää olla aina korkea kynnyks. Järjestelmät pitää rakentaa siten, että niitä käytetään säästeliäästi ja ainoastaan erittäin perustelluissa tapauksissa. Mallit, joissa viranomaisille jätetään liikaa harkintavaltaa, ovat ihmisoikeustuomioistuimen mielestä aina alttiita väärinkäytöksille eivätkä ole siten yhteensopivia Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten kanssa. (Szabó ja Vissy v. Unkari, 12.1.2016.)

Zakharov-tapauksessa tuomioistuini piti ongelmallisena muun muassa tiedusteluviranomaisille jäävää lähes rajatonta valtaa määrittellä, missä tilanteissa ja millaisten tapahtumien perusteella viesteihin voidaan puuttua. Viranomaiset pystyivät tapauksessa lähes rajoituksetta määrittelemään tapahtumat ja toimenpiteet, jotka muodostavat uhkan turvallisuudelle (on kyse sitten kansallisesta, sotilaallisesta, taloudellisesta tai ympäristöturvallisuudesta). Viranomaisilla oli myös laaja harkintavalta sen määrittelemisessä, miten vakava uhka oikeuttaa salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön. Tällä tavoin avoin lainsäädäntö jätti tuomioistuimen mukaan mahdollisuuden väärinkäytöksille. (Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015, 248 kohta.)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuini on lisäksi kiinnittänyt huomiota salaisiin tiedonhankintakeinoihin kohdistuviin valvontajärjestelmiin. Erityisesti valvonnan tehokkuus ja valvontaelimen riippumattomuus ovat nousseet tärkeiksi vaatimuksiksi. Valvonnan tehokkuuteen kytkeytyvät kysymykset valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta, oikeussuojakeinoista ja toimivaltuuksien käytöstä ilmoittamisesta niiden kohteelle jälkikäteen. Ihmisoikeustuomioistuini on tavallisesti edellyttänyt, että väitetyt loukkauksen kohteena olevalla henkilöllä on suora pääsy oikeussuojakeinoon ilman välikäsiä. Valitus- tai kantelumahdollisuuden käytön edellytyksenä on yleensä se, että henkilö saa tiedon häneen kohdistetusta tiedonhankinnasta sen jälkeen, kun tiedonhankintakeinon käyttö on päättynyt. (Ks. Ekimdzhev ja muut v. Bulgaria, 11.1.2022; Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015; Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 18.5.2010; Association for European Integration and Human Rights ja Ekimdzhev v. Bulgaria, 28.6.2007; Popescu v. Romania, 26.4.2007; Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006; Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978.)

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä valvonnan riippumattomuutta koskevia vaatimuksia ei ole täyttänyt esimerkiksi järjestelmä, jossa valvojalla on läheinen suhde toimeenpanovaltaan. Myös liian läheiset poliittiset kytkökset ovat merkinä siitä, että valvontajärjestelmä ei ole riittävän riippumaton. Vaikka ihmisoikeustuomioistuini korostaa, ettei valvontatahon tarvitse olla tuomioistuin, se on kuitenkin kiinnittänyt argumentoinnissaan huomiota toimielinten jäsenten ja valvontatehtäviin valittavien ammatilliseen pätevyyteen ja taustaan. Tuomioistuin on salaisten tiedonhankintakeinojen osalta katsonut, että alalla, jossa väärinkäytökset yksittäistapauksissa ovat mahdollisesti helppoja ja voivat aiheuttaa haitallisia seurauksia koko demokraattiselle yhteiskunnalle on lähtökohtaisesti toivottavaa antaa valvontavastuu tuomarille, sillä oikeudellinen valvonta tarjoaa parhaat takeet riippumattomuudesta, puolueettomuudesta ja asianmukaisesta menettelystä. Lisäksi tuomioistuin on todennut, että kansanedustuslaitoksen osallistumisella salaisten tiedonhankintatoimivaltuuksien valvontaan on demokratian suojelemisen kannalta merkitystä. (Ks. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 25.5.2021; Szabó ja Vissy v. Unkari, 12.1.2016; Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015; R.E. v. Yhdistynyt Kuningaskunta,

27.10.2015; Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 18.5.2010; Popescu v. Romania, 26.4.2007; Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006; Segerstedt-Wiberg ja muut v. Ruotsi, 6.6.2006; Kopp v. Sveitsi, 25.3.1998; Campbell v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 25.3.1992; Leander v. Ruotsi, 26.3.1987; Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978.)

2.2.1.3 Kotirauhan suoja

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnan mukaisesti koti käsittää yleisesti ottaen henkilön vakituisen asunnon eli fyysisesti määriteltävän paikan, jossa yksityiselämää ja perhe-elämää vietetään (Giacomelli v. Italia, 2.11.2006). Tuomioistuimen tulkinnassa kodin käsitteen sisältö riippuu tosiasiallisista olosuhteista sekä riittävistä ja jatkuvista yhteyksistä tiettyyn paikkaan. Kodin käsitteen täyttyminen ei edellytä asunnon omistamista (Pibernik v. Kroatia, 4.3.2004). Kotina voidaan olosuhteista ja yhteyksistä riippuen pitää myös vapaa-ajan asuntoa (Demades v. Turkki, 31.7.2003; Sharxhi ja muut v. Albania, 11.1.2018).

Kotiin kuuluu ihmisoikeussopimuksen tarkoittamassa mielessä myös esimerkiksi toimisto tai muu liiketila. Sekä vapaan ammatinharjoittajan toimitila (Niemietz v. Saksa, 16.12.1992) että yhtiön liiketilat (Buck v. Saksa, 28.4.2005) voivat kuulua ”kodin” piiriin, mutta yhtiön nauttima suoja ei välttämättä ole yhtä pitkälle menevä kuin luonnollisen henkilön nauttima suoja (Société Colas Est ja muut v. Ranska, 16.4.2002). Liiketilän ja liiketoiminnan osalta puuttuminen 8 artiklan mukaiseen suojaan voi olla laajemmin sallittua kuin muutoin (Niemietz v. Saksa, 16.12.1992). Myös asianajajan liiketila voi kuulua kodin suojan piiriin (Petri Sallinen ja muut v. Suomi, 27.9.2005; Niemietz v. Saksa, 16.12.1992). Vaikka kansallinen lainsäädäntö voi sallia kotietsinnät tai kotikäynnit asianajajan toimistossa, tällaiset toimenpiteet edellyttävät erityisiä menettelytakeita (Xavier Da Silveira v. Ranska, 21.1.2010; André ja muut v. Ranska, 24.7.2008; Roemen ja Schmit v. Luxemburg, 25.2.2003; Niemietz v. Saksa, 16.12.1992).

Kodin suoja tarkoittaa henkilön oikeutta elää kodissaan niin, ettei sinne tunkeuduta asiattomasti tai laittomasti eikä henkilöä häädetä asunnosta laittomasti tai muutoin täysin kohtuuttomasti. Kodin piiriin puuttumista merkitsevät muun muassa poliisin pakkokeinot, kuten kotietsintä (Murray v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 28.10.1994; Funke v. Ranska, 25.2.1993; Chappell v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 30.3.1989), telepakkokeinot (Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978) tai esimerkiksi virka-apuna tapahtuvat, muut kodin piiriin tunkeutumiset (McLeod v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 23.9.1998; Evcen v. Alankomaat, 3.12.1997; Kanthak v. Saksa, 11.10.1988).

Kodin suojaan puuttumisen oikeuttavan kansallisen oikeuden tulee täyttää vaatimukset rajoituksen lainmukaisuudesta ja mm. sääntelyn täsmällisyydestä. Koska kotietsintä ja takavarikko merkitsevät vakavaa puuttumista 8 artiklan mukaiseen suojaan, niiden on perustuttava erityisen täsmälliseen lakiin (*Saber v. Norja*, 17.12.2020; *Sallinen ja muut v. Suomi*, 27.9.2005).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimissa on oikeuskäytännössään katsonut, että tiettyjen rikosten fyysisen todistusaineiston turvaamiseksi kansalliset viranomaiset voivat pitää välttämättöminä toimenpiteitä, jotka edellyttävät yksityisasuntoon menemistä (*Dragan Petrović v. Serbia*, 14.4.2020). Poliisin kodin piiriin tunkeutumisen yhteydessä sekä kodissa toteuttamien toimien on oltava lainmukaisia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (*Bostan v. Moldova*, 8.12.2020; *Dragan Petrović v. Serbia*, 14.4.2020; *Vasylchuk v. Ukraina*, 13.6.2013, 83 kohta; *McLeod v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, 23.9.1998). Euroopan ihmisoikeussopimus edellyttää suojaan poliisin tarpeetonta koteihin tunkeutumista vastaan. Väärinkäytöksiä vastaan tarvitaan takeita, joihin voi lukeutua myös valtion velvoittaminen suorittamaan tehokas tutkinta, jos se on ainoa laillinen keino selvittää väitteitä laittomista kotietsinnöistä (*Kučera v. Slovakia*, 17.7.2007; ks. myös *Vasylchuk v. Ukraina*, 13.6.2013; *Rachwalski ja Ferenc v. Puola*, 28.7.2009; *H.M. v. Turkki*, 8.8.2006).

Oikeutettuina tavoitteina on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä pidetty mm. kilpailuviranomaisen toimia taloudellisen kilpailun suojelemiseksi (*DELTA PEKÁRNY a.s. v. Tšekki*, 2.10.2014); veronkierron torjuntaa (*Keslassy v. Ranska*, 8.1.2002; *K.S. ja M.S. v. Saksa*, 6.10.2016); todisteiden hankkimista rikosasioissa, jotka liittyvät esimerkiksi rahanväärennöksiin (*Van Rossem v. Belgia*, 9.12.2004), murhaan (*Dragan Petrović v. Serbia*, 14.4.2020), huumekauppaan (*Işildak v. Turkki*, 30.9.2008) ja laittomaan lääkkeiden kauppaan (*Wieser ja Bicos Beteiligungen GmbH v. Itävalta*, 16.10.2007); ympäristönsuojelua ja haittojen ehkäisyä (*Halabi v. Ranska*, 16.5.2019) terveyden ja muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelua dopingin torjunnassa urheilussa (*FNASS ja muut v. Ranska*, 18.1.2018), etsintää yhdistyksen tiloissa sekä paperisten ja digitaalisten asiakirjojen takavarikointia mafiarikollisuutta koskevan parlamentaarisen tutkimuksen yhteydessä (*Grande Oriente d'Italia v. Italia*, 19.12.2024).

Kotietsinnän sääntelyn on oltava riittävän yksityiskohtaista, ja lainsäädännön on annettava riittävät ja tehokkaat takeet väärinkäyttöä vastaan. Kotietsintään liittyvä oikeusturvatake on, että etsinnän laillisuus ja oikeasuhtaisuus voidaan joko etukäteen tai kotietsinnän toimittamisen jälkeen saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi (*Gutsanovi v. Bulgaria*, 15.10.2013; *Heino v. Suomi*, 15.2.2011; *Işildak v. Turkki*, 30.9.2008; *Smirnov v. Venäjä*, 7.6.2007). Tämän arvioinnin tulee olla todellista, eikä se saa perustua pelkästään muodollisiin seikkoihin. Arvioinnissa tulee tarkastella

kotietsinnän tarkoitusta ja sen käytännön toteuttamista. Liialliset keinot etsinnän toteuttamiseksi tai valittajien näkemysten täydellinen ohittaminen eivät täytä asianmukaisen arvioinnin kriteeriä (Prezhdarovi v. Bulgaria, 30.9.2014; Iliya Stefanov v. Bulgaria, 22.5.2008). Jälkikäteisen valvonnan hyväksyttävyys edellyttää, että toimenpiteen laillisuuden tehokas oikeudellinen valvonta voidaan varmistaa, sekä asianmukaista hyvitystä jos toimenpide todetaan lainvastaiseksi (DELTA PEKÁRNY a.s. v. Tšekki, 2.10.2014). Syyttäjän ilman oikeusviranomaisen suorittamaa valvontaa määräämä kotietsintä on katsottu 8 artiklan vastaiseksi (Varga v. Romania, 1.4.2008).

Riittävien takeiden tulee olla käytössä myös silloin, kun etsintä toimitetaan rikosoikeudellisen prosessin alkuvaiheessa, kuten esitutkintaa edeltävässä poliisin tutkinnassa. Asiassa Modestou v. Kreikka (16.3.2017) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että kotietsintä ei ollut oikeasuhtainen, koska määräys oli muotoiltu epätasaisesti, oikeudellista ennakovalvontaa ei ollut suoritettu, valittaja ei ollut ollut läsnä etsinnän aikana ja koska välitöntä jälkikäteistä tuomioistuinvalvontaa ei ollut toteutettu.

Puuttumisen välttämättömyyden osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt 8 artiklan 2 kohdan mukaisten rajoitusperusteiden suppeaa tulkintaa ja puuttumisen välttämättömyyden huolellista perustelemista (Vinks ja Ribicka v. Latvia, 30.1.2020). Puuttumisen välttämättömyyden harkinnassa pohdittaviksi tulevat useat tapauksen olosuhteisiin sekä prosessuaalisiin takeisiin liittyvät seikat. Arvioinnissa ratkaiseva merkitys on sillä, onko puuttumiselle ollut pakottava yhteiskunnallinen tarve, onko se ollut kohtuullisessa suhteessa hyväksyttävään tarkoitukseen ja onko viranomaisratkaisu perusteltu olennaisin ja riittävin syin.

Arvioidessaan puuttumisen oikeasuhtaisuutta tavoiteltuun päämäärään nähden Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut huomioon mm. rikoksen vakavuuden, määräyksen antamistavan ja -olosuhteet ja erityisesti tuolloin saatavilla olevan todistusaineiston, etsintämääräyksen sisällön ja laajuuden, kotietsinnän kohteena olevien tilojen luonteen, takeet, jotka turvaavat toimenpiteen pysyvän kohtuullisissa rajoissa sekä etsinnän mahdolliset vaikutukset etsinnän kohteen maineeseen (ks. esim. Vinks ja Ribicka v. Latvia, 30.1.2020; Zubal' v. Slovakia, 9.11.2010; Buck v. Saksa, 28.4.2005; Camenzind v. Sveitsi, 16.12.1997; Niemietz v. Saksa, 16.12.1992; Chappell v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 30.3.1989). Etsintämääräyksen laajuuden kannalta merkitystä on myös sillä, kuinka läheisesti kotietsinnän kohteena oleva henkilö liittyy tutkinnan kohteeseen (Vinks ja Ribicka v. Latvia, 30.1.2020; Buck v. Saksa, 28.4.2005; Saint-Paul Luxembourg S.A. v. Luxemburg, 18.4.2013). Puuttumisen välttämättömyyden kannalta merkitystä on katsottu olevan sillä, olisiko syyllisyyden toteaminen johonkin rikokseen muutoin mahdotonta (Vinks ja Ribicka v.

Latvia, 30.1.2020; K.S. ja M.S. v. Saksa, 6.10.2016). Oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on voinut olla myös kotietsinnän kohteen suostumuksella kotietsinnän suorittamiseen (Hänninen v. Suomi, 16.7.2014).

Rikoksen vakavuuden osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut mm. rahanpesu- ja verorikoksia (Vinks ja Ribicka v. Latvia, 30.1.2020). Terrorismin torjumiseksi toteutettuja toimenpiteitä koskevassa asiassa Sher ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta (20.10.2015) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että kotietsintälupa oli asiassa muotoiltu melko laajasti, mutta terrorismin torjunta ja tilanteen kiireellisyys voivat oikeuttaa etsinnän laajemmilla ehdoilla kuin muutoin olisi sallittua. Tällaisissa tapauksissa poliisille tulisi antaa jonkin verran liikkumavaraa arvioida etsinnän aikana havaittujen seikkojen perusteella, mitkä seikat saattavat liittyä terroristiseen toimintaan, ja takavarikoida ne jatkotutkimuksia varten.

2.2.1.4 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 7–8/1976) 17 artiklassa määrätään muun muassa viestinnän suojasta. Artiklan 1 kohdan mukaan kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua eikä suorittaa hänen kunniaansa ja mainettaan loukkaavia hyökkäyksiä. Artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella on oikeus lain suojaan tällaista puuttumista tai tällaisia hyökkäyksiä vastaan. KP-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdassa sopimusvaltioille asetetaan velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin sopimuksessa, mukaan lukien 17 artiklassa, turvattujen oikeuksien suojaamiseksi.

KP-sopimuksen täytäntöönpanoa valvova YK:n ihmisoikeuskomitea on antanut tulkintakannanottoja yksityisyyden suojaa koskevasta yleissopimuksen 17 artiklasta. Artiklaa koskevassa ihmisoikeuskomitean yleiskannanotossa (General Comment no. 16, 8.4.1988) tämän sopimusmääräyksen on tulkittu pitävän sisällään valtion velvollisuuden itse pidättäytyä 17 artiklan vastaisista toimenpiteistä ja lisäksi puuttua yksityisten tekemiin loukkauksiin lainsäädännöllisin keinoin. Artiklan ilmaisu ”kirjeenvaihto” tarkoittaa myös muita viestinnän muotoja, kuten puhelinkeskustelua ja sähköpostia. Kaikenlainen yksityisen viestinnän pidättäminen, sensurointi, tarkastus tai julkaiseminen muodostaa puuttumisen kirjeenvaihtoon.

Sopimuksen 17 artiklassa ei luetella perusteita, joilla artiklassa turvattuja oikeuksia voitaisiin rajoittaa. Artiklassa ainoastaan nimenomaisesti kielletään mielivaltaiset ja laittomat puuttumiset oikeuksiin. Mielivaltaisen puuttumisen kiellolla tavoitellaan sitä, että myös lakiin perustuvien puuttumisten tulee olla KP-sopimuksen

määräysten ja tarkoituksen mukaisia ja kohtuullisia kussakin tapauksessa. Oikeuskirjallisuuden mukaan tulkinta-apua hyväksyttävälle rajoitusperusteille on löydettävissä KP-sopimuksen muiden artiklojen rajoittamiskriteereistä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitetuista rajoitusperusteista.

KP-sopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvelvoitteesta voidaan poiketa ainoastaan yleisen kansallista olemassaoloa uhkaavan hätätilan aikana. Tällaisen hätätilan tulee olla virallisesti sellaiseksi julistettu. Tällöin sopimusvaltiot voivat ryhtyä toimenpiteisiin, jotka merkitsevät poikkeamista niille KP-sopimuksen mukaan kuuluvista velvoituksista siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii. Lisäedellytyksenä on se, että tällaiset toimenpiteet eivät ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitusten kanssa eivätkä merkitse pelkästään rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon tai yhteiskunnalliseen syntyperään perustuvaa syrjintää.

YK:n ihmisoikeusneuvostossa on hyväksytty useita raportteja yksityiselämän suojasta digitalisaation aikakaudella (A/HRC/27/37 (2014), A/HRC/39/29 (2018), A/HRC/48/31 (2021) ja A/HRC/51/17(2022)).

2.2.2 Euroopan unionin oikeus

2.2.2.1 EU-oikeuden ja EU:n perusoikeuksien soveltuminen

EU:n perusoikeuskirjan (EUVL C 326, 26.10.2012) määräykset koskevat sen 51 artiklan 1 kohdan mukaan unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. EU:n perusoikeuskirjaa ei siten sovelleta tilanteissa, joissa on kysymys ainoastaan kansallisen lain soveltamisesta ja joita EU-oikeudessa ei säännellä. Kuitenkin EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolellakin perusoikeuskirjasta voidaan johtaa tulkinta-apua esimerkiksi tilanteissa, joissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole käsitellyt jotakin oikeutta tai siihen liittyvää kysymystä, josta on olemassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa säädetään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan mukaiset oikeudet ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatut oikeudet vastaavat toisiaan, niillä on sama merkitys ja kattavuus. Tämä ei estä unionia myöntämästä ihmisoikeussopimusta laajempaa suojaa. Perusoikeuskirjassa myönnetty suojan taso ei saa olla vastaavaa ihmisoikeussopimuksessa taattua suojan tasoa matalampi, mutta voi ylittää sen. EU:n oikeusjärjestyksessä tunnustettujen perusoikeuksien sisällön ja suojan tason tulkinnassa tulee ensisijaisesti tukeutua kyseistä oikeutta koskevaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (lausunto

EU:n liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen, 2/13, EU:C:2014:2454, 170 kohta; tuomio Kadi ja Al Barakaat, C-402/05 ja C-415/04 P, 281–285 kohta; tuomio Internationale Handelsgesellschaft, C-11/70, 4 kohta).

EU-oikeuden soveltuminen tiettyyn asiaan edellyttää, että asialla on ”riittävä liityntä” EU-oikeuteen (määräys Burzio, C-497/14, 28–31 kohta; määräys Văraru, C-496/14, 21 kohta; määräys Petrus, C-451/14, 18–20 kohta). EU:lla olevan toimivallan olemassaolo ei yksinään riitä tuomaan asiaa EU-oikeuden soveltamisalan piiriin, vaan merkityksellistä on, onko unioni käyttänyt toimivaltaa antamalla sääntelyä asiasta. EU:n perusoikeudet tai yleiset oikeusperiaatteet sellaisinaan, ilman konkreettista liityntää EU-oikeuteen, eivät muodosta kyseisenkaltaista riittävää liityntää, eivätkä siten tuo asiaa EU-oikeuden soveltamisalan piiriin (tuomio Monmorieux, C-380/23, 29 kohta; tuomio Volkswagen Group Italia ja Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, 36 kohta; tuomio Viva Telecom Bulgaria, C-257/20, 128 kohta; määräys Pondiche, C-608/14, 21 kohta; määräys Balázs ja Papp, C-45/14, 23 kohta; tuomio Torralbo Marcos, C-265/13, 30 kohta; määräys Cholakova, C-14/13, 30 kohta; määräys Nagy ym., C-488/12 – C-491/12 ja C-526/12, 17 kohta; tuomio Pelckmans Turnhout, C-483/12, 20 kohta; tuomio Åkerberg Fransson, C-617/10, 22 kohta).

Tiedustelulainsäädännön yhteydessä merkityksellisiä ovat EU-lainsäädäntöön sisältyvät poikkeukset, joiden perusteella EU-oikeuden soveltuminen on useissa säädöksissä rajattu kansallista turvallisuutta koskevien asioiden ulkopuolelle. Poikkeukset perustuvat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan määräykseen, jonka mukaan kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Unionilla ei siten ole kansallista turvallisuutta koskevaa toimivaltaa. EU-oikeuden soveltamisalan rajautuminen pois kansallista turvallisuutta koskevan poikkeuksen perusteella ei kuitenkaan ole aina käytännössä yksiselitteistä. EU:n oikeusjärjestyksellä ja erällä Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuilla ja EU-lainsäädännön kumoamiskanteilla on siten merkitystä myös tiedustelutoiminnalle ja sitä koskevan kansallisen lainsäädännön kehittämiseksi. Jäsenvaltion, joka vetoaa edukseen kansallista turvallisuutta koskevaan perusteeseen, on näytettävä toteen tarve turvautua kyseiseen perusteeseen (tuomio ZZ, C-300/11; tuomio Insinööri-toimisto InsTiimi Oy, C-615/10, 35 kohta; tuomio komissio v. Suomi, C-284/05, 45 ja 47 kohta).

Rikosten torjunnan osalta EU:n toimivaltaa ei ole rajattu kansallista turvallisuutta vastaavalla tavalla EU:n perussopimusten tasolla. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklassa määrätään EU:n toimivallasta rikosoikeuden alalla. Artiklan perusteella Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat säätää vähimmäis-säännöistä sikäli kuin se on tarpeen tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen sekä poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön

helpottamiseksi rajatylittävissä rikosasioissa. Vähimmäissäännöt voivat koskea muun muassa yksilön oikeuksia rikosasioiden käsittelyssä ja rikosten uhrien oikeuksia. Lisäksi sopimuksessa on määrätty poliisiyhteistyöstä. Sopimuksen 87 artiklan mukaan unioni toteuttaa jäsenvaltioiden kaikkien toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten sekä rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan erikoistuneiden muiden lainvalvontaviranomaisten välisen poliisiyhteistyön. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat säätää toimenpiteistä, jotka koskevat muun muassa asiaa koskevien tietojen keräämistä, tallentamista, käsittelyä, analysointia ja vaihtoa ja yhteisiä tutkintatekniikoita vakavan järjestäytyneen rikollisuuden paljastamiseksi. Sopimuksen 88 artiklassa määrätään Europolin tehtävästä tukea ja tehostaa jäsenvaltioiden poliisi- ja viranomaisten ja muiden lainvalvontaviranomaisten toimintaa ja niiden keskinäistä yhteistyötä, jolla ehkäistään ja torjutaan kahta tai useampaa jäsenvaltiota koskevaa vakavaa rikollisuutta, terrorismia ja johonkin unionin politiikkaan kuuluvaa yhteistä etua vahingoittavia rikollisuuden muotoja. Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittävät asetuksilla muun muassa Europolin tehtävät, joihin voi sisältyä erityisesti jäsenvaltioiden sekä kolmansien maiden tai elinten viranomaisten välittämien tietojen kerääminen, tallentaminen, käsittely, analysointi ja vaihto.

Euroopan unionin tasolla tehtävän varsinaisen rikosoikeudellisen ja poliisiyhteistyön lisäksi poliisin rikostorjuntatoimivaltuuksien käyttöön voi vaikuttaa muu Euroopan unionin sääntely. Viime vuosina erityisesti sähköisen viestinnän tietosuojaa koskevaan direktiiviin (2002/58), rikosasioiden tietosuojadirektiiviin (2016/680) ja tietosuoja-asetukseen (2016/679) liittyvällä Euroopan unionin tuomioistuimen tulkintakäytännöllä on ollut vaikutusta rikosten torjuntaan liittyvään henkilötietojen käsittelyyn. Näissä yhteyksissä Euroopan unionin tuomioistuin on tulkinnut myös perusoikeuskirjan luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevaa 7 artiklaa ja henkilötietojen suojaa koskevaa 8 artiklaa. Unionin tuomioistuin on katsonut, että kansallinen säännöstö, jonka mukaan sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien on säilytettävä liikenne- ja paikkatiedot kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja rikollisuuden torjumiseksi, kuuluu direktiivin 2002/58 soveltamisalaan. (tuomio La Quadrature du Net ym., C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, kohdat 100–104 ja tuomio Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra, C-162/22, kohta 28).

2.2.2.2 Luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja Euroopan unionin oikeudessa

Säännös luottamuksellisen viestin salaisuuden suojasta sisältyy EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklaan, jonka mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Lisäksi perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Henkilötietojen

suojaan kuuluvien tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava laissa määritettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty ja saada ne oikaistuksi. Riippumattoman viranomaisen on valvottava näiden sääntöjen noudattamista.

Perusoikeuskirjan tulkinnessa huomioon otettavien perusoikeuskirjaa koskevien selitysten (EUVL C 303, 14.12.2007, s. 17–35) mukaan perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvatut oikeudet vastaavat ja niillä on sama merkitys ja kattavuus kuin vastaavilla Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatuilla oikeuksilla. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa käytetty sana ”kirjeenvaihtonsa” on tekniikan kehityksen huomioon ottamiseksi korvattu perusoikeuskirjan 7 artiklassa sanalla ”viestensä”.

Perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikla eivät ole ehdottomia oikeuksia. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan lailla säätämistä koskevan vaatimuksen mukaisesti rajoituksen oikeudellisen perustan on muun muassa oltava riittävän selkeä ja täsmällinen, ja perustassa itsessään on annettava tietty suoja mahdollisia oikeudenloukkauksia vastaan (tuomio WebMind, C-419/14, 81 kohta). Kyseinen kriteeri muistuttaa läheisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavaa oikeuksien rajoitusedellytyksiä koskevaa ”säädetty laissa”-perustetta. Tämän vuoksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan saada tätä kriteeriä koskevaa tulkinta-apua erityisesti sellaisten perusoikeuskirjan määräysten osalta, jotka vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämiä oikeuksia.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu yksityiselämän kunnioitusta ja henkilötietojen suojaa koskevien perusoikeuksien tärkeyttä erityisesti sähköisen viestinnän yhteydessä (mm. tuomio Schrems, C-362/14, 39 kohta; tuomio Digital Rights Ireland, C-293/12 ja C-594/12, 53 kohta; tuomio Google Spain ja Google, C-131/12, 53, 66 ja 74 kohta; tuomio Rijkeboer, C-553/07, 47 kohta).

Oikeuskäytännöstä käy ilmi, että muun muassa vakavan rikollisuuden torjunta yleisen turvallisuuden takaamiseksi (tuomio Tsakouridis, C-145/09, 46 ja 47 kohta) ja kansainvälisen terrorismin torjuminen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi (tuomio WebMind, C-419/14, 76 kohta; tuomio Al-Aqsa, C-539/10 P ja

C-550/10 P, 130 kohta; tuomio Kadi ja Al Barakaat, C-402/05 P ja C-415/05 P, 363 kohta) ovat unionin yleisen edun mukaisia tavoitteita, joiden perusteella on voitu säätää perusoikeusrajoitteita. Lisäksi kansallinen turvallisuus mainitaan nimenomaisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa, ja se on vakiintuneesti hyväksytty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä oikeutetuksi tavoitteeksi rajoittaa perusoikeuksia (esim. tuomio komissio v. Suomi, C-284/05, 45, 47 ja 49 kohta).

EU-tuomioistuimen käytännössä perusoikeuksien rajoitusten suhteellisuusperiaatteen mukaisuuden arviointi on usein osoittautunut arvioinnin ratkaisevaksi vaiheeksi. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukainen suhteellisuusperiaate kuuluu EU-oikeuden yleisiin periaatteisiin ja edellyttää EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, että arvioitavana olevan toimen tai säädöksen oikeutetut tavoitteet ovat toteutettavissa unionin toimesta säädettyjen keinojen avulla ja että niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeellista ja välttämätöntä näiden tavoitteiden toteuttamiseksi ja on tähän soveltuvaa (appropriate and necessary, esim. tuomio Schaible, C-101/12, 29 kohta; tuomio Sky Österreich, C-283/11, 50 kohta; tuomio Nelson ym., C-581/10 ja C-629/10, 71 kohta; tuomio Afton Chemical, C-343/09, 45 kohta; tuomio Schecke, C-92/09 ja C-93/09, 74 kohta). Käytännössä kyse on hyväksyttävän tasapainon löytämisestä eri intressien välille. Perusoikeutta koskevien poikkeuksien ja rajoitusten tulee olla välttämättömiä niin, että toimenpiteillä puututaan kyseiseen perusoikeuteen mahdollisimman vähän samalla, kun myötävaikutetaan tehokkaasti kyseessä olevan EU:n sääntelyn tavoitteiden toteuttamiseen (tuomio WebMind, C-419/14, 82 kohta; tuomio R., C-285/09, 45 kohta; tuomio Schecke, C-92/09 ja C-93/09, 87 ja 88 kohta).

Digital Rights Ireland -tuomiossaan (C-293/12 ja C-594/12) EU-tuomioistuin edellytti teletunnistetietoihin pääsyä ja niiden käyttöä koskevien kriteerien suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta. Tuomioistuin totesi teletunnistetietojen säilyttämistä koskevan direktiivin (2006/24/EY) pätemättömäksi. Tuomioistuimen mukaan direktiivin olisi tullut asettaa tavoitteeseensa liittyvät objektiiviset rajat sille, keiden henkilöiden tunnistamistiedot saadaan säilyttää. Lisäksi direktiivissä olisi tullut tarkemmin määritellä ne rikokset, joiden torjumiseksi säilyttämisvelvollisuus asetettiin.

Ratkaisussaan Schrems EU-tuomioistuin piti yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden keskeistä sisältöä erityisesti loukkaavana säännöstöä, jonka nojalla viranomaiset pääsevät yleisesti sähköisen viestinnän sisältöön. Lisäksi tuomioistuin totesi, että tehokasta oikeussuojaa koskevan perusoikeuden keskeistä sisältöä loukkaavat sellaiset säännökset, joissa yksityisille ei anneta mahdollisuutta tutustua itseään koskeviin henkilötietoihin tai saada tällaiset tiedot oikaistuiksi tai poistetuiksi (tuomio Schrems, C-362/14, 94 ja 95 kohta).

Tele2 Sverige -tuomiossa EU-tuomioistuin arvioi paikka- ja liikennetietojen tallentamista sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin valossa (2002/58/EY, muutettu direktiivillä 2009/136/EY). Tuomioistuin katsoi, että sähköisten viestintävälineiden kaikkien liikenne- ja paikkatietojen yleinen ja erotuksetta tapahtuva säilyttäminen ei ole EU-oikeuden mukaista. Tästä huolimatta jäsenvaltiot voivat säätää sekä tietojen kohdennetusta säilyttämisestä että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten oikeudesta saada kyseisiä tietoja jonkin sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivissä mainitun oikeutetun tavoitteen toteuttamiseksi. Tuomioistuin mainitsi nimenomaisesti ”vakavan rikollisuuden” (serious crime) esimerkkinä oikeutetusta tavoitteesta, koska tämä tavoite oli merkityksellinen pääasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä. Tuomioistuin katsoi sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15.1 artiklan sisältävän tyhjentävän luettelon oikeutetuista tavoitteista, joihin kuuluvat muun ohella yleinen turvallisuus (public security) ja kansallinen turvallisuus (national security). Tuomioistuimen mukaan kyseisten kansallisten säännösten on oltava selviä ja täsmällisiä. Lisäksi tietojen säilyttämisen ja pääsyn niihin on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oltava rajoitettu täysin välttämättömään. (Tuomio Tele2 Sverige, C-203/15 ja C-698/15, 94–96, 102–103, 108–109, 116 kohta.) Unionin tuomioistuin on sittemmin arvioinut, että kansalliseen turvallisuuteen kohdistuva uhka eroaa luonteeltaan, vakavuudeltaan ja uhan muodostavien erityisten olosuhteiden vuoksi siitä yleisestä ja pysyvästä vaarasta, jonka muodostavat jännitteiden tai häiriöiden, jopa vakavien, ilmeneminen, tai 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).

Tele2 Sverige -tuomiossa EU-tuomioistuin luetteli kaikkiaan useita aineellisia ja menettelyllisiä seikkoja, jotka tulisi ottaa huomioon tietojen säilyttämistä ja käyttöä koskevissa kansallisissa säännöksissä. Sääntelyn tulee sisältää muun ohella asianmukaiset oikeussuojakeinot. Lisäksi kansallisen säännösten tulee perustua objektiivisiin seikkoihin, joiden perusteella voidaan kohdentaa sellainen yleisö, johon liittyvät tiedot voivat paljastaa ainakin välillisen yhteyden vakavaan rikollisuuteen, myötävaikuttaa tavalla tai toisella vakavan rikollisuuden torjumiseen tai ehkäistä yleistä turvallisuutta koskeva uhka. Tuomion mukaan kansallisten säännösten laajuutta ja soveltamista voidaan rajoittaa ehdottoman välttämättömään edellytyksillä, jotka koskevat muun muassa aiotun säilytyksen kestoa, maantieteellisesti määriteltyä aluetta, henkilöpiiriä, tietoluokkia, viestintävälineitä ja kohdennettua yleisöä. Tuomioistuin katsoi lisäksi, että etukäteisvalvontaa, tietojen säilyttämistä unionin alueella, tietosuojan ja -turvan korkeaa tasoa, tietojen lopullista hävittämistä säilytysajan päätyttyä ja tietojen kohteena olevien henkilöiden tiedottamista on pidettävä edellytyksinä sille, että toimivaltaiset viranomaiset voivat saada kyseisiä tietoja (tuomio Tele2 Sverige, C-203/15 ja C-698/15, 106–111, 117–119, 120–122 kohta).

Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin tulkintaa koskeva EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö kehittyy jatkuvasti. Tele2 Sverige -tuomion jälkeen paikka- ja liikennetietojen säilyttämistä ja käyttöä on arvioitu ainakin seuraavissa ratkaisuissa: tuomio Ministerio Fiscal, C-207/16; tuomio Privacy International, C-623/17; tuomio La Quadrature du Net ym., C-511/18, C-512/18 ja C-520/18; tuomio Prokuratuur, C-746/18; tuomio SpaceNet, C-793/19 ja C-794/19; tuomio Commissioner of An Garda Síochána, C-140/20; tuomio VD ja SR, C-339/20 ja C-397/20; tuomio Spetsializirana prokuratura, C-350/21; tuomio A. G. ja Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra, C-162/22; tuomio La Quadrature du Net ym., C-470/21; tuomio Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano, C-178/22.

Tietosuojaa koskevassa oikeuskäytännössään EU-tuomioistuin on kiinnittänyt kaikkiaan huomiota muun muassa arvioinnin kohteena olevan järjestelyn valvontaan, käytettävissä oleviin riittäviin oikeussuojakeinoihin, tiedon antamiseen ja tietoturvaan sekä henkilöpiiriä, ennakkolupaa, tietoihin pääsyä, tietojen säilytysaika ja niiden hävittämistä koskeviin edellytyksiin (ks. tuomio Tele2 Sverige, C-203/15 ja C-698/15, 106–111, 117–119, 120–122 kohta; tuomio WebMind, C-419/14, 77–78 kohta; tuomio Schrems, C-362/14, 40 ja 95 kohta; tuomio Digital Rights Ireland, C-293/12 ja C-594/12, 56–67 kohta; tuomio UGT-Rioja ym., C-428/06 – C-434/06, 80 kohta). Erityisesti rikosten torjunnan osalta Euroopan unionin tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota siihen, että pääsy matkapuhelimen tietoihin voi kattaa viestinnän sisällön ja välitystietojen lisäksi esimerkiksi valokuvia ja internetin selaushistorian. Pääsy tällaisten tietojen kokonaisuuteen voi mahdollistaa hyvin tarkkojen päätelmien tekemisen rekisteröidyn yksityiselämästä, kuten hänen päivittäisistä tottumuksistaan, vakituista tai tilapäisistä oleskelupaikoistaan, päivittäisistä tai muista liikkumisistaan, suorittamistaan toimista ja sosiaalisista suhteistaan sekä sosiaalisista piireistä, joissa tämä henkilö liikkuu. Siten unionin tuomioistuin on katsonut, että matkapuhelimen tietoihin tutustuminen viranomaisen toimesta tarkoittaa perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa taattuihin perusoikeuksiin kohdistuvaa puuttumista, jota on pidettävä vakavana tai jopa erityisen vakavana (tuomio Bezirkshauptmannschaft Landeck, C-548/21, kohdat 92–93, 95).

2.2.2.3 Kotirauhan suoja Euroopan unionin oikeudessa

EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklan valossa kotina pidetään paikkaa, jossa henkilö asuu vakituisesti. EU-tuomioistuin on arvioinut kodin suojaa erityisesti kilpailuoikeudellisissa, komission tarkastustoimivaltuuksia koskevissa asioissa. EU-tuomioistuin on muuttanut kodin suojan alaa koskevaa tulkintalinjaansa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen omaksuman tulkinnan mukaisesti siten, että kodin suojan alaan voivat kuulua myös liiketilat (tuomio Roquette Frères, C-94/00; tuomio Almamet GmbH, T-410/09; määräys Pilkington Group Ltd, T-462/12 R). Oikeuden

henkilöllinen soveltamisala ulottuu siten myös oikeushenkilöihin. Tuomiossa Roquette Frères (C-94/00) EU-tuomioistuin viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdassa myönnetty oikeus puuttua kodin suojaan saattaa hyvinkin ulottua laajemmalle toimi- tai liiketilojen tai ammatti- tai liiketoiminnan osalta kuin muissa tapauksissa (ks. tuomio Roquette Frères, C-94/00, kohta 29 ja siinä viitattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu Niemietz v. Saksa, 16.12.1992).

EU-tuomioistuin on katsonut komission tarkastustoimivaltuuksiin liittyneissä asioissa, että puuttuminen kodin suojaan voi olla oikeutettua myös ilman tuomioistuimen etukäteen antamaa lupaa (tuomio Deutsche Bahn, C-583/13 P) mutta etukäteen luvan puuttuminen voi yhdessä muiden seikkojen kanssa johtaa siihen, että oikeutta katsotaan loukatun. Tällöin on arvioitava myös esimerkiksi tarkastustoimivaltuuden laajuutta ja tarkastuksen toteuttamistapaa. Vaikka komission on tarkastustoimivaltuuksia koskevassa sääntelyssä tarkasti täsmennettävä tarkastuksen kohde ja tarkoitus, sen ei välttämättä tarvitse ennalta nimetä, mihin yritykseen ja mihin tiloihin tarkastus kohdistuu (tuomio Casino, T-249/17).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä tarkastellaan tietyiltä osin yksityiskohtaisemmin jaksossa 2.5.3.

2.3 Teknologisen kehityksen vaikutus yksityiselämän suojaan

Yksityiselämän suojan merkitys on kasvanut 2000-luvulla digitalisaation myötä viestinnän siirtyessä verkkoon. Sähköinen viestintä on noussut keskeiseksi osaksi ihmisten arkea, yhteiskunnallista vuorovaikutusta ja taloudellista toimintaa. Erilaiset sähköiset viestintäkeinot kuten puhelut, sähköpostit, pikaviestit, videopuhelut ja sosiaalisen median alustat muodostavat nykyään viestinnän perustan niin yksityishenkilöiden kuin yritystenkin välillä. Viestintäverkkojen ja viestintäpalvelujen tarjonta on eriytynyt niin, että viestintäpalveluja tarjoavat myös tahot, jotka tarjoavat palveluja perinteisempien teleyritysten tarjoamien verkkojen päällä. Teknologian kehitys on mahdollistanut nopean ja lähes rajattoman tiedonsiirron. Edistyneet laskentatehot ja tallennusratkaisut mahdollistavat sen, että valtavia määriä tietoa voidaan käsitellä ja säilyttää pitkiäkin aikoja. Valtiolliset toimijat, yritykset ja teknologiapalveluiden tarjoajat keräävät ja käsittelevät valtavia määriä viestintään liittyvää dataa, mukaan lukien metatietoja, jotka voivat paljastaa viestintätapahtuman lisäksi tietoa yksilön käyttäytymisestä, mieltymyksistä ja sosiaalisista

verkostoista. Erityisesti sähköisten viestintävälineiden käyttö on tehnyt mahdolliseksi viestien tallentamisen, analysoinnin ja jopa kaupallisen hyödyntämisen tavalla, joka ei ollut aiemmin mahdollista.

Säännös luottamuksellisen viestin salaisuudesta perustuslain 10 §:n 2 momentissa on väline- ja tekniikkaneutraali. Perustuslain 10 §:n 2 momentissa mainitaan nimenomaisesti kirje ja puhelu, jotka olivat säätämishetkellä tavallisimmat luottamuksellisen viestinnän muodot, mutta säännöksen esitöissä mainitaan suojattavina viestintämuotoina myös televerkossa välitettävä signaali, joka voi sisältää esimerkiksi puhetta, kuvaa, kirjoitusta tai tietokonekielistä viestintää. Yhteiskunnallisesti myös tällaisen uudentyyppisen televiestinnän suojaaminen on tärkeää (HE 309/1993 vp, s. 53/II). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä luottamuksellisenä viestinä on sittemmin tarkasteltu muun muassa sähköpostia ja tietoverkon käyttöä (PeVL 27/2000 vp). Perustuslakivaliokunta on eräässä sääntely-yhteydessä katsonut, että viestinnän osapuoliksi luettavien luonnollisten henkilöiden välisen sisällön puutteen vuoksi esityksen lakiehdotusten mukainen haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältämä viestintä jäi kokonaan perustuslain 10 §:n 2 momentin suojan ulkopuolelle (PeVL 62/2024 vp).

Viestinnän luottamuksellisuuden suoja on historiallisesti perusteltu viestin välittäjän, kuten postilaitoksen, monopoliasemalla, jolloin viesti on ollut välityksen aikana alttiimpi oikeudettomalle paljastumiselle (G., S. ja M. v. Itävalta, 12.10.1983). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen nykyisen tulkinnan mukaan suoja ei pääty viestin välittämiseen, vaan myös esimerkiksi digitaalinen viestintä yrityksen palvelimella nauttii laajaa suoja (Bernh Larsen Holding AS ym. v. Norja, 14.3.2013).

Luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perustuslakisääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitetun viestin sisältö ulkopuolisilta. Perustuslailla turvataan jokaiselle oikeus luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tietoa hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Säännös antaa kuitenkin turvaa muillekin tällaista viestiä koskeville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisenä. Tyypillisesti tällaisia ovat esimerkiksi puhelujen tunnistamistiedot. (HE 309/1993 vp, s. 53–54.) Valiokunta on aiemmin katsonut, että viestin tunnistamistiedot jäävät luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (esim. PeVL 10/2004 vp, s. 4/II, PeVL 23/2006 vp, s. 2–3, PeVL 59/2006 vp, s. 2/I), mutta todennut sittemmin, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp ja PeVL 62/2024 vp).

Teknologinen kehitys ja viestinnän muuttuminen sähköiseksi korostavat yksityisten palveluntarjoajien merkitystä viestinnän luottamuksellisuuden varmistajina. Teknologinen kehitys on vaikuttanut myös keinoihin suojata viestin paljastumista ulkopuolisille, kuten erilaisten salausratkaisujen kehittymiseen. Viestintäpalvelut ja -verkot ovat pitkälti yksityisten tahojen ylläpitämiä. Tietoliikenteen ja tietoturvallisuuden ja sitä myötä myös viestinnän luottamuksellisuuden turvaaminen voi edellyttää sääntelyä, jolla varmistetaan, että yksityiset tahot voivat turvata palveluidensa turvallisuuden (vrt. PeVL 9/2004, s. 4). Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentissa sallittujen rajoitusperusteiden on katsottu koskevan ainakin ensisijaisesti julkisen vallan taholta tulevia puuttumisia (PeVL 47/1996 vp, s. 7). Valiokunta on arvioinut yksityisten tahojen mahdollisuuksia käsitellä luottamuksellista viestintää ja välitystietoja osin perustuslain 10 §:n 4 momentin kvalifioitujen lakivarausten näkökulmasta ja osin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta (PeVL 9/2004 vp, PeVL 29/2008 vp ja PeVL 20/2025 vp).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan vahva salausturva on merkityksellinen perusoikeuksien, kuten sananvapauden, yksityisyyden suojan ja tietosuojan suojaamisessa, ja salausturva myös auttaa kansalaisia ja yrityksiä puolustautumaan tietotekniikan väärinkäytöksiä, kuten hakkerointia, identiteetti- ja henkilötietojen varkauksia, petoksia ja luottamuksellisten tietojen epäasianmukaista paljastamista vastaan (Podchasov v. Venäjä, 13.2.2024, kohta 76). Tietoturvan voi katsoa sisältyvän viestinnän luottamuksellisuuden perusoikeusolottuvuuksiin. Velvoitteilla purkaa viestinnän salausturva voisi olla laajakantoisia ja periaatteellisia vaikutuksia luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan sekä muiden perusoikeuksien toteutumiseen verkossa (vrt. PeVL 5/2023 vp).

Viestintäteknologian kehityksen vuoksi perustuslain 10 §:n 2 momentin nimenomaiset viittaukset kirjeen ja puhelun luottamuksellisuuteen olisi perusteltua poistaa säännöstekstistä. Voimassa olevan säännöksen laatimisajankohdan jälkeen ihmisten välistä semanttista sisältöä sisältävä viestintä on muuttunut suurelta osin sähköiseksi (muun muassa sähköposti, matkapuhelinviestintä, pikaviestit ja sosiaalinen media). Säännöksessä nimenomaisesti mainitut viestintämuodot eli puhelu ja kirje ovat edelleen käytössä, mutta niiden merkitys on pienentynyt. Lisäksi teknologisen kehityksen ja muiden edellä mainittujen seikkojen vuoksi luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan alan kannalta viestinnän eri muotojen nimenomaisella mainitsemisella on vähemmän merkitystä.

2.4 Yksityiselämän suojan rajoittaminen rikosten selvittämiseksi ja rikosten tutkinnassa

Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädetyn lakivarauksen tarkoituksena oli korvata hallitusmuotoon sisällytynyt nimenomaisesti kotietsinnän edellytyksiä ja toimittamista koskeva lakivaraus ja laajentaa lakivarausta koskemaan myös muita kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia (HE 309/1993 vp, s. 54). Koska kysymys oli lakivarauksen sanamuodon väljentämisestä aiempaan verrattuna, perustuslakivaliokunta korosti välttämättömyyttä momentissa mainittujen kriteerien kannalta sen edellytyksenä, että rajoituksista voidaan säätää tavallisella lailla (PeVM 25/1994 vp, s. 8/II).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään suhteellisen usein arvioinut kotirauhan suojaan puuttuvien toimenpiteiden perustuslainmukaisuutta. Tässä lausuntokäytännössään valiokunta on katsonut, että kotirauhan piiriin ulottuva toimi on hyväksyttävä ”rikosten selvittämiseksi”, jos toimi sidotaan säännöksessä siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (esim. PeVL 12/2001 vp, s. 3/II ja PeVL 12/2002 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on sinänsä jo varsin pian perusoikeusuudistuksen jälkeen katsottu, että kotirauhaa koskevassa kvalifioidussa lakivarauksessa tarkoitettu rikoksen selvittäminen pitää sisällään myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen tai yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutetun teon asteelle (PeVL 2/1996 vp, s. 2/I). Valiokunnan mukaan monen rikoksen luonteesta johtuu, että niiden selvittäminen ei ole mahdollista, mikäli rikoksen tekeminen ei ylipäänsä paljastu. Tämä taas saattaa vaatia ennakkollista varautumista rikoksen tapahtumiseen (PeVL 2/1996 vp, s. 2/I). Sittemmin valiokunta on katsonut pitävänsä perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin tarkoittamassa mielessä rikoksen selvittämisenä tai tutkintana myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä ehtinyt toteutetun teon asteelle (PeVL 5/1999 vp, s. 3/I).

Kun kysymys on ollut ”rikosten selvittämiseksi” kotirauhan suojaan puuttuvan toimivaltuuden arvioinnista, sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön lähtökohtana on ollut, että kotirauhan suojaan ei tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (esim. PeVL 106/2022 vp, PeVL 21/2022 vp, PeVL 26/2018 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 6/2010 vp, PeVL 8/2006 vp, PeVL 40/2002 vp, s. 2 ja PeVL 26/2001 vp, s. 5/I, poikkeuksista lähtökohtaan ks. PeVL 30/2014 vp ja PeVL 14/2013 vp). Valiokunta on pitänyt sakonuhkaiseen tekoon ulottuvan

tarkastustoimivaltuuden poistamista myös edellytyksenä lakiehdotuksen käsitte-
lylle tavallisen lain säätämisyksikössä (PeVL 40/2002 vp, s. 2/II). Toisaalta valio-
kunnan käytännössä on myös katsottu, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus
julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön val-
vomiseksi on ollut perustuslain kannalta hyväksyttävä sellaisiakin rangaistavaksi
säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enim-
millään seurata sakkorangaistus (PeVL 69/2002 vp, s. 2–3). Lisäksi valiokunta on
lausuntokäytännössään katsonut, että tarkastusoikeus on voitu tavallisella lailla kyt-
keä myös rangaistusluonteisella hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituun
tekoon (esim. PeVL 7/2004 vp, s. 2/II, PeVL 39/2005 vp, s. 2/II, PeVL 2/2017 vp, s. 3,
PeVL 6/2019 vp ja PeVL 30/2025 vp).

Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä
rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka
kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuus-
tarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi soti-
laallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa
kansallista turvallisuutta.

Yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tut-
kintaa koskevan rajoitusperusteen piiriin on katsottu kuuluvan esimerkiksi huu-
mausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset (HE
309/1993 vp, s. 54). Myös sotarikosten ja rikosten ihmisyyttä vastaan sekä yleis-
vaarallisten rikosten vakavampien tekemuotojen samoin kuin törkeän laittoman
maahanmuuton järjestämisen, törkeän sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta
esittävän kuvan levittämisen, vakavimpien vapauten kohdistuvien rikosten, joi-
denkin terrorismirikosten sekä vahingonteon, datavahingonteon, petosrikosten,
parituksen ja ympäristön turmelemisen törkeiden tekemuotojen on katsottu perus-
tuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä olevan perustuslain puheena olevassa
säännöksessä tarkoitettuja rikoksia. Samoin erityisesti liike- tai ammattitoimintaan
liittyvien, taloudellisiin intresseihin kohdistuvien törkeiden rikosten tutkimiseksi on
pidetty mahdollisena säätää rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen.
Tällöin edellytyksenä on kuitenkin ollut, että rikoksella on tavoiteltu erityisen suurta
hyötyä ja rikos on tehty erityisen suunnitelmallisesti (PeVL 26/2025, kappale 14).

Perustuslain tulkintakäytännössä rikosten tutkintaa koskevan rajoitusperusteen
nojalla on voitu säätää myös rikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyvistä toimi-
valtuuksista (PeVL 67/2010 vp). Tulkintakäytännön mukaan ilmaisun ”rikosten
tutkinnassa” voidaan pelkin kielellisin perustein ymmärtää tarkoittavan vain jo teh-
tyjä rikoksia, mutta käytännössä ei ole kuitenkaan mahdollista vetää täsmällistä
rajaa rikoksen tekohetken mukaan. Monien rikosten luonteesta johtuu, että niiden

selvittäminen ei ole mahdollista, mikäli rikoksen tekeminen ei ylipäättään paljastu, mikä puolestaan saattaa vaatia ennakkollista varautumista rikoksen tapahtumiseen (PeVL 2/1996 vp). Siten rikoksen tutkintana tai selvittämisenä on tulkintakäytännössä voitu pitää myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutuneen teon asteelle (PeVM 4/2018 vp, PeVL 5/1999 vp, PeVL 2/1996 vp, vrt. PeVL 11/2005). Tulkintakäytännössä rikoksen selvittämisenä tai tutkintana on pidetty myös rikoksen paljastamista, joka liittyy tilanteisiin, joissa rikos voidaan olettaa tehdyksi (PeVL 67/2010 vp). Tulkintakäytännössä konkreettisella ja yksilöidyllä rikosepäilyllä on tarkoitettu tiettyyn henkilöön kohdistuvaa perusteltua epäilyä tämän syyllistymisestä tiettyyn toimivaltuussäännöksessä nimenomaisesti mainittuun rangaistavaksi säädettyyn tekoon (PeVL 5/1999 vp, PeVL 2/1996 vp, myös PeVL 11/2005 vp).

Koska perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuna rikoksen tutkintana pidetään myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt jo toteutuneen teon asteelle, säännöksen tulkinnassa on tältä osin irtaannuttu sen sanamuodosta. Sama koskee edellä todetun mukaisesti kotirauhan suojaa koskevaa lakivarausta rikosten selvittämistä koskevin osin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt epätyytyttävänä tilannetta, jossa perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin soveltamiskäytäntö on osin erkaantunut säännöksen kieliasusta. Valiokunta on kehottanut valtioneuvostoa harkitsemaan, millaisiin toimenpiteisiin sanotun seikan johdosta olisi ryhdyttävä (PeVL 30/2025 vp, PeVL 20/2025 vp, PeVL 62/2024 vp, PeVL 47/2024 vp, PeVL 15/2024 vp, PeVL 5/2023 vp, PeVL 12/2019 vp, PeVL 6/2019 vp, PeVL 36/2018 vp, PeVL 35/2018 vp, PeVL 6/2018 vp, PeVL 36/2017 vp, PeVL 39/2016 sekä PeVM 4/2018 vp). Valiokunnan mukaan perustuslain 10 §:n kumpaankin lakivaraukseen sisältyy tulkinnallinen epäsuhta. Perustuslakivaliokunnan mielestä asian korjaaminen edellyttää molempien osalta yhtäaikaista, huolellista ja syvällistä arviota muutostarpeesta ja muutoksen toteuttamisesta tavalla, joka ei tuo yllättäviä seurannaisvaikutuksia (PeVM 4/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista (PeVM 4/2018 vp). Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttien rikosten selvittämiseen ja tutkintaan liittyviä sanamuotoja on siten syytä kehittää suuntaan, joka vastaa niille tulkintakäytännössä tapahtunutta kehitystä.

2.5 Uhkaperusteinen rikostiedustelu

2.5.1 Rikollisuuden ja toimintaympäristön muutos

2.5.1.1 Toimintaympäristön muutoksen yleisiä piirteitä

Viime vuosikymmenien aikana poliisin tehtäväkenttää vakavan rikollisuuden torjunnassa on muokannut erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden kasvu, kansainvälistyminen ja rikollisten organisaatioiden toimintaa palvelevien väkivaltaisten toimintamallien yleistyminen. Samanaikaisesti väkivallan ääri-ilmiöt ovat yleistyneet, mikä on ollut havaittavissa kohdennetun väkivallan uhkina. Myös yleinen viranomaisvastaisuus on lisääntynyt ja kynnys kohdistaa uhkailua ja jopa väkivaltaa viranomaisia kohtaan on madaltunut.

Yhteiskunnan digitalisaatio on avannut uusia rikoksentekomahdollisuuksia tietotekniikkarikollisuudelle (kyberrikollisuus). Tekoälyn laajemman hyödyntämisen arvioidaan kiihdyttävän entisestään järjestäytyneen rikollisuuden kasvua useilla rikollisuuden aloilla. Tietoverkkorikollisuuden ajankohtaisimpia ilmenemismuotoja ovat tietomurrot ja palveluestohyökkäykset sekä niihin liittyvät kiristykset. Teknologian kehitys on luonut uusia mahdollisuuksia myös tietotekniikkaa ja tietoverkkoja hyväksi käyttäen toteutettavalle muulle rikollisuudelle, erityisesti petosrikollisuudelle. Tietoverkkoavusteisia petoksia pidetäänkin yhtenä keskeisimpänä järjestäytyneen rikollisuuden toimialana. Vuonna 2024 poliisille ilmoitettujen tietoverkkopetosten rikoshyöty kasvoi edellisestä vuodesta noin 70 % määrän ylittäessä 84 miljoonaa euroa. Vuonna 2024 poliisille ilmoitettiin yli 32 000 tietoverkkoavusteista petosta.

Kyse ei ole ainoastaan rikosten tekotapojen muutoksesta, vaan uusia teknologioita voidaan hyödyntää myös rikollisen toiminnan suojaamisessa viranomaistoiminnalta. Esimerkkeinä voidaan mainita rikolliseen tarkoitukseen luodut korkean salauksen viestijärjestelmät, virtuaalivaluuttojen käyttö ja anonyymit verkon keskustelupalstat ja kauppapaikat. Lukuisat tuomioistuinratkaisut ovat osoittaneet, kuinka keskeiseksi mainitut teknologiat ovat rikollisessa toiminnassa muodostuneet.

Vaikka teknologian kehitys on avannut myös viranomaisille uusia mahdollisuuksia tiedonhankintaan ja tiedonkäsittelyyn, ovat rikostorjuntaoperaatioiden aikajänteet samanaikaisesti lyhentyneet kansainvälistymisen ja viestiteknologioiden kehittymisen seurauksena.

2.5.1.2 Järjestäytynyt rikollisuus

Järjestäytynyt rikollisuus edustaa erityistä uhkaa oikeusjärjestyksen suojaamille eduille toiminnan tehokkuuden ja laajamuotoisuuden vuoksi (HE 44/2002 vp, s. 191). Henkilötasolla rikoksen tekemisen osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa katsotaan ilmentävän päättäväisempää asettumista oikeusjärjestyksen suojaamia oikeushyviä ja oikeushyvien suojaa toteuttavaa oikeusjärjestystä vastaan (HE 263/2014 vp, s. 20). Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnalla pyritään osaltaan toteuttamaan perustuslain 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain ja perusoikeusjärjestelmän uudistuksesta kuluneiden noin kolmenkymmenen vuoden aikana järjestäytynyt rikollisuus on kasvattanut huomattavasti merkitystään yhteiskunnallisena ilmiönä ja muuttunut kansainvälisemmäksi. Olemukseltaan järjestäytynyt rikollisuus on kehittynyt hierarkkisista rakenteista kohti yhteisten intressien varaan rakentuvia yhteistyöverkostoja. Samanaikaisesti on yleistynyt rikollisten palvelujen ja välittäjien hyödyntäminen. Kehityksen myötä rikollisorganisaatiot ovat muovautuneet kohti solumaisia rakenteita, mikä on heikentänyt mahdollisuuksia vaikuttaa viranomaistoimin rikollisorganisaation toimintaan. Järjestäytyneen rikollisuuden on havaittu myös olevan erityisen ketterä tunnistamaan uusia rikoksentekomahdollisuuksia sekä hyödyntämään uusia teknologioita rikosten tekemisessä. Tätä ovat ilmentäneet muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden toimijoiden tekemät koronatukihakemukset sekä arvonlisäverojen palautuksiin liittyvät petokset.

Järjestäytynyt rikollisuus hyödyntää toiminnassaan laillisia liiketoimintarakenteita saadakseen taloudellista hyötyä sekä edistääkseen rikollista toimintaansa. Liiketoimintarakenteiden hyödyntämiseen liittyy usein erilaista petos- ja talousrikollisuutta sekä rahanpesua. Yritystoiminta myös vahvistaa rikollistoimijoiden vaikutusvaltaa muussa yhteisössä. Uhkailua, kiristystä ja väkivaltaisia käytäntöjä hyödyntämällä järjestäytyneen rikollisuuden toimijat voivat pahimmassa tapauksessa luoda monopoleja tietyille toimialoille. Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto Europolin vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden arvioissa (nk. EU SOCTA, 2025) erityisen haavoittuviksi toimialoiksi on mainittu rakennus- ja kiinteistöala, logistiikka-ala sekä alat, joilla käytetään paljon käteistä rahaa. Järjestäytyneen rikollisuuden yrityksiä toimii Suomessa myös kriittisiksi määritellyillä toimialoilla kuten turvallisuusalalla.

Järjestäytyneet rikollisryhmät ja rikollisverkostot harjoittavat monenlaista vakavaa rikollisuutta tavoitteenaan erityisesti taloudellisen hyödyn hankkiminen. Ne valmistelevat ja salakuljettavat huumausaineita sekä vastaavat suurelta osin huumausaineiden kaupasta. Toiseksi merkittäväksi järjestäytyneen rikollisuuden tulonlähteeksi on

noussut tietoverkkoavusteinen petosrikollisuus. Lähes kaikkeen järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyy myös rahanpesua sekä vakavaa ase- ja väkivaltarikollisuutta. Laittomien aineiden ja esineiden sekä rikollisten palvelujen kauppaa käydään yhä laajemmin myös pimeän verkon alustoilla. Järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvä väkivallan uhka on muuttunut Suomessa muutamassa vuodessa merkittävästi vakavammaksi erityisesti ruotsalaisen järjestäytyneen rikollisuuden vaikutusvallan kasvun ja siihen kytkeytyvän ns. katujengi-ilmiön myötä. Suomessakin on tehty havaintoja aseistautumisesta, palkkamurhien valmistelusta ja väkivallan tekojen tilaamisesta tietoverkossa. Ilmiöön liittyy myös summittainen ammuskelu ja räjähteiden käyttö rikollisryhmien välienselvittelyissä, mikä lisää sivullisille aiheutuvaa vaaraa.

Järjestäytyneelle rikollisuudelle on leimallista jatkuva muutos. Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto Europolin arviossa (EU SOCTA, 2025) vakavimpina järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvinä uhkakuvina on mainittu:

- kriittiseen infrastruktuuriin, hallintoon, yrityksiin ja kansalaisiin kohdistuvat kyberhyökkäykset
- laajalle leviävä tietoverkkoavusteisten petosten epidemia, jossa hyödynnetään virtuaalivaluuttoja sekä enenevässä määrin tekoälyä
- lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, jossa hyödynnetään tietoverkkoja ja tekoälyä
- ihmisten salakuljetus ja laitton maahanmuutto uusine tekotapoineen, joissa hyödynnetään uusia teknologioita
- huumausainekauppa, erityisesti kokaiini ja synteettiset huumausaineet
- laittomien ampuma-aseiden kauppa, erityisesti 3D-aseet ja sotatoimialueelta peräisin olevat aseet
- erityisesti jätealaan liittyvät ympäristörikokset.

Valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytyssä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntastrategiassa ja toimenpideohjelmassa vuosille 2025–2030 (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2025:7) on arvioitu, että tulevaisuudessa kansainväliset ilmiöt todennäköisesti jalkautuvat Suomeen aiempaa nopeammin ja Suomessa toimivan järjestäytyneen rikollisuuden välimatka vakavimman rikollisuuden kansainvälisiin toimijoihin lyhenee. Samalla kansainvälisen järjestäytyneen

rikollisuuden rikollisen toiminnan harjoittamisessa hyödyntämä tietotaito ja kontaktit ovat entistä paremmin Suomeen asemoituneiden ja Suomeen vaikuttavien rikollisryhmien saatavilla. Erityisen huolestuttavaksi kansainvälistymisen piirteeksi on strategiassa arvioitu järjestäytyneiden rikollisryhmien pyrkimys soluttautua maahantulopisteisiin, kriittiseen infrastruktuuriin ja logistisiin ketjuihin.

Tulevaisuuden vakavimmat uhkakuvat ovat jatkumoa edellä kuvatuille käynnissä oleville kehityskuluille. Merkittävimpänä perinteiseen järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvänä uhkana voidaan pitää sitä, että jokin uusi kansainvälisesti toimiva rikollisryhmä laajentaisi toimintaansa Suomeen itsenäisesti tai yhteistyössä jo Suomessa toimivien rikollisryhmien kanssa. Vakavimmillaan tällaiset ryhmät voivat toiminnan organisoitumisen, resurssien, rikollisen tietotaidon ja vakiintuneiden toimintatapojen johdosta muodostaa välittömästi vakavan uhkan yksilön ja yhteiskunnan turvallisuudelle. Järjestäytynyt rikollisuus saattaa muodostaa vakavan uhkan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuudelle myös yksittäisten rikollishankkeiden, esimerkiksi räjähteillä toteutetun palkkamurhan, muodossa. Uudentyyppinen uhka voi muodostua hyvin yllättäen esimerkiksi tilanteessa, jossa muiden maiden toimet huumausaineiden salakuljetuksen torjumiseksi aiheuttavat sen, että huomattavan suuria huumausaine-eriä tuodaan pohjoismaiden satamiin edelleen kuljetettavaksi. Tämän seurauksena myös rikollisverkostojen toiminnan ja keskinäisen kilpailun vaikutukset voivat ulottua uusille alueille kuten juuri logistiikan solmukohtiin.

Yleinen kansainvälinen turvallisuustilanne on vaikuttanut ja tulee lähivuosina vaikuttamaan myös järjestäytyneen rikollisuuden muodostamaan uhkaan. Erityisesti voidaan mainita sotatoimialueelta Suomeen kohdistuva laittomien esineiden ja aineiden kauppa sekä valtiollisen toiminnan yhteydet järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Valtiollisen toiminnan ja järjestäytyneen rikollisuuden keskinäiset yhteydet ovat kasvattaneet uhkaa siitä, että ainakin ääritilanteissa järjestäytynyt rikollisuus voisi vaarantaa myös kansallista turvallisuutta esimerkiksi hankkimalla taloudellista tai poliittista vaikutusvaltaa tai ostamalla omistukseensa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja kuten kuljetus- ja huolintayrityksiä. Vastaavasti poliisin rikostorjuntavastuulla olevaan järjestäytyneen rikollisuuden muodostamaan uhkaan voi kytkeytyä valtiollista toimintaa. Uhkat, joissa on sekä valtiollista toimintaa että järjestäytynyttä rikollisuutta, edellyttävät poliisin ja tiedusteluviranomaisen tiivistä yhteistyötä ja koordinaatiota. Molemmilla on toimivaltaa ja velvollisuus puuttua tällaisiin uhkiin. Tämä koskee sekä tilanteita, joissa on havaittu yhteyksiä järjestäytyneen rikollisuuden ja valtiollisten toimijoiden välillä, että tilanteita, joissa järjestäytynyt rikollisryhmä kokonaisuudessaan kytkeytyy valtiolliseen toimintaan.

2.5.1.3 Kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvat uhkat ja hybriditoiminta

Vakavimpien kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvien uhkien taustalla on usein poikkeuksellisia, laaja-alaisia ja monitahoisia hybridi-vaikuttamisen keinoja. Hybridi-vaikuttamiselle on ominaista viranomaisten välisten rajapintojen hyödyntäminen hybriditoimien taustan, kuten sotilaallisen tai ulkopoliittisen tarkoituksen häivyttämiseksi. Hybriditoimien taustalla olevat toimeksiantoketjut voivat olla pitkiä ja valtiollista toimijaa on monesti haastavaa tunnistaa. Euroopan tasolla uhka on hyvin akuutti. Venäjän epäillään tehneen tai teetättäneen vuoden 2024 alun jälkeen jopa kymmeniä sabotaasi-iskuja kuten tuhopolttoja ja ilkivaltaa.

Hybridiuhat ovat muokanneet vakavan rikollisuuden yhteiskunnalle muodostamaa uhkaa. Jotkin hybriditoimet voivat aluksi näyttää rikollisuudelta, mutta niiden taustalla on yleensä vieraan valtion strateginen vaikuttamistavoite. Siltä osin kuin kyse on rikoksista tai muista turvallisuuden häiriötiloista, toiminnallisen ensivasteen antaa yleensä poliisi (tai muu sisäisen turvallisuuden viranomainen). Toisaalta hybriditoimien uhka on muokannut myös järjestäytyneen rikollisuuden muodostamaa uhkaa lisäten siihen uuden ulottuvuuden. Sisäisen turvallisuuden uhkana pidetystä järjestäytyneestä rikollisuudesta on muuttuneen toimintaympäristön myötä tullut myös kanava toteuttaa ulkoisia uhkia. Valtiolliset toimijat voivat hyödyntää rikollisryhmiä strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi pyrkimyksenään heikentää yhteiskunnan rakenteita ja kuluttaa viranomaisten resursseja ja näin ollen vaarantaa yhteiskunnan turvallisuutta. Järjestäytyneellä rikollisuudella on henkilöstöä, verkostoja, osaamista, kalustoa sekä halukkuutta toteuttaa korvausta vastaan esimerkiksi sabotaasia tai väkivaltarikoksia. Valtiollisella toimijalla on puolestaan rahaa, jolla maksaa järjestäytyneelle rikollisuudelle sen palveluista, sekä pääsy esimerkiksi sellaiseen viestintätekniikkaan, aseisiin tai muuhun välineistöön, mitä järjestäytyneellä rikollisuudella ei muutoin olisi. Europolin uhka-arviossa (EU SOCTA, 2025) on hybriditoiminnan rikollisina ilmenemismuotoina mainittu muun muassa kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuva fyysisesti tai digitaalisesti tehty sabotaasi, kyberrikollisuus, organisoitu laitton maahantulo sekä eräät huumausaineiden salakuljetuksen muodot.

2.5.1.4 Kohdennettu väkivalta

Uhkien torjuminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa korostuu myös vakavimpien henkeen ja terveyteen kohdistuvien uhkien ollessa kyseessä. Torjuttavat uhkat muodostuvat erityisesti suunnitelmallisesta vakavasta väkivaltarikollisuudesta, jossa tavoitteena on aiheuttaa vakava loukkaantuminen tai kuolema. Tällaiset hankkeet voivat liittyä esimerkiksi koulu-uhkiin, radikalisoitumiseen tai väkivaltaiseen ekstremismiin. Kohdennettujen toimien ohella uhka voi konkretisoitua myös jollakin yleisvaarallisella toiminnalla kuten sytyttämällä tulipalo tai räjäyttämällä.

Vakavimmissa tapauksissa poliisilla on tarve kohdistaa tiedonhankintaa henkilöön, jonka käyttäytymisen, puheiden, toiminnan, kirjoitusten tai elämäntilanteen perusteella on herännyt erityinen huoli väkivaltaisesta käyttäytymisestä. Henkilö on voinut kiinnittää poliisin huomion myös toistuvilla yhteyksillään tunnetuihin ääriajattelijoihin tai kiinnostuksellaan jonkin tilan turvajärjestelyjä kohtaan. Uhkan voi muodostaa myös pimeässä verkossa toimiva joukkomurhia ja koulu-surmia ihannoiva yhteisö, johon kuuluu tuntemattomia Suomessa vaikuttavia jäseniä. Yleisvaarallisen kohdennetun väkivallan uhka ei rajoitu vain huolta aiheuttaviin henkilöihin, vaan viimeaikaisten havaintojen perusteella räjähteiden käyttö myös rikollispiirien väkivallan tekovälineinä on yleistymässä Suomessa.

2.5.1.5 Vakavan rikollisuuden muodostama uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle

Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen katsotaan kuuluvan toiminta, jolla pyritään takaamaan yhteiskunnan jäsenille turvallinen ja viihtyisä elin- ja toimintaympäristö sekä torjumaan ja selvittämään rikoksia ja oikeudenloukkauksia sekä ennaltaehkäisemään ja poistamaan häiriöitä. Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvat rikollisuudesta johtuvat uhkat voivat olla esimerkiksi hybridiuhkiin liittyviä pyrkimyksiä aiheuttaa yhteiskunnallista epävakautta, mikä voi johtaa laajamittaisiin, hallitsemattomiin ja väkivaltaisiin sisäisiin levottomuuksiin ja esimerkiksi laajoihin väkivaltaisiin mellakoihin. Katujengien rikollisuuden on arvioitu olevan omiaan vaarantamaan yleisten paikkojen järjestystä ja turvallisuutta sekä aiheuttamaan turvatomuuden tunnetta jollakin tietyllä alueella. Vuonna 2024 tapahtui useita vakavia väkivaltarikoksia, joissa oli osallisena katujengirikollisuuteen yhdistettyjä henkilöitä.

Nuorisorikollisuus, katujengit sekä järjestäytynyt rikollisuus ovat osin erillisiä ilmiöitä, mutta sijoittuvat samalle jatkumolle. Katujengit voivat esimerkiksi käyttää katujengien ulkopuolisia nuoria apuna rikoksenteossa. Toisaalta on havaittu, että joidenkin katujengien rikollisesta toiminnasta on tullut ammattimaisempaa, mikä on näkynyt aiempaa järjestäytyneempänä huumausainerikollisuutena sekä vähenyneenä läsnäolona sosiaalisen median alustoilla. Itsessään vahingollinen katujengi-ilmiö muuttuu erityisen vahingolliseksi katujengien kehittyessä järjestäytyneiksi rikollisryhmiksi tai ryhtyessä yhteistyöhön tällaisten kanssa. Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntastrategiassa ja toimenpideohjelmassa (OM 2025:7) on mainittu yhtenä tulevaisuuden uhkakuvana se, että järjestäytyneet rikollisryhmät ja katujengit rekrytoivat nuoria ja opastavat näitä ampuma-aseväkivaltaan. Rikollisuuden muuttuessa vakavammaksi ja ammattimaisemmaksi saattaa yleisten vakavasta rikollisuudesta johtuvien haittojen lisäksi joillekin alueille muodostua varjoyhteiskuntia, joissa viranomaiskoneisto ei pysty tehokkaasti turvaamaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, estämään ja selvittämään rikoksia taikka tukemaan rikosten uhreja.

2.5.1.6 Viranomaisiin vaikuttaminen

Epäasiallinen rikollisin keinoin tapahtuva viranomaisiin kohdistuva vaikuttaminen linkittyy tiiviisti muihin yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuviin rikollisesta toiminnasta aiheutuviin uhkiin. Järjestäytyneen rikollisuuden toimijat hyödyntävät korruptiota sekä viranomaisten uhkailua ja painostamista rikollisten päämääriensä saavuttamiseksi. Korruption avulla pyritään välttämään lainvalvontaviranomaisten torjuntatoimia, hankkimaan taloudellista ja poliittista vaikutusvaltaa, tukemaan rikollista toimintaa sekä heikentämään oikeusvaltion rakenteita, luottamusta demokraattisiin instituutioihin ja julkisen sektorin arvostusta. Vaikutusvallan hankkimisen lisäksi korruptiota voidaan käyttää rikollisen tiedonhankinnan välineenä esimerkiksi pyrkimällä vaikuttamaan henkilöihin, joilla on pääsy julkisen sektorin tietojärjestelmiin. Korruptioon on liitetty myös rikollisten palvelujen tuottamista.

Vakava huumausainerikollisuus toimii viranomaisiin vaikuttamisen mahdollistavana tekijänä. Keskusrikospoliisin toimintakertomuksessa vuodelta 2024 on mainittu yksittäisenä huolestuttavana seikkana kokaiinin saatavuus ja käyttö erityisesti pääkaupunkiseudulla. Käytön lisääntymisen myötä kokaiinin käyttäjäkunta on laajentunut, minkä on arvioitu lisäävän järjestäytyneen rikollisuuden mahdollisuuksia soluttautua yhteiskunnan rakenteisiin.

Vielä korruptiota vakavampana ilmiönä voidaan pitää yleisen viranomaisvastaisuuden lisääntymistä sekä viranomaisiin kohdistuvaa uhkailua ja väkivaltaa. Viranomaisiin kohdistuva uhkailu ja väkivalta kytkeytyvät usein rikollisen toiminnan korruptiivisiin tavoitteisiin, jolloin väkivallan ja sen uhkan avulla varmistetaan korruptoituneen toimijan tuki rikollisille piireille. Kuvattuihin uhkakuviin voi liittyä myös valtiollista toimintaa.

Tapausten, joissa maalittamalla, painostamalla tai uhkailemalla on yritetty saada poliisia ja yksittäisiä poliisimiehiä luopumaan toimenpiteistä, arvioidaan yleistyneen Suomessa. Vaikka tehtyjä havaintoja ilmiöstä ei sellaisenaan pidettäisikään oikeusvaltion toiminnan kannalta erityisen huolestuttavina, on kehitys kansainväliseen kontekstiin yhdistettynä vakavasti otettava uhka. Tilanteen eskaloitumiseen voi draaattisestikin vaikuttaa myös se, että poliisin mukaan viranomaisiin kohdistuneissa rikoksissa nuorten rikosepäilyt ovat viime vuosina olleet aiempaa korkeammalla tasolla. Poliisin operatiivisessa toiminnassa on ollut havaittavissa nuorten asenteiden muuttuminen, viranomaisvastaisuuden yleistyminen ja auktoriteettien kunoittamisen väheneminen.

2.5.2 Salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva sääntely

Voimassa olevassa laissa poliisille on säädetty rikosten estämis- ja paljastamistarkoituksessa käytettäväksi salaisia tiedonhankintakeinoja. Ne ovat osa perinteisesti ymmärrettyä rikostiedustelutoimintaa, jolla on tarkoitettu joko näytön hankkimista rikosprosessia varten tai yksittäiseen rikokseen taikka rikoskokonaisuuteen liittyvää esitutkintaa edeltävää tiedonhankintaa.

Rikostiedustelulla tarkoitetaan yleisellä tasolla rikollisuutta ja rikoksia koskevaa tiedon hankintaa ja hankitun tiedon analysointia rikostorjuntaa varten. Osa rikostiedustelutoiminnan tavoitteista ei liity suoraan havaittuihin rikoslain tunnusmerkkistöjen mukaisiin yksittäisiin tekoihin, vaan rikollisuuteen astetta yleisemmin. Poliisin tehtäväkentässä rikostiedustelu kytkeytyy keskeisellä tavalla rikosten ennalta estämiseen, rikollisuutta koskevan analysoidun tilannekuvan muodostamiseen sekä varhaisen vaiheen tiedon keräämiseen kokonaiskuvan saamiseksi. Siltä osin kuin rikostiedustelun tiedonhankinta ei kytkeydy yksittäisiin estettäviin, paljastettaviin tai selvitettäviin rikoksiin, ei sitä varten ole säädetty erityisiä tiedonhankintatoimivaltuuksia.

Poliisin salaisista tiedonhankintakeinoista säädetään perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn poliisilain 5 luvussa. Poliisi saa käyttää tiedonhankinnan kohteilta salassa seuraavia tiedonhankintakeinoja: telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen tarkkailu (tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta ja tekninen laitetarkkailu), teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto, tietolähdetoiminta ja valvottu läpilasku. Näistä tiedonhankintakeinoista luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistuvia ovat seuraavat:

- telekuuntelu (poliisilaki 5 luku 5 §)
- tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta (poliisilaki 5 luku 6 §)
- televalvonta (poliisilaki 5 luku 8 §)
- televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella (poliisilaki 5 luku 9 §)
- tukiasematietojen hankkiminen (poliisilaki 5 luku 11 §)
- tekninen kuuntelu (poliisilaki 5 luku 17 §).

Tiedonhankintakeinojen kohdistamista kotirauhan suojaa nauttiviin tiloihin on rajoitettu poliisilain 5 luvussa. Vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan ei saa kohdistaa suunnitelmallista tarkkailua (13 §), teknistä kuuntelua eikä teknistä katselua (17 §). Teknistä kuuntelua ja katselua voidaan kuitenkin kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan, jos se on välttämätöntä poliisitoimenpiteen turvalliseksi

suorittamiseksi ja toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi. Peitetoiminta (28 §) ja valeosto (35 §) asunnossa on sallittua vain, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella. Peitellyn tiedonhankinnan (15 §) toteuttaminen ei ole sallittua asunnossa edes asunnonhaltijan myötävaikutuksella. Tekniseen tarkkailuun käytettävän laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan (26 §) on sallittua vain tuomioistuimen luvalla taikka jos se on välttämätöntä poliisitoimenpiteen turvallisiksi suorittamiseksi ja toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi.

Salaisten tiedonhankintakeinojen käytön yleisenä edellytyksenä on poliisilain 5 luvun 2 §:n mukaan, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi tarvittavia tietoja. Telekuuntelulla ja tietojen hankkimisella telekuuntelun sijasta tulee lisäksi voida olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämiselle tai paljastamiselle. Poliisilain 5 luvussa on lisäksi säädetty keinokohtaisia erityisiä edellytyksiä salaiselle tiedonhankinnalle. Erityisinä edellytyksinä ovat ennen muuta ne yksilöidyt rikokset, joiden estämiseksi kutakin keinoa voidaan käyttää. Lisäksi tuomioistuimen lupa on säädetty edellytykseksi useisiin salaista tiedonhankintaa koskeviin toimivaltuuksiin.

Poliisilain 5 luvun 1 §:n mukaan rikoksen estämisellä tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on estää rikos, sen yritys tai valmistelu, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, taikka keskeyttää jo aloitetun rikoksen tekeminen tai rajoittaa siitä välittömästi aiheutuvaa vahinkoa tai vaaraa. Rikoksen paljastamisella tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on selvittää, onko esitutkinnan aloittamiselle esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua perustetta, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan olettaa, että rikos on tehty. Salaisten tiedonhankintakeinojen käytön perusteille yhteinen piirre on se, että ne on määritelty henkilö- ja rikoslähtöisesti.

Myös Tullilla, Rajavartiolaitoksella ja Puolustusvoimilla on käytettävissään eräitä salaisia tiedonhankintakeinoja.

Salaisten tiedonhankintakeinojen valvonta muodostuu poliisilain 5 luvun 63 §:n mukaan sisäisestä ja ulkoisesta valvonnasta. Salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva sekä ulkoinen että sisäinen valvonta koskee kaikkia tiedonhankintakeinoja (HE 224/2010 vp, s. 140).

Kansallisessa lainsäädäntökäytännössä erityisesti poliisin ja tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksien käytön edellytykseksi on säädetty tuomioistuimen ennakkollisesta luvasta. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu perusoikeuksiin puuttuvien salaisten tiedonhankintakeinojen, kuten peitetoinnin ja valeoston, ratkaisutoimivallan osoittamista tuomioistuimelle (PeVL 66/2010 vp, s. 9/II). Tiedustelumenetelmien suhteen valiokunta on todennut Euroopan ihmis-oikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön puoltavan tiedustelumenetelmien käyttämisestä päättämisen uskomista tuomioistuimelle (PeVL 35/2018 vp, s. 19 ja PeVL 36/2018 vp, s. 21). Erityisesti poliisilaissa ja pakkokeinolaissa säädettyjen salaisten pakkokeinojen käytön edellytykseksi on pääosin asetettu tuomioistuimen ennakkollinen lupa. Vastaavasti tiedustelulainsäädännössä tiedustelutoimivaltuuksien käytön edellytykseksi on osin säädetty tuomioistuimen ennakkollinen lupa. Poikkeuksia muutoin edellytettävästä tuomioistuimen ennakkoluvasta on säädetty tilanteisiin, joissa toimivaltuuden käyttö on välttämätöntä henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi sekä eräiltä osin tilanteissa, jos asia ei siedä viivytystä. Tällaisissa kiireellisissä tilanteissa päätöksen voi tehdä pidättämiseen oikeutettu poliisimies tai suojelupoliisin päällystään kuuluva poliisimies, mutta asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista.

Rikostiedustelussa on kysymys varsinaista esitutkintaa edeltävästä toiminnasta, jolla pyritään luomaan edellytyksiä rikosten estämiseen ja paljastamiseen hankkimalla tietoa, käsittelemällä tietoa sekä hyödyntämällä tietoa rikoksen estämisessä ja paljastamisessa. Kysymys on tällöin konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn kytkeytyvästä toiminnasta. Uhkaperusteisessa rikostiedustelussa taas olisi kysymys määrittelemättömämmin ja yksilöimättömämmin rikollisuuteen liittyvästä tiedonhankinnasta. Rikostiedustelu olisi tarkoitus kohdistaa ennen muuta uhkaperusteisesti tietynlaiseen toimintaan, jolloin kysymys ei välttämättä olisi myöskään tiettyyn yksilöön kohdistetusta toiminnasta vaan kysymys voisi olla esimerkiksi tiettyyn ryhmään kohdistuvasta toimivaltuudesta. Uhkaperusteisessa rikostiedustelussa ei ole voimassa olevan perustuslain perusteella mahdollista käyttää edellä kuvattuja luotamuksellisen viestin salaisuuteen ja kotirauhan suojaan puuttuvia toimivaltuuksia, koska uhkaperusteisessa rikostiedustelussa ei ole kyse konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä.

2.5.3 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

2.5.3.1 Rikosten luonne ja vakavuus

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on käsitelty tiedusteluun ja rikosten torjuntaan liittyviä yksityiselämän suojan rajoituksia. Tiedustelutoiminnan suhteen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt yksityiselämän suojaa koskevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan vastaisena sääntelyä, joka jättää liian paljon harkintavaltaa kansallisille viranomaisille tiedustelun kohteen ja henkilöllisen soveltamisalan määrittelyn kannalta. Tuomioistuin on sinänsä katsonut, että tiedustelun kohteiden laintasoinen määrittely ei edellytä tiedustelun kohteena olevien uhkien erityisen yksityiskohtaista laintasoista erittelyä vaan esimerkiksi suhteellisen yleinen viittaus terrorismiin on tässä suhteessa riittävää (Szabó ja Vissy v. Unkari, 12.1.2016, 64 kohta). Toisaalta jos lainsäädäntö mahdollistaa tiedustelutoimienpiteiden kohdentamisen käytännössä kehen tahansa eikä viranomaisilla ole lakiin perustuvaa velvollisuutta osoittaa henkilön tai henkilöiden yhteyttä tiedustelun kohteena olevaan uhkaan, kysymys on ollut EIS 8 artiklan loukkauksesta (Szabó ja Vissy v. Unkari, 12.1.2016, 67 ja 89 kohta). Kun kysymys on rikollisuuteen liittyvästä toimivaltuudesta, perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn ennakoitavuuden vaatimus edellyttää toimivaltuuksien kohteen riittävän täsmällistä määrittämistä sekä toimivaltuuksien perusterikosten suhteen riittävää vakavuustasoa (Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015, 244 kohta). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on edellytetty myös sitä, että kansallisessa laissa on määriteltävä rikosten tai niiden tekojen luonne, joiden vuoksi voidaan säätää telekuuntelutoimivaltuudesta (Big Brother Watch v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 25.5.2021, 335 kohta).

Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut, että kun kysymys on rikosten ehkäisemistä, tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa koskevasta tavoitteesta, ainoastaan vakavan rikollisuuden torjuminen ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien vakavien uhkien ehkäiseminen voivat suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikeuttaa sähköisen viestinnän liikenne- ja paikkatietojen säilyttämisestä johtuvan kaltaiset vakavat puuttumiset perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin perusoikeuksiin riippumatta siitä, onko kyseinen säilyttäminen yleistä ja erotuksetta tapahtuvaa vai kohdennettua. Tästä tuomioistuimen mukaan seuraa, että vain sellaiset puuttumiset mainittuihin perusoikeuksiin, jotka eivät ole vakavia, voidaan oikeuttaa rikosten ehkäisemistä, tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa yleisesti koskevalla tavoitteella (tuomio Prokuratuur C-746/18, 33 kohta; ks. myös tuomio La Quadrature du Net ym., C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, 140 kohta).

Tuomioistuimen ratkaisuihin on ollut kysymys yleisesti ja erotuksetta toteutetusta henkilötietojen säilyttämisestä, mutta unionin tuomioistuin on ratkaisuihinsa arvioinut yleisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaa suhteessa puuttumisen vakavuuden asteeseen. Perusoikeuskirjan 7 artikla koskee yksityiselämän suojaa ja 8 artikla henkilötietojen suojaa. Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä vain vakavaan rikollisuuteen liittyvät toimenpiteet ovat voineet oikeuttaa pitkälle menevät eli vakavat puuttumiset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan.

Kotirauhan suojaan puuttumisen oikeasuhtaisuutta tavoiteltuun päämäärään nähden arvioidessaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut huomioon mm. rikoksen vakavuuden, määräyksen antamistavan ja -olosuhteet ja erityisesti tuolloin saatavilla olevan todistusaineiston, etsintämääräyksen sisällön ja laajuuden, kotietsinnän kohteena olevien tilojen luonteen, takeet, jotka turvaavat toimenpiteen pysyvän kohtuullisissa rajoissa sekä etsinnän mahdolliset vaikutukset etsinnän kohteen maineeseen (ks. esim. *Buck v. Saksa*, 28.4.2005; *Vinks ja Ribicka v. Latvia*, 30.1.2020; *Chappell v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, 30.3.1989; *Niemietz v. Saksa*, 16.12.1992; *Camenzind v. Sveitsi* 16.12.1997; *Zubal' v. Slovakia*, 9.11.2010). Rikoksen vakavuuden osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut mm. rahanpesu- ja verorikoksia (*Vinks ja Ribicka v. Latvia*, 30.1.2020). Terrorismin torjumiseksi toteutettuja toimenpiteitä koskevassa asiassa *Sher ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2015) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että kotietsintälupa oli asiassa muotoiltu melko laajasti, mutta terrorismin torjunta ja tilanteen kiireellisyys voivat oikeuttaa etsinnän laajemmilla ehdoilla kuin muutoin olisi sallittua. Tällaisissa tapauksissa poliisille tulisi antaa jonkin verran liikkumavaraa arvioida etsinnän aikana havaittujen seikkojen perusteella, mitkä seikat saattavat liittyä terroristiseen toimintaan, ja takavarikoida ne jatkotutkimuksia varten.

2.5.3.2 Henkilöllinen kohdentaminen

Unionin tuomioistuin on edellä mainitussa sähköisen viestinnän liikenne- ja paikkatietojen säilyttämistä koskevassa ratkaisukäytännössään myös katsonut, että viranomaisen oikeus päästä yleisesti kaikkiin säilytettävänä oleviin tietoihin (liikenne- ja paikkatietoihin) ei ole rajattu täysin välttämättömään, minkä vuoksi kansallisen lain-säädännön on perustuttava objektiivisiin tietojen pääsyä rajoittaviin kriteereihin. Kun on kysymys rikollisuuden torjumisen tavoitteeseen liittyvästä oikeudesta saada tietoja, oikeus voidaan myöntää vain sellaisten henkilöiden tietoihin, joiden epäillään suunnittelevan, tekvän tai tehneen vakavan rikoksen tai olevan jollain tavalla mukana tällaisessa rikoksessa. Erityisissä tilanteissa oikeus saada muiden henkilöiden tietoja voidaan myöntää myös, jos on olemassa objektiivisia seikkoja, joiden perusteella voidaan katsoa, että tiedoilla voidaan myötävaikuttaa tällaisen toiminnan torjumiseen. Unionin tuomioistuimen mukaan esimerkiksi yleistä turvallisuutta

uhkaavassa terrorismissa voi olla kysymys tällaisesta erityisestä tilanteesta (tuomio *Tele2 Sverige*, C-203/15 ja C-698/15, 119 kohta; tuomio *Prokuratuur*, C-746/18, 50 kohta; ks. myös esim. tuomio *Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano*, C-178/22, 43 kohta).

Vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on yleistä ja erittelemätöntä viestintäsalaisuuteen kohdistuvaa toimivaltuutta koskevassa ratkaisukäytännössään katsonut, että tällaisen toimivaltuuden edellytyksenä tulee olla tosiasiallisiin viitteisiin perustuva järkevä epäily tietyn henkilön kytkeytymisestä rikollisen teon tai muun esimerkiksi kansallista turvallisuutta vaarantavan teon suunnitteluun tai tekemiseen. Lainsäädäntöä, joka ilman kytkentää tiettyyn henkilöön mahdollistaa esimerkiksi puhelun kuuntelun laajasti tietyllä alueella, jolla rikoksen epäillään tapahtuneen, on näin pidetty sattumanvaraisena ja kokonaisuutena arvioiden ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan vastaisena (*Zakharov v. Venäjä*, 4.12.2015, 260 ja 265 kohta). Ylipäänsä EIT:n luottamuksellisen viestintäsalaisuuden suojaan puuttuvia rikostutkintatoimivaltuuksia koskevassa ratkaisukäytännössä on edellytetty, että asiaa koskevassa lainsäädännössä selkeästi määritellään toimivaltuuksien kohteena olevat henkilöryhmät (esim. *Huvig v. Ranska*, 24.4.1990, 34 kohta; *Association for European Integration and Human Rights* ja *Ekimdzhev v. Bulgaria*, 28.6.2017, 76 kohta; *Big Brother Watch v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, 335 kohta). Tämä – yhdessä viiden muun vaatimuksen ohella – on ollut edellytys sille, että toimivaltuus on ollut EIS 8 artiklassa tarkoitetun tavoin ”lain sallima”.

Euroopan unionin tuomioistuin on sinänsä ratkaisukäytännössään pitänyt mahdollisena sellaista liikenne- ja paikkatietojen säilyttämisen rajaamista, joka perustuu tiettyyn ajanjaksoon tai maantieteellisesti määritellyyn alueeseen taikka sellaisten henkilöiden ryhmiin, jotka voivat olla tavalla tai toisella kytköksissä vakavaan rikokseen, minkä lisäksi rajaaminen on mahdollista suhteessa henkilöihin, joiden tietojen säilyttäminen voi muulla perusteella myötävaikuttaa vakavan rikollisuuden torjumiseen (esim. tuomio *Digital Rights Ireland*, C-293/12 ja C-594/12, 59 kohta; tuomio *Tele2 Sverige*, C-203/15 ja C-698/15, 106 kohta; tuomio *La Quadrature du Net*, C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, 150 kohta). Matkapuhelimeen kohdistuvan laite-etsinnän osalta EU-tuomioistuimen oikeasuhtaisuusarvioinnissa merkitykselliseksi muodostui muun muassa matkapuhelimen omistajan yhteys kyseessä olevaan rikokseen tai kyseisten tietojen merkityksellisyyden tosiseikkojen toteamisen kannalta. (Tuomio *Bezirkshauptmannschaft Landeck*, C-548/21, 89–90 kohta).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen luottamuksellisen viestintäsalaisuuden suoja koskevassa ratkaisukäytännössä on siis edellytetty, että perusoikeusrajoituksen kohteena olevalla henkilöllä tulee olla riittävä yhteys rajoituksella torjuttavaan rikollisuuden uhkaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen

käytännössä kotirauhan suojaan puuttumisen osalta kotietsintämääräyksen laajuuden kannalta merkitystä on ollut myös sillä, kuinka läheisesti kotietsinnän kohteena oleva henkilö liittyy tutkinnan kohteeseen (Buck v. Saksa, 28.4.2005; Vinks ja Ribicka v. Latvia, 30.1.2020; Saint-Paul Luxembourg S.A. v. Luxemburg, 18.4.2013).

2.5.3.3 Valvonta

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tiedustelutoimivaltuuksien kannalta merkityksellisessä ratkaisukäytännössä on edellytetty tällaisten toimivaltuuksien käyttöön liittyvää tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen elimen etukäteisvalvontaa (esim. Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006, 106 kohta; Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015, 232–233 kohta; Big Brother Watch v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 25.5.2021, 356 kohta). EIT on korostanut riippumattoman elimen toteuttaman etukäteisvalvonnan merkitystä toimivaltuuksien käytön välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta (esim. Big Brother Watch v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 25.5.2021, 356 kohta). EIT on myös nimenomaisesti todennut, että riippumaton ja puolueeton etukäteinen tuomioistuinkontrolli tarjoaa parhaat oikeussuojakeudet tiedustelumenetelmien tai vastaavien menetelmien käyttöönottoa arvioitaessa (esim. Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978, 55–56 kohta; Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015, 233 kohta ja Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 25.5.2021, 250 kohta).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on usein käytännössään arvioinut erilaisten oikeussuojakeinojen yhteisvaikutusta ja arvioinut näiden riittävyyttä kokonaisuutena tarkastellen (ks. esim. Campbell v. Yhdistynyt kuningaskunta, 25.3.1992; Leander v. Ruotsi, 26.3.1987). EIT on korostanut myös valvontaelimen laajaa pääsyä relevantteihin ja myös salaisiin asian kannalta merkityksellisiin asiakirjoihin sekä sitä, että valvontaelin on toimivaltainen käsittelemään kaikenlaisia epäiltyjä perus- ja ihmisoikeusloukkauksia tiedustelutoiminnassa (esim. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 19.6.2018, 155 kohta).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että kotietsintään liittyvä oikeusturvatae on, että etsinnän laillisuus ja oikeasuhtaisuus voidaan joko etukäteen tai kotietsinnän toimittamisen jälkeen saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi (Heino v. Suomi, 15.2.2011; Smirnov v. Venäjä 7.6.2007; Işildak v. Turkki 30.9.2008; Gutsanovi v. Bulgaria 15.10.2013). Tämän arvioinnin tulee olla todellista, eikä se saa perustua pelkästään muodollisiin seikkoihin. Arvioinnissa tulee tarkastella kotietsinnän tarkoitusta ja sen käytännön toteuttamista.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on korostettu tuomioistuimen tai muun riippumattoman hallintoelimen suorittamaa etukäteisvalvontaa perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaan puuttuvien rikostutkintaan liittyvien

toimivaltuuksien oikeasuhtaisuuden arvioinnissa. Tuomioistuimien on pitänyt tällaista etukäteisvalvontaa olennaisen tärkeänä, kun toimivaltaisten kansallisten viranomaisten pääsy aiheuttaa vaaran vakavasta tai jopa erityisen vakavasta puuttumisesta rekisteröidyn perusoikeuksiin (tuomio *Bezirkshauptmannschaft Landeck*, C-548/21, 102 kohta). Tuomioistuimien on pitänyt matkapuhelimeen kohdistuvaa laiteetsintää eräässä ratkaisussaan tällaisena vakavana tai jopa erityisen vakavana puuttumisena rekisteröidyn perusoikeuksiin (tuomio *Bezirkshauptmannschaft Landeck*, C-548/21, 95 kohta).

Tuomioistuimen etukäteisvalvonnan merkitystä on korostettu lisäksi siltä osin kuin tiettyjen toimivaltuuksien, tässä tapauksessa toimivaltaisten kansallisten viranomaisten pääsy säilytettyihin sähköisen viestinnän tietoihin, rajautuu yleisesti ”vakaviin rikoksiin”. Euroopan unionin tuomioistuin on tältä osin katsonut, että sen estämiseksi, että jäsenvaltiot vääristelisivät vakavan rikoksen käsitettä, on olennaista, että silloin, kun toimivaltaisten kansallisten viranomaisten pääsy säilytettyihin tietoihin merkitsee vaaraa vakavasta puuttumisesta kyseisen henkilön perusoikeuksiin, pääsy edellyttää joko tuomioistuimen tai riippumattoman hallintoelimen etukäteisvalvontaa (tuomio *Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano*, C-178/22, 51 kohta).

2.5.4 Nykytilan arviointi

Toimintaympäristön muutosten seurauksena poliisin tiedon tarve on siirtynyt yhä enemmän konkreettisesta rikosepäilystä ja jo yksilöitävissä olevasta epäilystä rikosentekijästä kohti uhkaa tai ilmiötä koskevan tiedon hankintaa sekä tuon tiedon analysointia ja hyödyntämistä. Siltä osin kuin rikostiedustelun tiedonhankinta ei kytkeydy yksittäisiin estettäviin, paljastettaviin tai selvitettäviin rikoksiin, ei sitä varten ole säädetty erityisiä tiedonhankintatoimivaltuuksia. Ilmiötasoisien tai uhka-perusteisen rikostiedustelun on näin ollen nojattava esimerkiksi poliisin niin sanottuun yleisvalvontaan, jota voidaan tietojohtoisesti kohdistaa esimerkiksi rikosalttiiksi havaittuihin paikkoihin, kansalliseen tai kansainväliseen tietojen vaihtoon sekä olemassa olevien tietojen analysointiin.

Kohdennettua tiedonhankintaa ei voida nykyisellään toteuttaa, jos poliisin tiedossa ei ole riittävän yksilöitävissä olevaa rikosta, jonka estämiseksi salainen tiedonhankinta voitaisiin käynnistää, tai toiminta ei ole vielä konkretisoitunut estettäväksi rikokseksi. Nykysääntelyn puitteissa tiedonhankintaa ei myöskään voida toteuttaa, jos tiedossa ei ole riittävästi yksilöitävissä olevaa, estettävään rikokseen syyllistyvää henkilöä, johon toimenpiteitä voitaisiin kohdistaa. Käytännössä on toki mahdollista, että tiedossa olevaan uhkaan ei ole kytkettävissä yhtään henkilöä, mutta

tyypillisemmin kyse on siitä, että uhkaan tai jopa estettävään rikokseen voidaan kytkeä henkilöryhmä tai henkilöjoukko, mutta kenenkään ryhmään tai joukkoon kuuluvan henkilön osalta ei ole käsillä sellaista selvitystä, että juuri hänen voidaan olettaa syyllistyneen rikokseen.

Rikollisuuteen ja yleisemminkin poliisin tehtäviin liittyvät yksilön ja yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuvat uhkat voivat ilmetä eri tavoin. Uhkaperusteisen rikostiedustelun tilanteet ovatkin hyvin erityyppisiä vaihdellen ilmiöihin tai rikollisiin rakenteisiin kohdistuvasta rikostiedustelutyöstä yksittäisten vaarallisten tapahtumien estämiseen. Uhkat realisoituvat viranomaistoiminnan näkökulmasta eri tilanteissa eri tavoin ja myös käytettävissä olevien tietojen määrä ja laatu vaihtelevat suuresti.

Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin säännöksissä luetellaan tyhjentävästi ja mahdollisimman suppeasti ja täsmällisesti mahdollisuudet säätää kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä ja luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoituksista (HE 309/1993 vp). Perustuslain 10 §:n tulkintakäytännön valossa ei ole mahdollista säätää sellaisista rajoituksista kotirauhan suojaan tai viestin salaisuuteen, joiden tarkoituksena ei olisi yksilöidyn rikoksen torjuminen tai selvittäminen vaan tiedonhankinta rikollisuudesta voimassa olevaa sääntelyä väljemmin edellytyksin uhkaperusteisesti ja laajempaa henkilöpiiriä koskien. Uhkaperusteisen rikostiedustelun tarve sijoittuu ajallisesti aikaan ennen konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Uhkaperusteisen rikostiedustelun tarve ei välttämättä kuitenkaan poistu, vaikka asiakokonaisuudessa ilmenisi yksilöity ja konkreettinen rikosepäily. Tämä olisi tyypillistä erityisesti tilanteissa, joissa torjutaan yhteiskunnan rakenteisiin kiinnittynyttä järjestäytynyttä rikollisuutta.

Uhkaperusteisella rikostiedustelulla pyritäisiin viime kädessä estämään rikollisuuden muodostamien uhkien toteutuminen vakavina rikoksina. Rikollisuudessa tapahtunut muutos huomioon ottaen pidetään perusteltuna, että perustuslaissa säädettäisiin uudesta rajoitusperusteesta, joka mahdollistaisi tiedon hankkimisen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavasta rikollisuudesta tavalla, joka irtaantuu nykyisen tulkintakäytännön edellyttämästä yksilöidystä ja konkreettisesta rikosepäilystä. Rajoitusperusteen väljyydestä johtuen se olisi kuitenkin rajattava vain kaikkein vakavimpiin uhiin ja vakavimpiin rikollisuuden muotoihin. Huomiota tulisi lisäksi kiinnittää rajoitusperusteen perusteella säädettävien toimivaltuuksien henkilölliseen kohdentamiseen ja valvontaan. Näin otettaisiin huomioon erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraavat reunaehdot.

Säättämistarpeen arvioidaan koskevan sekä kotirauhan suojaa että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa. Sen mahdollistaminen, että yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavasta vakavasta rikollisuudesta voitaisiin hankkia tietoa kotirauhan suojaamissa tiloissa, arvioidaan olevan välttämätöntä vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuja paikkoja käytetään merkittävässä määrin vakavan rikollisuuden piiriin kuuluvien rikosten suunnitteluun, valmisteluun ja toteuttamiseen sekä esineiden ja tietojen säilyttämiseen. Jos tiedonhankintaa vakavasta rikollisuudesta ei ole mahdollisuutta tehdä kotirauhan suojan piiriin ulottuvilla toimivaltuuksilla, rikosten valmisteluun ja toteuttamiseen liittyvät toimenpiteet toteutetaan todennäköisemmin kotirauhan suojaamissa tiloissa viranomaisten tiedonhankintakeinojen ulottumattomissa. Ehdotettavalla rajoitusperusteella on merkitystä myös peitetointia tekevien virkamiesten ja viranomaisten toimintaa tukevien tietolähteiden turvallisuuden varmistamisessa.

Luottamuksellisen viestin suojan rajoittaminen tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavasta vakavasta rikollisuudesta katsotaan välttämättömäksi, koska rikolliset toimijat pyrkivät lähtökohtaisesti välttämään todennettavia fyysisiä tapaamisia ja käymään tarvittavat keskustelut muilla tavoin. Digitalisaation myötä sähköisen viestinnän merkitys rikollisessa toiminnassa on kasvanut entisestään ja rikollisten piirien luottamus viestinnän salassa pysymiseen on edelleen vahva. Sujuva ja rikollisen toiminnan näkökulmasta luotettava rajat ylittävä viestintä on johtanut siihen, että rikolliset hankkeet kehittyvät aiempaa nopeammin konkreettisiksi rikollisiksi teoiksi. Vakavien uhkien torjuminen ja tiedon saaminen niihin liittyvistä suunnitelmista, henkilöistä ja eri toimijoiden rooleista edellyttää, että viranomaiset saavat pääsyn luottamuksellisen viestin sisältöön esimerkiksi telekuuntelulla ja teknisellä laitetarkkailulla. Rikollisuuden väkivaltaisten toimintamallien yleistyessä ja uhkien muuttuessa vakavimmiksi ennalta estävien toimien merkitys korostuu. Ehdotetun muutoksen tavoitteena on mahdollistaa kaikkein vakavimpien rikollisuuden muodostamien uhkien torjuminen ennakolta ennen kuin ne kehittyvät konkreettisiksi rikoksiksi.

2.6 Tiedustelutoimivaltuuksien käyttäminen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa

2.6.1 Tausta

Siviili- ja sotilastiedustelun tarkoituksena on hankkia tietoja kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalla toiminnalla tarkoitetaan kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaa toimintaa (HE 198/2017 vp, s. 36). Kyse voi olla esimerkiksi Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta terrorismiin liittyvästä toiminnasta, väkivaltaisesta radikalisoitumisesta tai ulkomaisten tiedustelupalvelujen toiminnasta taikka Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion levottomuuksista.

Valtioneuvoston selonteossa tiedustelulainsäädännöstä vuodelta 2021 (VNS 11/2021 vp) todetaan, että ”siviilitiedustelulainsäädännön poliisilain 5 a luvussa säädetty kielto kohdistaa tiedustelumenetelmää pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan tai kielto tehdä muita toimenpiteitä kyseisessä tilassa mahdollistavat kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan valmistelun siirtymisen tiedonhankinnan ulottumattomiin. Tällä on merkitystä oikea-aikaiseen turvallisuustilannekuvaan ja sitä kautta saavutettavaan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen viranomaistoimilla. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjunnan kannalta on perusteltua seurata toimivaltuuksien laajuutta ja riittävyyttä perusoikeuksien ja turvallisuusnäkökohtien välisen tasapainon näkökulmasta. Tiedustelun keinoin torjuttavat kansallisen turvallisuuden uhat ovat yhteiskunnalliselta merkitykseltään astetta vakavampia kuin rikostorjuntaan liittyvät uhat.”

Selonteossa edelleen todetaan, että ”Perusoikeussuojaan liittyviä järjestelyjä yksilön kannalta ovat myös ilmoitusvelvollisuus tiedonhankinnan kohteelle jälkikäteen tietyin poikkeuksin sekä tiedustelumenetelmän kohdistamisen kielto pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan muiden säädettyjen oikeus- turvamenettelyjen ja valvonnan lisäksi. Laajemmin yhteiskunnan ja sen yksilöiden perusoikeuksien suojan kannalta tiedustelumenetelmän kohdistamisen kielto kotirauhan suojaa nauttivaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan on nähtävä tekijäksi, jota on perusteltua seurata nykyistä pidemmältä ajalta tiedustelutoiminnasta saatujen kokemusten perusteella suhteessa sekä laajemmin yhteiskunnan turvallisuuteen että yksilöiden perusoikeuksien toteutumiseen.”

Turvallisuusympäristön muutosta käsittelevän valtioneuvoston ajankohtaisselonteon (VNS 1/2022 vp) mukaan Suomen ja Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristössä on tapahtunut perustavanlaatuinen muutos Venäjän hyökättyä Ukraina.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (VNS 3/2024 vp) mukaan Suomi huolehtii kansallisen tiedustelun kehittämisestä vastaamaan lisääntyneisiin vaatimuksiin ja turvallisuusympäristön muutoksiin. Suojelupoliisin vuoden 2023 vuosikirjan mukaan Venäjän toiminta on Suomelle merkittävin kansallisen turvallisuuden uhka. Valtioiden välisissä suhteissa korostuvat vastakkainasettelu ja aggressiiviset toimet, vakoilu ja vihamielinen vaikuttaminen. Muina kansallisen turvallisuuden uhkina vuosikirjassa mainitaan muun muassa äärioikeistolainen ja radikaali-islamistinen terrorismi.

2.6.2 Kotirauhan suoja ja tiedustelutoimivaltuudet

Perustuslain 10 §:ää muutettiin vuonna 2018 siten, että luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitusperusteeksi säädettiin tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Kyseiseen hallituksen esitykseen ei sisältynyt ehdotusta kotirauhan suojan rajoitusedellytysten muuttamisesta.

Siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön eduskuntakäsittelyssä kysymystä kotirauhan suojan rajoittamisesta tiedustelutoimivaltuuksien käytössä arvioitiin perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp). Siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä (HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp) lähtökohtana oli tiedustelutoimivaltuuksien käytön rajaaminen siten, että menetelmiä ei voitaisi käyttää vakituisen asumiseen käytettävissä tilassa tai paikassa. Lisäksi kotirauhan suojan piiriin kohdistuva peitetoiminta- ja valeostotoimivaltuuksien käyttö vakituisen asumiseen käytettävissä tiloissa oli lakiehdotuksissa kytketty asuntoa käyttävän aktiiviseen myötävaikutukseen. Ehdotettu sääntely muistutti tältä osin salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan poliisilain (872/2011) 5 luvun 28 ja 35 §:ssä säädettyä.

Perustuslakivaliokunta arvioi sääntelyyn ehdotettua toimivaltuuksien käytön rajausta, joka koski vakituisen asumiseen käytettävää tilaa tai paikkaa. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että poliisilain 5 luvun ja tuolloin ehdotetun uuden 5 a luvun toimivaltuuksien sääntelyssä on omaksuttu ilmaisut ”vakituisen asumiseen käytettävä tila” ja ”vakituisen asumiseen käytettävä paikka”. Valiokunta viittasi siihen, että se on katsonut tällaisen käsitteen käytön mahdolliseksi esimerkiksi silloin, kun ilmaisun ”vakituisen asumiseen käytetty huone tai tila” on ymmärrettävä tarkoittavan valtiosääntöoikeudellisen kotirauhan käsitettä, joka kattaa kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat (PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota siihen, että ehdotettua sääntelyä on tulkittava ja sovellettava myös tiedustelukäytännöissä perustuslainmukaisesti. Perustuslakivaliokunta piti sekä siviilitiedustelua että sotilastiedustelua koskevien ehdotettujen säännösten osalta ongelmallisina eräitä esitysten perustelulausumia, joiden se katsoi voivan ohjata säännösten tulkintaa. Perusteluista ilmeni, että esimerkiksi paikkatiedustelu voisi kohdistua loma-asuntoon, jos ei ilmenisi, että sitä käytettäisiin vakituiseen asumiseen. Valiokunta totesi, että myös vapaa-ajan asunnot nauttivat kotirauhan suojaa, vaikka niissä ei ympärivuotisesti asuttaisikaan (PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp). Sotilastiedustelua koskeneen hallituksen esityksen osalta valiokunnan lausunnossa todetaan, että valiokunta torjuu voimakkaasti tällaisen vakiintuneen tulkintakäytännön vastaisen kannan (PeVL 36/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta edellytti, että sääntelyä täsmennettiin siten, että perusteluista ilmenevä ristiriita valiokunnan käytännön kanssa poistuu. Sääntelyä oli syytä muuttaa sanonnallisesti siten, että siinä viitataan ”vakituiseen asumiseen käytettävän tilan” sijasta ”pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan”. Vaihtoehtoisesti mietintövaliokuntien mietinnöissä tuli tehdä asiasta huolellisesti toimivaltuuskohtaisesti selkoa (PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp).

Toiseksi perustuslakivaliokunta arvioi tiedustelulainsäädäntöön ehdotettuja peite-toiminta- ja valeostotoimivaltuuksia, joiden käyttö oli lakiehdotuksissa kytketty asuntoa käyttävän aktiiviseen myötävaikutukseen. Tältä osin perustuslakivaliokunta arvioi ensin, että voimassa olevasta poliisilain 5 luvun sääntelystä poiketen ehdotetussa sääntelyssä ei ollut kyse konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä. Perustuslakivaliokunta katsoi, että toimivaltuudessa ei siten ollut kyse perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetusta rikosten selvittämisestä eikä säännöksestä myöskään käynyt ilmi, että peitet toiminta tai valeosto asunnossa olisivat perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättömiä perusoikeuksien turvaamiseksi.

Perustuslakivaliokunta arvioi ehdotuksiin sisältyneen asuntoa käyttäneen myötävaikutuksen merkitystä ja totesi pitäneensä suostumukseen perustuvaa sääntelytapaa ongelmallisena ja korostaneensa suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä pidättyväisyys vielä entisestään korostuu, jos perusoikeus-säännökseen liittyy ns. kvalifioitu lakivaraus, kuten kotirauhan suojassa. Valiokunta katsoi, että sääntelytapa ei ole helposti sovitettavissa yhteen perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistettuun oikeusvaltioperiaatteeseen sisältyvän vaatimuksen kanssa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lisäksi valiokunta totesi, että toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin on lisäksi aina säädettävä riittävän tarkkarajaisella ja soveltamisalaltaan täsmällisellä lailla. Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että se on edellyttänyt suostumuksenvaraisesti

perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta samoin kuin suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista. Valiokunta katsoi, että tällaisesta suostumuksesta ei käsillä olleissa ehdotuksessa ollut kyse. Näin ollen valiokunta katsoi, että ehdotettu sääntely oli tältä osin ristiriidassa perustuslain 10 §:n kanssa ja se tuli poistaa. Sääntelyn poistaminen oli edellytys lakien käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp).

Kolmanneksi perustuslakivaliokunta arvioi siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöön ehdotettua menettelysäännöstä, jonka mukaan telekuunteluun, tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijasta, televalvontaan, tekniseen kuunteluun, tekniseen katseluun, tekniseen seurantaan ja tekniseen laitetarkkailuun käytettävä laite, menetelmä tai ohjelmisto saadaan asentaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan vain, jos tuomioistuin on antanut siihen luvan laissa määriteltyjen virkamiesten vaatimuksesta. Tältä osin perustuslakivaliokunta katsoi, että säännösehdoituksessa toimenpiteen perusteena ei ole sellaisia seikkoja, joita voitaisiin pitää perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuna perusoikeuksien turvaamisena tai rikosten selvittämisenä. Sääntely oli siten ristiriidassa perustuslain 10 §:n kanssa ja se oli poistettava lakiehdotuksesta, että lait voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp).

Edellä kuvattujen perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa voimassa oleva perustuslaki ei mahdollista siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien käyttämistä pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitetuissa tiloissa. Voimassa olevan perustuslain 10 §:n 3 momentin on kuitenkin katsottu mahdollistavan toimivaltuuksien käyttämisen muussa rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettussa kotirauhan suojaamassa tilassa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa taikka vapautensa menettäneeseen henkilöön. Siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevan hallintovaliokunnan mietinnön mukaan edellä mainituilla tiloilla tarkoitetaan lähtökohtaisesti esimerkiksi hotellihuoneita, telttoja, asuntovaunuja ja asukkaiden yksityisaluetta olevia pihvoja. Tekninen kuuntelu voi lisäksi kohdistua esimerkiksi ulkomaalaislain nojalla säilössä olevaan, vapautensa menettäneeseen henkilöön (HaVM 36/2018 vp, ks. myös PuVM 9/2018 vp). Korkein oikeus on antanut ennakkopäätöksen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävän tilan käsitteen tulkinnasta paikkatiedustelussa. Kyseisessä asiassa korkein oikeus katsoi asuinhuoneiston tosiasiallisesta käytöstä esitetyn selvityksen perusteella, että kysymys on ollut pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävästä tilasta (KKO 2025:31).

2.6.3 Tiedustelutoimintaa koskeva sääntely

Tiedustelutoiminta jakautuu suojelupoliisin toteuttamaan siviilitiedusteluun ja Puolustusvoimien tiedusteluviranomaisten, pääesikunnan ja Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen toteuttamaan sotilastiedusteluun. Tiedustelulla hankitaan tietoa Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavista tekijöistä sekä vastataan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen johdon ja viranomaisten tietotarpeisiin. Tiedustelulla suojattavia intressejä ovat kansanvaltainen valtio- ja yhteiskuntajärjestys, valtiojohdon toimintavapaus, alueellinen koskemattomuus, kansan elinmahdollisuudet, perus- ja ihmisoikeudet sekä yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja Suomen taloudelliset ja kansainväliset intressit. Lainsäädäntö mahdollistaa toiminnan, jolla suojaudutaan kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen kohdistuvilta vakavilta uhilta. Kyse on yhteiskunnan ja demokraattisen valtiojärjestelmän toimintaedellytyksistä ja siitä, että valtiosuvereniteetti on suojattu vakavilta uhilta.

Tiedustelulainsäädännössä määritetty vieraan valtion toiminta muodostaa luonteensa vuoksi erityisen uhan Suomen itsemääräämisoikeudelle. Valtiollisella toimijalla tarkoitetaan vieraan valtion tunnistettua viranomaista tai sellaiseen rinnastuvaa toimijaa sekä tarkoitetun tahon palveluksessa olevaa tai sen määräyksessä ja ohjauksessa toimivaa tahoa. Globaalin turvallisuusympäristön muutokset ja voimatasapaino vaikuttavat Suomeen. Venäjä ja Kiina kohdistavat Suomeen jatkuvaa ja aktiivista vakoilua. Suomessa tapahtuva vieraan valtion toteuttama tiedustelutoiminta on saanut uusia muotoja ja toiminnassa joudutaan tukeutumaan yksityisessä käytössä oleviin tiloihin aiempaa enemmän. Heikentynyt mahdollisuus hyödyntää esimerkiksi diplomaattipeitteitä lisää tarvetta muihin keinoihin kuten niin sanottuun illegaalitoimintaan tai agenttien käyttöön. Valtiollisten toimijoiden lisäksi muut tahot harjoittavat kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa (ks. Suojelupoliisin kansallisen turvallisuuden katsaus 2025).

Siviilitiedustelun kohteet eli uhat määritellään yhtenevästi poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 3 §:ssä. Sotilastiedustelun kohteet määritetään sotilastiedustelusta annetun lain 4 §:ssä. Siviili- ja sotilastiedustelua voidaan kohdistaa osin samankaltaisiin kohteisiin, mikä otetaan huomioon tiedustelutoiminnan yhteensovittamisessa. Suojelupoliisi voi jatkaa määrääjän tiedonhankintaa eräiden rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän 5 luvun 3 §:ssä mainittuun rikokseen, valtiopetokseen, törkeään valtiopetokseen tai laittomaan sotilaalliseen toimintaan taikka voidaan olettaa, että sellainen rikos on tehty eikä tiedustelumenetelmän käytöllä enää voida olettaa saatavan tietoja luvan tai päätöksen perusteena olevasta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.

Tiedustelutoimintaa koskevat suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate sekä tarkoitussidonnaisuuden ja syrjivän tiedustelutoiminnan kiellon periaatteet. Edellä mainituista periaatteista ja tiedustelumenetelmien käytön yleisistä ja erityisistä edellytyksistä säädetään tiedustelua koskevassa lainsäädännössä.

Siviilitiedustelussa tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä on, että sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Peitetoinnin käyttäminen edellyttää myös, että tiedonhankintaa on toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeellisenä. Jos tiedustelumenetelmä kohdistetaan valtiolliseen toimijaan tai siihen rinnastuvaan tahoon, tiedustelumenetelmän käytön tulee olla tarpeen tietojen saamiseksi sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Sotilastiedustelussa tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä on, että tiedustelumenetelmän käyttö on välttämätöntä ja että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tärkeää tietoa tiedustelutehtävän kannalta. Jos tiedustelumenetelmä kohdistetaan valtiolliseen toimijaan, tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä on, että tietojen saaminen on tarpeen tiedustelutehtävän kannalta. Lisäksi tiedustelutoiminnassa jokaisen toimivaltuuden käyttäminen on perusteltava tarkemmin tiedustelulainsäädännön menetelmäkohtaisten vaatimusten mukaan.

Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tiedustelutoimivaltuuksia on rajattu tai päätöksentekoa porrastettu sen mukaisesti, kuinka syvällisesti ne puuttuvat yksityiselämän suojaan. Tiedustelumenetelmiä ovat telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, tarkkailu, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoinninta, valeosto ja ohjattu tietolähdetoiminta. Tiedustelumenetelmiä ovat myös paikkatiedustelu, jäljentäminen ja lähetyksen jäljentäminen, lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten sekä tietoliikennetiedustelu ja radiosignaalitiedustelu. Tiedustelua voidaan harjoittaa Suomen rajojen ulkopuolella.

Perustuslain 10 §:n 4 momenttiin nykyisin sisältyvää sotilaallista toimintaa ja kansallista turvallisuutta koskevaa rajoitusperustetta säädetäessä perustuslakivaliokunta korosti vahvoja oikeusturvatakeita sekä laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa sekä riittäviä soveltamisrajoituksia, koska kysymys on poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa on irtauduttu rikosperusteisesta toiminnasta

ja joka tulee siten sovellettavaksi tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa tai muutoinkaan voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä (PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Perustuslakivaliokunnan mukaan ilman tehokasta valvontaa ei viranomaisille voida antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia kuin siviili- ja sotilas-tiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä ehdotettiin. Lisäksi valiokunnan mukaan ehdotetusta tiedustelutoiminnasta säättäminen tavallisella lailla edellytti, että myös valvontaa ja parlamentaarista valvontaa koskevat riittävät säännökset on jo hyväksytty, kun päätetään lopullisesti siviili- ja sotilastiedustelua koskevien lakien hyväksymisestä eduskunnan täysistunnossa (PeVL 35/2018 vp, s. 31, PeVL 36/2018 vp, s. 35 ja PeVM 9/2018 vp).

Valvonnasta säädetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa (121/2019), jota sovelletaan siviilitiedustelun ja sotilastiedustelun valvontaan. Tiedustelutoiminnan valvonnalla tarkoitetaan sekä siviili- että sotilastiedustelun parlamentaarista valvontaa ja laillisuusvalvontaa. Parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittaa tiedusteluvalvontavaltuutettu, joka valvoo myös suojelupoliisin muuta toimintaa. Valvonnan kokonaisuudessa ulkoista laillisuusvalvontaa harjoittavat eduskunnan oikeusasiamies, tiedusteluvalvontavaltuutettu ja tietosuojavaltuutettu. Sisäministeriö ja puolustusministeriö antavat vuosittain eduskunnan oikeusasiamiehelle, tiedusteluvalvontavaliokunnalle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle kertomuksen tiedustelumenetelmien käytöstä ja tiedustelun suojaamisen käytöstä sekä niiden käytön valvonnasta.

Tiedustelulainsäädäntö sisältää tiedustelutoimintaa ohjaavien periaatteiden toteutumisen varmistamiseksi oikeusturvaa koskevia ennakollisia ja jälkikäteisiä järjestelyjä. Toimintaa säännellään yksityiskohtaisesti, minkä lisäksi valvonta ehkäisee ennalta toimivallan väärinkäytöksiä. Sääntely kohteista ja toimivaltuuksista sekä päätöksenteon sisältö- ja dokumentointivaatimukset mahdollistavat toiminnan lainmukaisuuden tarkan valvonnan. Toiminnassa oikeusturvaelementtejä ovat esimerkiksi kuuntelu- ja katselukiellot, tallenteiden ja asiakirjojen tarkastaminen, tiedustelumenetelmällä saatujen tietojen hävittäminen, kiiretilanteessa saatujen tietojen hävittäminen, tiedustelumenetelmän käytön lopettaminen, tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen kohteelle, pöytäkirjojen laatiminen ja tiedusteluviranomaisten tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtävät ilmoitukset. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedusteluviranomaisen vireille saattamaa tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa. Valtuutetulla on myös mahdollisuus kannella tuomioistuimen päätöksestä, määrätä tiedusteluviranomaisen päättämän tiedustelumenetelmän

käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta tai antaa väliaikaismääräys tuomioistuinten päättämän menetelmän keskeyttämisestä. Hänellä on myös oikeus ilmoittaa tiedusteluviranomaisen menettely esitutkintaan.

2.6.4 Nykytilan arviointi

Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan liittyvät rajoitukset mahdollistavat kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan suunnittelun ja valmistelun sekä teon toteuttamiseen tarvittavien välineiden ja materiaalin säilyttämisen yksityisissä tiloissa. Yleisellä paikalla tapahtuvasta toiminnasta poiketen rajoitukset mahdollistavat yksityisen tilan haltijalle kontrollin siihen, etteivät ulkopuoliset tahot pääse seuraamaan toimintaa. Nykyisessä maailmanpoliittisessa tilanteessa esimerkiksi venäläisten diplomaattien karkotusten johdosta Suomessa tapahtuva vieraan valtion toteuttama tiedustelutoiminta on saanut uusia muotoja ja toiminnassa joudutaan tukeutumaan yksityisessä käytössä oleviin tiloihin aiempaa enemmän.

Tiedustelulainsäädäntö ja siinä viranomaistoiminnalle säädetyt rajoitukset ja kiellot ovat julkisia. Valtiollisten tiedustelutoimijoiden ammattitaitoon kuuluu olla selvillä kohdevaltion lainsäädännöstä. Kyseisenlaista toimintaa Suomeen kohdistavien organisaatioiden voidaan tästä johtuen arvioida olevan täysin tietoisia siitä, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat ovat valtiollista vakoilua ja vaikuttamista torjuvien Suomen tiedusteluviranomaisten ulottumattomissa, ja että ne näin ollen voivat suojata toimintansa aukottomasti paitsi sivullisilta, myös viranomais-tiedonhankinnalta sijoittamalla se yksityisiin asuntoihin. Lisäksi erityisesti Venäjän tiedustelulla on tarve siirtää vakoilunsa ja vaikuttamisensa valmistelu ja niihin liittyvät tapaamisensa entistä enemmän yksityisiin asuntoihin. Tämä johtuu siitä, että Suomen toimeenpanemien diplomaattisella peitteellä toimineiden tiedustelupseerien karkotusten myötä Venäjällä on tarve siirtyä vakoilussa ja vaikuttamisessa muiden kuin diplomaattipeitteiden käyttöön ja ns. illegaalitoimintaan sekä erilaisen sijaistoimijoiden käyttämiseen toimintansa välikappaleina. Tällaisen toiminnan suojaamisessa ei voida hyödyntää diplomaattista immuniteettia, jolloin se on tarve suojata muilla keinoilla. Kotirauhan suojaa koskevan sääntelyn hyväksikäyttöön on tästä johtuen aiempaakin suurempi intressi.

Suojelupoliisin tiedonhankinnan kohteena olevaa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa usein suunnitellaan ja valmistellaan yksityisissä asunnoissa pikemmin kuin yleisillä paikoilla, julkisissa tiloissa tai esimerkiksi työpaikoilla riippumatta siitä, osallistuuko toimintaan useita osapuolia vai vain yksi henkilö. Samoin tekoihin tarvittavia välineitä ja materiaaleja säilytetään enemmän asunnoissa kuin muissa edellä mainituissa paikoissa. Tämä pätee varsinkin terroristisiin

ja muihin ei-valtiollisiin toimijoihin, joilla harvoin on käytössään yhteisiä esimerkiksi työ- tai harrastetiloja ja joiden jo yksin tästä syystä on luontevinta tavata jonkun toimintaan osallisen asunnossa. Vastaavasti sotilastiedusteluviranomaisen kohteena olevassa luonteeltaan sotilaallisessa toiminnassa voidaan etenkin nykyisessä turvallisuusympäristössä tiedustelu-upseerien rajallisen diplomaattisen peitteen käytön takia tapaamiset järjestää asunnoissa ja säilyttää siellä tekoihin tarvittavia välineitä ja materiaaleja. Yleisellä paikalla tapaamisesta poiketen asunnossa tapaaminen myös mahdollistaa osallisille sen kontrolloimisen, etteivät sivulliset henkilöt edes väliaikaisesti tai hetkellisesti pääse seuraamaan luottamukselliseksi tarkoitettua toimintaa. Kyse on tältä osin kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan osallisten tarpeesta suojata toimintansa kaikilta sivullisilta eikä välttämättä nimenomaan tiedonhankintatoimivaltuuksia käyttävältä viranomaistoiminnalta.

Tiedustelumenetelmistä peitet toiminta, peitelty tiedonhankinta ja ohjattu tietolähdetoiminta perustuvat tiedon hankkijan ja tiedonhankinnan kohteen väliseen vuorovaikutukseen ja sen dynamiikkaan. Näiden tiedustelumenetelmien osalta kotirauhan suojaa koskeva sääntely aiheuttaa toiminnallisia haasteita kuten tiedusteluoperaation perumisen ja voi aiheuttaa tiedon hankkijan kohdalla myös vakavan työturvallisuusriskin tai vaarantaa ohjatun tietolähteen hengen tai terveyden. Kohonnut paljastumisriski voi johtaa myös laajemman tiedusteluoperaation perumiseen ja olennaisen muun tiedonhankinnan estymiseen.

Peitetoiminnan, peitellyn tiedonhankinnan ja tietolähteen ohjatun käytön osalta kieltä vierailta tiedonhankinnan kohdehenkilön asunnossa voi monessa tapauksessa viedä menetelmän käytettävyydeltä kokonaan pohjan, koska kyseisten menetelmien käytölle ominaisissa vuorovaikutussuhteissa usein nopeasti päädytään tilanteeseen, jossa tiedon hankkijan on tarve vierailta tiedonhankinnan kohdehenkilön luona tämän kutsusta. Jo tiedusteluoperaatiota suunniteltaessa joudutaan arvioimaan tästä aiheutuvat työturvallisuusriskit ja niiden vaikutus operaation toteutuskelpoisuuteen.

Tiedon hankkijan ja tiedonhankinnan kohteen välisen vuorovaikutussuhteen kehittyminen ja vuorovaikutussuhteeseen kuuluvien tiedonhankintatilanteiden dynamiikka ei ole pelkästään tiedon hankkijan päätösvallassa, vaan sitä ohjaa ensisijaisesti tiedonhankinnan kohteen tahto ja toiminta. Esimerkiksi peitet toiminta perustuu menetelmällisesti soluttautumiseen, ja onnistuneen peitet toiminnan edellytyksenä on pitkäkestoisen ja luottamuksellisen suhteen luominen tiedonhankinnan kohdehenkilöön. Osapuolten välisen luottamussuhteen syvetessä kohdehenkilön on monessa tapauksessa luontevaa pyytää peitet toimijaa vierailemaan asunnossaan, mistä pyynnöstä nykysääntely kuitenkin edellyttää tiedon hankkijan kieltäytyvän. Tämä vaikeuttaa pitkäkestoisen suhteen luomista

kohdehenkilöihin ja voi vaatia tiedonhankinnan hidastamista ja uudelleensuuntaamista, sekä aiheuttaa jatkuvan tarpeen uudelleenarvioida tiedonhankinnan turvallisen jatkamisen edellytyksiä. Toistuva ja luonnoton vierailupyynnöistä kieläytyminen on omiaan herättämään epävarmuutta ja epäilyksiä tiedonhankinnan kohdehenkilöissä. Viime sijassa tiedonhankinnan kohde voi käyttää asuntoon kutsumista keinona testata peitehenkilöksi tai ohjatuksi tietolähteeksi epäilemäänsä tahoa sekä hänen toimintansa paljastamiseen. Peitetöimijän tai ohjatun tietolähteen paljastuminen voi asettaa hänet hengen ja terveyden vaaraan. Kohonneeksi arvioitu paljastumisriski voi johtaa koko tiedusteluoperaation keskeyttämiseen.

Koska teknisen kuuntelun toimivaltuutta ei tällä hetkellä ole tiedusteluviranomaisten käytettävissä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa, ei ole varmaa tietoa siitä mistä kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta olennaisesta tiedosta viranomaiset ovat jääneet paitsi kuuntelu- ja katselumahdollisuuden puuttumisen vuoksi.

Pakkokeinolain 10 luvun 17 §:n mukaan poliisille voidaan myöntää lupa kohdistaa teknistä kuuntelua asuntoon, jossa rikoksesta epäilty todennäköisesti oleskelee, jos häntä on syytä epäillä mm. törkeästä ihmiskaupasta, törkeästä ryöstöstä ja törkeästä huumorikoksesta. Tiedustelussa ei ole mahdollista toteuttaa paikkatiedustelua pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa, jolloin voidaan käyttää jossain määrin muita tiedustelumenetelmiä. Käytännössä kyse voi olla esimerkiksi siitä, että yksittäisellä paikkatiedustelutoimituksella hyvin todennäköisesti olisi mahdollista saada sellainen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämätön tieto, jonka hankkimisen tarkoituksessa vähemmän tuloksellisesti tai jopa kokonaan menestyksettömäksi jäävällä tavalla joudutaan käyttämään pitkäaikaisesti ja keskenään rinnakkaisesti lukuisia muita menetelmiä kuten suunnitelmallista tarkkailua, teknistä seuranta, teknistä kuuntelua, teknistä laitetarkkailua sekä telekuuntelua ja televalvontaa.

Sotilaallisen toiminnan ja kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan suunnittelu ja valmistelu tapahtuvat usein yksityisissä asunnoissa siihen katsomatta, osallistuuko toimintaan useita osapuolia vai vain yksi henkilö. Tällainen suunnittelu ja valmistelu ei tapahdu pelkästään verbaalisesti, vaan varsinkin monimutkaisemat ja -vaiheisemmat suunnitelmat edellyttävät kirjallista dokumentointia tai osallisten toteuttamista toimenpiteistä jää muuten fyysisesti havaittavia jälkiä.

Ei-valtiollisiin, esimerkiksi terroristisiin toimijoihin kohdistettavassa asunnossa tapahtuvassa paikkatiedustelussa olisi mahdollista jäljentää asiakirjoja ja dataa, josta voi selvittää terroriteon kohde, ajankohta, toteuttajat ja teettäjätaho; löytää teon toteuttamiseen tarvittavaa rahaa, pankkiyhteyksiä ja tietoja ulkomaanyhteyksistä

sekä löytää aseita, räjähteitä, kemiallisia aineita ja teknisiä laitteita, jotka on tehtävä vaarattomaksi, jotta valmistettava teko saadaan estettyä. Valtiollisiin toimijoihin kohdistuvassa paikkatiedustelussa olisi mahdollista saada tietoa ulkomaisten tiedustelupalveluiden toimintatavoista, agenteille tai illegaalille annetuista tehtävistä ja siitä, kuinka he ovat ne toteuttaneet.

Lisäksi on olemassa useita sellaisia tiedustelumenetelmiä, joiden käyttö sinänsä ei kohdistu kohdehenkilön kotirauhaan, mutta joiden tuloksellisen käytön välttämättömänä edellytyksenä voi olla, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa saadaan suorittaa menetelmän käyttöön saannin edellyttämiä teknisiä asentamistoimenpiteitä. Tällaisia tiedustelumenetelmiä ovat muun muassa tekninen laitetarkkailu, eräät teknisen kuuntelun ja teknisen katselun muodot sekä telekuuntelu ja tiedon hankkiminen telekuuntelun sijasta. Viimeksi mainittujen menetelmien kohteena ovat tiedusteluviranomaisten kohdehenkilöiden hallussa olevat erilaiset pääte- tai muut tekniset laitteet, niiden kautta tapahtuva viestintä ja niille digitaalisessa muodossa tallennettu tieto. Tiedustelun tuloksellisuuden kannalta kyseisten menetelmien merkitys on keskeinen, koska suuri osa kohteena olevasta informaatiosta liikkuu pääte- tai muiden teknisten laitteiden välillä taikka tallennetaan niille.

Viestintä tapahtuu nykyisin hyvin yleisesti vahvasti salatussa muodossa, mistä seuraa, ettei sen sisältöön voida päästä kiinni esimerkiksi teleoperaattorin avustuksella toteutettavan perinteisen telekuuntelun avulla, vaan tieto viestinnästä on hankittava itse päätelaitteelta. Tiedustelun kohteena olevia teknisiä laitteita ja päätelaitteita säilytetään yleensä joko pysyvästi (esimerkiksi kotireitittimet ja pöytä-tietokoneet) tai osan aikaa (esimerkiksi puhelimet, tabletit ja kannettavat tietokoneet) tiedustelun kohdehenkilöiden asunnoissa.

Poliisilain 5 a luvun 16 § sallii suojelupoliisin ja sotilastiedustelusta annetun lain 42 § sallii sotilastiedusteluviranomaisen kiertää, purkaa tai muulla vastaavalla tavalla ohittaa kohteen tai tietojärjestelmän suojaus tai haitata sitä laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamiseksi kohteeseen tai tietojärjestelmään. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävä tila on usein ainoa paikka, jossa säännöksen tarkoittama asennus on tosiasiaassa mahdollista toteuttaa, koska kohdehenkilön laitteet sijaitsevat pysyvästi siellä tai, jos kyse on mobiililaitteista, ne ovat kohdehenkilön jatkuvassa valvonnassa hänen viedessään ne asuntonsa ulkopuolelle. Nykyinen sääntely, joka kieltää asennuksen suorittamisen asunnoissa, johtaa näin ollen siihen, että asennustoimivaltuuden ja sen avulla toteutettavien tiedustelumenetelmien tuloksellinen käyttö voi muuttua mahdottomaksi.

Tiedustelutoimivaltuuksien käytön mahdollistamisen kotirauhan suojan piirissä arvioidaan olevan välttämätöntä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta ja sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, sillä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan liittyvät rajoitukset mahdollistavat kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan suunnittelun ja valmistelun sekä teon toteuttamiseen tarvittavien välineiden ja materiaalin säilyttämisen yksityisissä tiloissa. Yleisellä paikalla tapahtuvasta toiminnasta poiketen rajoitukset mahdollistavat yksityisen tilan haltijalle kontrollin siihen, etteivät ulkopuoliset tahot pääse seuraamaan toimintaa. Jos sotilaallista toimintaa ja kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa koskevaa tiedonhankintaa ei olisi mahdollisuutta tehdä kotirauhan suojan piirissä, toimenpiteiden valmisteluun ja toteuttamiseen liittyvät toimenpiteet toteutettaisiin todennäköisemmin kotirauhan suojaamissa tiloissa tiedonhankintakeinojen ulottumattomissa. Ehdotettavalla rajoitusperusteella on merkitystä myös peitet toimintaa tekevien virkamiesten ja viranomaisten toimintaa tukevien tietolähteiden turvallisuuden varmistamiseksi.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on uudistaa perustuslain 10 §:n kotirauhan suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevat kvalifioituneet lakivaraukset siten, että niissä huomioidaan rikollisuudessa ja turvallisuusympäristössä tapahtunut muutos ja mahdollistetaan uhkaperusteista rikostiedustelua koskevien toimivaltuuksien sekä kotirauhan suojaan puuttuvien tiedustelutoimivaltuuksien säätäminen. Lisäksi pykälän 2 momentissa huomioidaan viestintäteknologiassa tapahtunut kehitys ja 3 ja 4 momentin sanamuotoja uudistetaan vastaamaan perustuslain tulkintakäytännössä tapahtunutta muutosta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Perustuslain 10 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädetäisiin yleisesti kaiken luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuudesta. Nimenomaiset viittaukset kirjeen ja puhelun luottamuksellisuuteen poistettaisiin säännöstekstistä. Muutoksen ei ole tarkoitus muuttaa säännöksen sisältöä nykytilaan nähden.

Voimassa olevaan 10 §:ään sisältyy rikosten selvittämiseen (3 momentti) ja yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkintaan (4 momentti) liittyvät rajoitusperusteet. Molempien momenttien sanamuodot ehdotetaan muutettavaksi siten, että molemmissa momenteissa käytetään ilmaisuja ”rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi”. Muutoksen tarkoituksena on muuttaa säännösten sanamuotoa vastaamaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä tapahtunutta kehitystä.

Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentteja ehdotetaan muutettavan siten, että niissä mahdollistetaan rajoitus tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Lisäksi 3 momenttiin lisättäisiin nykyistä 4 momenttia vastaava rajoitusperuste, joka mahdollistaisi kotirauhan suojan rajoittamisen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Perustuslain 10 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että nimenomaiset viittaukset kirjeen ja puhelun luottamuksellisuuteen poistettaisiin säännöstekstistä. Muutoksen ei ole tarkoitus muuttaa säännöksen sisältöä nykytilaan nähden, eikä sillä näin ollen arvioida olevan erityisiä vaikutuksia.

Voimassa olevaan 10 §:ään sisältyy rikosten selvittämiseen (3 momentti) ja yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkintaan (4 momentti) liittyvät rajoitusperusteet. Molempien momenttien sanamuodot ehdotetaan muutettavaksi siten, että molemmissa momenteissa käytetään ilmaisuja ”rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi”. Muutoksella saatetaan perustuslain

sanamuoto vastaamaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä tapahtunutta kehitystä. Perustuslain sanamuoto antaisi jatkossa oikeamman kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista.

Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentteja ehdotetaan muutettavan siten, että niissä mahdollistetaan perusoikeusrajoitus tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Lisäksi 3 momenttiin lisättäisiin nykyistä 4 momenttia vastaava rajoitusperuste, joka mahdollistaisi kotirauhan suojan rajoittamisen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Käytännössä muutoksella mahdollistettaisiin kotirauhan suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttuvien rikostiedustelutoimivaltuuksien säätäminen ja kotirauhan suojaan puuttuvien siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien säätäminen.

Perusoikeussuojaan puuttumisen laajuutta rajoittavat säännökseen ehdotetut verrattain tiukat edellytykset, perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset sekä kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Esityksen yksityiskohtaiset vaikutukset riippuvat viime kädessä ehdotetun perustuslain säännöksen nojalla säädettävän tavallisen lainsäädännön sisällöstä. Tavallisessa lainsäädännössä tulisi säätää täsmällisesti ja tarkkarajaisesti perusoikeuksia rajoittavien toimivaltuuksien käyttämisen edellytykset mukaan lukien niiden henkilöllinen kohdentaminen.

Ehdotetun säännöksen perusteella voitaisiin lailla säätää sellaisista kotirauhan suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan rajoittavista tiedonhankinta-toimivaltuuksista, jotka ovat välttämättömiä tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Sääntelyn tavoitteet kiinnittyvät näin ollen vakavan rikollisuuden torjumiseen. Tavoite siviili- ja sotilastiedustelutoimivaltuuksien käytön mahdollistamisessa kotirauhan suojan piirissä kiinnittyy niin valtion itsemääräämisoikeuden ja toiminnan kuin myös väestön turvallisuuden varmistamiseen.

Ehdotetulla sääntelyllä ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia tai vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Kuitenkin perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttiin otettavaksi ehdotettujen uusien rajoitusperusteiden mahdollistamalla lainsäädännöllä arvioidaan olevan osin merkittäviäkin vaikutuksia. Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä seuraa vaatimus sekä rikos- että siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan asianmukaisesta valvonnasta, millä arvioidaan olevan niin taloudellisia vaikutuksia kuin vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Lupa- ja valvontaviranomaisilla tulee olla riittävät resurssit ja niiden henkilöstöllä tulee olla niin oikeudellista kuin teknistä osaamista.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Valmistelussa on päädytty ehdottamaan perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin kvalifioitujen lakivarausten täydentämistä uusilla rajoitusperusteilla. Valmistelussa on arvioitu myös vaihtoehtoa, jossa kvalifioidut lakivaraukset poistettaisiin, jolloin kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoituksia arvioitaisiin jatkossa ainoastaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Ratkaisu olisi olennainen muutos nykyiseen sääntelyn systematiikkaan, joten sen vaikutuksia tulisi arvioida huolellisesti muun muassa sallittujen rajoitusten alan osalta ja myös yleisemmin perustuslain 2 luvun systematiikan kannalta. Arvioitavaksi tulisi tällöin myös tarve säätää perustuslain tasolla yleisistä rajoitusedellytyksistä. Valmistelussa on pitäydytty 10 §:n nykyisessä sääntelytavassa ottaen huomioon muun muassa yksityiselämän suojan perinteisesti voimakkaasti suojattu asema.

Työryhmä on arvioinut uhkaperusteisen rikostiedustelun osalta erilaisia vaihtoehtoja lisättävän uuden rajoitusperusteen muotoiluksi. Muotoilussa on pyritty ottamaan huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraavat reunaehdot. Työryhmä arvioi muun muassa muotoilua, jossa rajoitusperusteessa ei mainittaisi nimenomaisesti tiedon hankkimista, vaan tiiviimmin ainoastaan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavan vakavan rikollisuuden torjuminen. Koska rajoitusperusteen on keskeisesti tarkoitus mahdollistaa nimenomaan tiedon hankkiminen, pidettiin perusteltuna, että tämä ilmenee myös rajoitusperusteesta. Työryhmä arvioi myös muotoilua, jossa rajoitusperusteen sanamuodossa ei viitattaisi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaan vakavaan rikollisuuteen, vaan toiston välttämiseksi ainoastaan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaan rikollisuuteen. Vakavan rikollisuuden nimenomaista mainintaa pidettiin kuitenkin tarpeellisena erityisesti suhteessa EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön ja jotta rajoitusperuste muodostuisi mahdollisimman tarkkarajaiseksi. Työryhmä arvioi myös vaihtoehtoa, jossa uhkaperusteisen rikostiedustelun tarpeisiin voitaisiin säätää rajoituksia ainoastaan luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan eikä kotirauhan suojaan. Työryhmä päätyi kuitenkin ehdottamaan saman rajoitusperusteen lisäämistä molempiin momentteihin, koska toimivaltuuksien rajaaminen ainoastaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvaksi voisi aiheuttaa vastaavia jaksossa 2.6 kuvattuja ongelmia kuin tällä hetkellä siviilitiedustelussa ja sotilastiedustelussa on havaittu.

Perustuslain 10 §:n 3 momenttiin ehdotettava uusi siviili- ja sotilastiedustelua koskeva rajoitusperuste vastaisi muotoilultaan nykyisen 4 momentin vastaavaa rajoitusperustetta. Työryhmä arvioi mahdollisuuksia muotoilla kotirauhan suojaa koskeva rajoitusperuste suppeammaksi kuin luottamuksellisen viestin salaisuutta koskeva rajoitusperuste, mutta ehdotettuun ratkaisuun päädyttiin, jotta säännösten tulkintakäytäntö muodostuisi mahdollisimman yhdenmukaiseksi.

Lisäksi on arvioitu Euroopan unionin sääntelystä seuraaviin tarkastustoimivaltuuksiin liittyvän rajoitusperusteen lisäämistä 3 momenttiin, mutta tällaista ei ehdoteta lisättäväksi. Asiaa on arvioitu tarkemmin [työryhmän hankesivulla](#) julkaistussa muistiossa. Perustuslain 10 §:n 3 momentin kotirauhan suojaa koskevien kvalifioitujen lakivarausten suhde EU-sääntelystä seuraaviin tai sen edellyttämiin tarkastustoimivaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella aiheuttanut lainsäädäntökäytännössä jossain määrin tulkintatilanteita (PeVL 51/2022 vp, PeVL 21/2022 vp, PeVL 6/2019 vp, PeVL 9/2019 vp, PeVL 12/2019 vp, PeVL 26/2018 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 44/2016 vp, PeVL 39/2016 vp, PeVL 51/2014 vp, PeVL 69/2002 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan kansallisen ja EU-oikeuden ristiriitatilanteissa EU-oikeudella on etusija (esim. PeVL 14/2018 vp ja PeVL 20/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmis-oikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 51/2014 vp ja siinä viitatuut lausunnot). Keskeiseksi kysymykseksi tällöin nousee EU-oikeuden jättämän kansallisen liikkumavaran tulkinta, joka on viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuimen tehtävä.

EU-oikeudesta seuraavista tarkastustoimivaltuuksista säätäminen on lainsäädäntökäytännössä katsottu mahdolliseksi pääsääntöisesti joko perustuslain 10 §:n 3 momentin perusoikeuksien turvaamista tai rikosten selvittämistä koskevalla rajoitusperusteella. Vain harvoin tarkastustoimivaltuudesta säätäminen on ollut lopulta välttämätöntä perustaa EU-oikeuden etusijaperiaatteeseen nojaavaan tulkintaan (ks. PeVL 51/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Valiokunta on pitänyt tältä kannalta epätydyttävänä tilannetta, jossa perustuslain 10 §:n 3 momentin soveltamiskäytäntö on osin erkaantunut säännöksen kieliasusta. Valiokunta on kehottanut valtioneuvostoa harkitsemaan, millaisiin toimenpiteisiin sanotun seikan johdosta olisi ryhdyttävä (PeVM 4/2018 vp). Tämä puoltaisi perustuslain 10 §:n 3 momentin lakivarausten muuttamista siten, että lakivaroista ilmenisi selkeämmin kaikki ne perusteet, joilla tulkintakäytännön mukaan on ollut mahdollista rajoittaa kotirauhan suojaa.

Toisaalta sanamuodoltaan erityisesti perusoikeuksien turvaamista koskeva rajoitusperuste on jo itsessään verrattain väljä ja tähän rajoitusperusteeseen on voitu nojautua myös EU-oikeudesta seuraavista tarkastustoimivaltuuksista säädettyäessä. Rikosten selvittämistä koskevaan kvalifioituun lakivaraukseen taas on usein nojauttu sellaisten EU-sääntelyn yhteydessä suhteellisen usein kyseeseen tulevien tarkastustoimivaltuuksien säätämiseksi, joissa tarkastustoimivaltuudella selvitetään sellaista tekoa tai laiminlyöntiä, josta on säädetty seuraamukseksi hallinnollinen seuraamusmaksu.

Tilanteet, joissa EU-sääntelystä seuraavia tarkastustoimivaltuuksia ei ole ollut mahdollista perustaa kumpaankaan perustuslain 10 §:n 3 momentin lakivarauksista ja toimivaltuus on säädetty EU-oikeuden etusijaan nojautuen, puoltaisivat perustuslain sanamuodon muuttamista. Nämä tilanteet ovat kuitenkin tähänastisessa lainsäädäntökäytännössä olleet lopulta harvinaisia. Tavanomaisempaa on ollut, että hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä on täsmennetty tarkastustoimivaltuutta siten, että se täyttää jommankumman perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoitusperusteista, jolloin ei ole ollut tarve nojautua tulkinnallisesti EU-oikeuden etusijaperiaatteeseen.

Jos tavoitteena olisi saada myös tulevaisuudessa EU-sääntelyyn liittyvät tilanteet varmuudella katettua kansallisessa perustuslaissa, tulisi perustuslaissa säätää hyvin väljästä uudesta rajoitusperusteesta. EU-sääntelyn kattamat tilanteet ovat jo tähänastisessa käytännössä olleet moninaisia ja mahdollista on, että jatkossa tarkastustoimivaltuuksia pitäisi liittää vielä moninaisempiin sääntely-yhteyksiin.

Työryhmä arvioi joitakin muotoiluvaihtoehtoja, joita olisi mahdollista lisätä perustuslain 10 §:n 3 momenttiin ja joihin voitaisiin ainakin osin perustaa EU-oikeuden täytäntöönpanoon liittyviä tarkastustoimivaltuuksia. Arvioinnissa on havaittu, että mahdollinen muotoilu tulisi laatia suhteellisen väljäksi, jotta voitaisiin varmistua siitä, että muotoilu kattaisi paitsi jo ilmenneet myös tulevaisuudessa mahdollisesti ilmenevät tarpeet. Mikään työryhmän arvioimista väljemmistä muotoiluista ei vastaisi perustuslain 10 §:n 3 momentin nykyistä sääntelytapaa, jossa on pyritty mahdollisimman tarkasti määrittämään perusteet, joilla kotirauhan suojaa voidaan rajoittaa. Sääntelytavan näin merkittävä muutos voisi edellyttää perustuslain 10 §:n ja perusoikeusluvun systematiikan laajempaa arviointia, mikä ei vaikuta perustellulta ottaen huomioon, että käytännössä tarve nojautua EU-oikeuden etusijaperiaatteeseen on ollut lainsäädäntökäytännössä tähän mennessä lopulta varsin vähäistä.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (esim. PeVL 4/2023 vp, PeVL 15/2017 vp, PeVL 9/2017 vp ja niissä viitatu lausunnot). Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (esim. PeVL 20/2017 vp). EU-sääntelyä neuvoteltaessa on jossain määrin tunnistettu perustuslain 10 §:n 3 momentin sääntelyn merkitys EU-säädöksissä säädettävien tarkastustoimivaltuuksien kannalta ja myös pyritty lopputulokseen, joka olisi yhteensovittavissa kansallisen perustuslain kanssa. EU-sääntelyn ja kansallisen perustuslain yhteensovittamiseen tulisikin ensisijaisesti pyrkiä tunnistamalla kysymykset EU-sääntelyn valmisteluvaiheessa ja Suomen kantaa muodostettaessa. Perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa eikä päinvastoin (PeVL 8/2023 vp).

Perustuslain 1 §:n muuttamista koskeneessa hallituksen esityksessä arvioitiin muun muassa, että Euroopan unionin jäsenyyden mainitseminen perustuslaissa kaikissa niissä kohdin, joihin unionijäsenyydellä on tosiasiallisia vaikutuksia, ei ole tarkoituksenmukaista, etenkin, jos perustuslaki muutoin ilmaisee jäsenyyden sen merkityksen huomioon ottavalla tavalla (HE 60/2010 vp, s. 21). On mahdollista, että unionijäsenyys voi vaikuttaa suoraan tai epäsuorasti myös muiden perustuslain säännösten soveltamiseen tavalla, joka edellyttää yhteensovittamista kansallisen perustuslain ja sen tulkinnan kanssa. Koska EU-sääntelyyn liittyvät tarkastustoimivaltuudet ovat tähänastisen lainsäädäntökäytännön mukaan pitkälti kyetty yhteensovittamaan perustuslain 10 §:n 3 momentin tulkintakäytännön kanssa ja asiaan on mahdollista kiinnittää nykyistä perusteellisemmin huomiota EU-sääntelyn valmisteluvaiheessa, ei perustuslain muuttaminen vain tällä perusteella vaikuta perustellulta.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomaille käytetyt keinot

Esityksen valmistelussa on tarkasteltu eräiden Suomen kannalta keskeisten valtioiden luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja ja kotirauhan suoja koskevaa perustuslakisääntelyä. Tarkasteltavissa maissa on siviili- tai sotilastiedustelua koskevaa lainsäädäntöä. Siviili- ja rikostiedustelua ei välttämättä kuitenkaan ole erotettu eri maissa, vaan tiedustelua voidaan tehdä osin saman lainsäädännön perusteella vakavan rikollisuuden torjumiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

5.2.1 Ruotsi

Ruotsin hallitusmuodon (Regeringsformen, 1974, perusoikeussäännöksiä muutettu 2011) 2 luvun 6 §:ssä säädetään muun muassa, että jokaisella on suoja ruumiin-tarkastusta, kotietsintää ja vastaavaa puuttumista vastaan sekä kirjeiden tai muiden luottamuksellisten lähetysten tutkimista ja puheluiden tai muiden luottamuksellisten viestien salakuuntelua ja tallentamista vastaan. Hallitusmuodon 2 luvun 20 §:n mukaan sanottuja oikeuksia voidaan rajoittaa lailla. Rajoituksia voidaan 2 luvun 21 §:n mukaan säätää ainoastaan sellaisiin tarkoituksiin, jotka ovat hyväksyttäviä demokraattisessa yhteiskunnassa. Lisäksi rajoitusten tulee täyttää välttämättömyysedellytys, eivätkä ne saa olla niin pitkälle meneviä, että ne muodostaisivat uhkan kansanvallan perusteena olevalle vapaalle mielipiteenmuodostukselle. Rajoituksia ei myöskään saa säätää ainoastaan poliittisen, uskonnollisen, kulttuurisen tai muun vastaavan katsomuksen perusteella. Hallitusmuodon 2 luvun 22 §:ssä säädetään perusoikeuksien rajoituksia sisältäviä lakiehdotuksia käsiteltäessä noudatettavasta menettelystä, jota ei kyseisen lainkohdan mukaan kuitenkaan sovelleta lakiehdotuksiin, jotka koskevat yksinomaan kotietsintää tai sitä vastaavaa puuttumista.

Muita kuin Ruotsin kansalaisia koskevia erityisiä rajoituksia voidaan hallitusmuodon 2 luvun 25 §:n mukaan säätää lailla myös kotirauhan ja luottamuksellisen viestinnän suojaan. Tällöinkin on noudatettava valtaosaa 2 luvun 22 §:n menettelysäännöksistä, ja ne soveltuvat tällöin myös lakiehdotuksiin, jotka koskevat yksinomaan kotietsintää ja sitä vastaavaa puuttumista. Lisäksi kaikkia perusoikeusrajoituksia koskee hallitusmuodon 2 luvun 19 §:n säännös siitä, ettei sääntely saa olla ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa.

Ruotsissa tiedustelutoiminnasta säädetään sotilastiedustelusta annetulla yleislailla (Lag om försvarsunderrättelseverksamhet, 2000:130) ja signaalitiedustelusta annetulla yleislailla (Lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, 2008:717). Tiedustelutoiminnan säädöskokonaisuuteen kuuluu lisäksi muun ohella

laki puolustustiedustelutuomioistuimesta (Lag om Försvarsunderrättelsedomstol, 2009:966). Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta vastaavasta valtion tiedustelutarkastuksesta (Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten) säädetään laissa puolustustiedustelutoiminnasta, laissa signaalitiedustelusta puolustustiedustelutoiminnassa ja erillisessä asetuksessa (Förordning med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, 2009:969). Ruotsissa ei ole parlamentaarista valvontaelintä, jonka yksinomaisena tai pääasiallisena tehtävänä olisi tiedustelutoiminnan valvonta; valvonta kuuluu parlamentin puolustusvaliokunnalle.

Ruotsissa ei ole säädetty kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa tapahtuvasta varsinaisesta kotimaan siviilitiedustelusta, vaan maan turvallisuuspoliisi SÄPO:n toimivaltuuksien käyttö tapahtuu valtion turvallisuutta vaarantavien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. SÄPO:lla on mahdollisuus suorittaa asuntokuuntelua, tehdä salainen kotietsintä sekä asentaa tarkkailulaitteita pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan valtion turvallisuuteen kohdistuvien rikosten estämisen ja selvittämisen tarkoituksessa. Toimivaltuuksien käyttö edellyttää käräjäoikeuden lupaa. Rikoksen estämistarkoituksessa tapahtuvasta toimivaltuuksien käytöstä säädetään laissa erityisen vakavien rikosten estämisestä (Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott) ja laissa teknisestä laitetarkkailusta (Lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning). Asuntokuuntelu voidaan kohdistaa sekä sen varsinaisen kohdehenkilön että erityisistä syistä myös kolmannen henkilön pysyväisluonteiseen asumiseen käyttämään tilaan. Sama koskee myös salaista kotietsintää. Mahdollisuudesta tehdä asuntokuuntelua ja salaisia kotietsintöjä säädettiin syksyllä 2024 (Lag (562:2024) om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott).

5.2.2 Norja

Norjan perustuslain (Kongeriket Norges Grunnlov, 1814) perusoikeussäännöksiä on uudistettu vuoden 2014 perustuslakiuudistuksessa. Perustuslain 102 §:n aikaisempi, kotietsintään rajoittunut säännös on uudistuksessa korvattu säännöksellä, jonka mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja viestintäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Uudessa säännöksessä on lisäksi säilytetty aiemman sääntelytapaan perustuva kirjaus, jonka mukaan kotietsintöjä ei saa suorittaa muissa kuin rikosasioissa.

Norjan perustuslaissa ei erikseen säädetä perusteista, joilla lainsäätäjä tai viranomaiset voivat puuttua 102 §:ssä turvattuihin oikeuksiin. Perustuslain 102 §:n perusteluissa (Innst. 186 S (2013–2014)) ei juurikaan ole tehty selkoa siitä, millaisissa tilanteissa oikeuksia voitaisiin rajoittaa, mutta perustelujen mukaan säännökseen

valittu sanamuoto ”respekt for” kuvaa sitä, ettei tarkoituksena ole sulkea pois mahdollisuutta lain nojalla tapahtuvaan tiedusteluun. Oikeuskäytännössä perustuslain 102 §:ää on tulkittu säännöksen esikuvina olevien ihmisoikeussopimusmääräysten (YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleis-sopimuksen 17 artikla sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla) kanssa samansuuntaisesti. Rajoitukset ovat siten mahdollisia, jos niistä on säädetty laissa, niillä on hyväksyttävä tarkoitus ja ne ovat oikeasuhtaisia. (Høyesterett Rt. 2014 s. 1105 ja Rt. 2015 s. 93.)

Tiedustelutoiminnasta säädetään tiedustelupalvelusta annetussa laissa (Lov om etterretningstjenesten, 2020-06-19 nr. 77). Tiedustelutoiminnan valvonnasta säädetään turvallisuusviranomaisille yhteisessä laissa (Lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, 1995-02-03 nr. 07). Norjan parlamentin, suurkäräjien (Stortinget), EOS-valtuuskunta (Utvalget for kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste) huolehtii sekä parlamentaarista valvonnasta että laillisuusvalvonnasta. Norjassa ei ole säädetty kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa tapahtuvasta varsinaisesta kotimaan siviilitiedustelusta, vaan maan turvallisuuspoliisi PST:n toimivaltuuksien käyttö tapahtuu valtion turvallisuutta vaarantavien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.

Norjan lainsäädäntö mahdollistaa pysyväisluonteisessa asumisessa käytettävässä tilassa tapahtuvan tiedonhankinnan terrori-iskun estämiseksi. PST:llä on oikeus tehdä salaisia kotietsintöjä ja se voi myös asentaa laitteistoja pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan tässä tarkoituksessa. Luvan näihin toimenpiteisiin myöntää Oslon käräjäoikeus PST:n päällikön tai apulaispäällikön vaatimuksesta. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että on syytä olettaa, että terrori-iskua ollaan valmistelemassa. Samoin edellytetään, että salaisella tiedonhankinnalla on mahdollista saada tärkeää tietoa rikoksen estämiseksi ja muilla keinoilla olisi vaikeaa saada vastaavaa tietoa. Tiedonhankinnan on myös oltava perusperiaatteiden mukaista eli siinä on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia ja siinä on noudatettava suhteellisuusperiaatetta. PST:llä ei ole velvollisuutta ilmoittaa toimenvaltuuden käytöstä sen kohteelle eikä henkilöllä ole oikeutta saada siitä mitään tietoa. Henkilöllä on kuitenkin mahdollisuus valittaa tai kannella PST:n toimista parlamentaariselle tiedustelun valvontakomitealle. Peitetoiminnan harjoittaminen katsotaan Norjassa tapaoikeudellisesti mahdolliseksi eikä siitä ole laintasoisia säännöksiä. Siten myöskään peitetoimintaa asunnoissa ei ole laissa kielletty. Asuntokuuntelua ja -katselua PST voi käyttää ainoastaan esitutkinnan aikaisena salaisena pakkokeinona.

5.2.3 Tanska

Tanskan perustuslain (Danmarks Riges Grundlov, 1953) 72 §:ssä säädetään muun muassa kotirauhan sekä luottamuksellisen viestinnän suojasta. Sen mukaan asunto on loukkaamaton. Säännöksen mukaan kotietsinnälle, kirjeiden takavarikoinnille ja tutkimiselle sekä muulle puuttumiselle posti-, lennätin- ja puhelinsalaisuuteen on oltava tuomioistuimen lupa, jollei laissa säädetä tästä erityistä poikkeusta. Säännöksen sanamuotoa suojan kohteista on tulkittu laajentavasti niin, että säännös kattaa myös sähköisessä muodossa säilytettävän tiedon ja sähköisen viestinnän.

Kotirauhan ja luottamuksellisen viestin suojan rajoittamisen edellytyksenä on käytännössä myös rajoituksen välttämättömyys. Muuhun kuin tuomioistuimen lupaan perustuva puuttuminen voi lisäksi koskea vain tarkoin määriteltyä asiaa.

Tanskassa lainsäädäntökäytännössä on pidetty tarpeellisena tarkastella ehdotettujen säännösten suhdetta ihmisoikeussopimuksiin eikä niinkään perustuslakiin. Esimerkiksi tiedustelupalvelua koskevaa lainsäädäntöä onkin tarkasteltu Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten kannalta (ks. Betænkning om PET og FE, Betænkning nr. 1529, Justitsministeriet 2012). Tiedustelutoiminnasta on säädetty turvallisuuspoliisia ja puolustusvoimien tiedustelupalvelua koskevissa laeissa (Lov om Politiets Efterretningstjeneste, nr. 604 af 12. juni 2013; Lov om Forsvarets Efterretningstjeneste, nr. 602 af 12. juni 2013), joihin sisältyy myös säännökset laillisuusvalvonnasta. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtii vuonna 2013 perustettu riippumaton lautakuntamuotoinen valvontaviranomainen (Tilsynet med Efterretningstjenesterne). Tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaa puolestaan parlamentin, kansankäräjien (Folketinget), tiedustelupalveluvaliokunta (Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne), jonka toiminnasta ja kokoonpanosta säädetään omassa laissaan (Lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester, nr. 378 af 6. juli 1988).

Tanskassa ei ole säädetty kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa tapahtuvasta varsinaisesta kotimaan siviilitiedustelusta, vaan maan turvallisuuspoliisi PET:n toimivaltuuksien käyttö tapahtuu valtion turvallisuutta vaarantavien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.

PET:n tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään turvallisuus- ja tiedustelupalvelusta annetussa laissa (Loven om PET) ja oikeudenkäyttölaissa (Retsplejeloven). Jälkimmäisen lain 780–783 pykälien mukaan PET:llä on oikeus tuomioistuimen luvalla suorittaa sähköisten viestivälineiden kuuntelua ja tätä tarkoitusta varten tehdä sen mahdollistavia asennuksia myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa rikosten selvittämiseksi. Saman lain 791 pykälässä säädetään PET:n oikeudesta suorittaa asuntokatselua. Luvan edellä mainittuihin toimivaltuuksiin

antaa tuomioistuin ja niitä voidaan käyttää vakavien rikosten tutkinnassa. PET:llä on lain 799 pykälän nojalla oikeus tehdä salainen kotietsintä rikostutkinnassa. Kun etsintä tehdään asukkaan tietämättä, luvan toimivaltuuden käyttämiseen antaa tuomioistuin.

5.2.4 Saksa

Saksan perustuslain (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1949) 10 artiklassa säädetään luottamuksellisen viestinnän suojasta. Artiklan ensimmäinen kohta sisältää säännöksen kirjeenvaihdon, postin ja viestinnän yksityisyyden loukkaamattomuudesta. Artiklan 1 kohdassa ei ole mainintaa suojan rajoittamisen hyväksyttävistä edellytyksistä.

Perusoikeuksien rajoittamisen yleisistä edellytyksistä säädetään perustuslain 19 artiklassa. Edellytyksenä perusoikeuden rajoittamiselle on, että perustuslaissa säädetään mahdollisuudesta rajoittaa kyseessä olevaa perusoikeutta. Perusoikeutta rajoittavan lain täytyy olla yleisesti sovellettava eikä se saa koskea vain yksittäistä tapausta. Rajoitus ei saa kohdistua perusoikeuksien ydinalueeseen. Lisäksi on turvattava tuomioistuinkontrollin mahdollisuus.

Erityissäännös luottamuksellisen viestinnän suojan rajoittamisesta on 10 artiklan 2 kohdassa. Sen mukaan rajoitusten tulee perustua lakiin. Jos rajoituksen tarkoituksena on suojata vapaata demokraattista yhteiskuntajärjestystä tai liitto- tai osavaltion olemassaoloa tai turvallisuutta, laissa voidaan säätää, ettei rajoituksen kohteena olevalle ilmoiteta rajoituksesta ja että 19 artiklan yleisistä rajoitus-edellytyksistä poiketen oikeussuojasta huolehditaan muutoksenhakuoikeuden sijaan laissa nimetyn viranomaisen suorittamalla valvonnalla.

Saksan perustuslain 13 artiklassa säädetään erikseen kotirauhan suojasta. Artiklan 1 kohdan mukaan koti on loukkaamaton. Artiklan kohdissa 2–5 säädetään kotietsinnän eräiden muiden kotirauhaan puuttuvien toimien edellytyksistä. Artiklan 2 kohdan nojalla kotietsinnän voi määrätä ainoastaan tuomari tai, jos asia on kiireellinen, muu laissa säädetty viranomainen, ja kotietsintä voidaan toteuttaa vain laissa säädetyllä tavalla. Artiklan 3 kohdan mukaan teknisiä äänentallennuskeinoja voidaan käyttää tuomioistuimen määräyksestä, jos konkreettiset seikat oikeuttavat epäilyn, että joku on tehnyt erityisen vakavan, laissa tarkasti määritellyn rikoksen, sen asunnon valvomiseksi, jossa epäilyn oletetaan oleskelevan, mikäli muut tutkintakeinot olisivat suhteettoman vaikeita tai tehottomia. Lupa annetaan määrääjäksi, ja määräyksen voi antaa kolmen tuomarin kokoonpano, ja kiireellisessä tapauksessa myös yhden tuomarin kokoonpano. Artiklan 4 kohdan mukaan välittömän

ja vakavan yleiseen turvallisuuteen kohdistuvan vaaran – erityisesti hengelle tai yleisölle kohdistuvan vaaran – torjumiseksi voidaan asuntoon kohdistuvaa teknistä valvontaa käyttää vain tuomioistuimen määräyksestä. Kiireellisissä tapauksissa tällaisen toimenpiteen voi määrätä myös muu laissa säädetty viranomainen, mutta tuomioistuimen päätös on hankittava viipymättä jälkikäteen. Artiklan 5 kohdan mukaan teknisten valvontakeinojen käyttämisestä yksinomaan virkatehtävissä asuntoon sijoitettujen henkilöiden suojelemista varten voi määrätä laissa säädetty viranomainen. Näin hankittuja tietoja saa muutoin käyttää vain rikosprosessin (Strafverfolgung) tai vaaran torjumisen tarkoituksiin, ja vain jos toimenpiteen lainmukaisuus on etukäteen vahvistettu tuomarin toimesta; kiireellisissä tapauksissa tuomioistuimen päätös on hankittava viipymättä jälkikäteen. Artiklan 6 kohdassa säädetään teknisten valvontakeinojen käytön parlamentaarista valvonnasta. Artiklan 7 kohdassa säädetään muista kotirauhan suojan rajoitusten ja siihen puuttumisen edellytyksistä. Sen mukaan muut rajoitukset ja puuttumiset ovat sallittuja vain, jos ne ovat tarpeen yleisen vaaran tai yksilön henkeen kohdistuvan vaaran torjumiseksi, taikka lain nojalla välittömän yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen kohdistuvan vaaran torjumiseksi, erityisesti asuntopulan lievittämiseksi, epidemia-vaaran torjumiseksi tai vaarassa olevien nuorten suojelemiseksi.

Saksassa tiedustelutoiminnasta on säädetty tiedusteluviranomaisista säädetyissä laeissa (Gesetz über den Bundesnachrichtendienst, 20. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, 2979; Gesetz über den militärischen Abschirmdienst, 20. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, 2977; Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz, 20. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, 2970). Luottamuksellisen viestin sisältöön puuttuvista tiedustelumenetelmistä säädetään erikseen niin sanotussa G 10 -laissa (Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, 26. Juni 2001, BGBl. I S. 1254, 2298).

G 10 -laissa säädetään edellytyksistä, joilla tiedustelupalvelut saavat tarkastaa postin välittämiä luottamuksellisia viestejä ja kuunnella sekä nauhoittaa luottamuksellista televiestintää. Näiden toimivaltuuksien käyttö edellyttää toiminnasta vastaavan ministeriön lupaa ja laillisuusvalvontaelimen (G 10 -komissio) hyväksyntää. Tietojen hankkimisen perusteeksi on määritetty laaja joukko kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia rikoksia. Yksityiselämän ydinalue nauttii korostettua suojaa viranomaisen tiedonhankinnalta. Yksityiselämän ydinalue muodostuu henkilön intiimistä yksityiselämästä, johon esimerkiksi perhe-elämä ei sinänsä kuulu.

G 10 -laissa osoitetaan eräitä luottamuksellisen viestin sisältöön kohdistuvien tiedustelumenetelmien valvontatehtäviä tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittavalle liittovaltiopäivien (Bundestag) valvontavaliokunnalle (Parlamentarische Kontrollgremium). Perussäännökset valvontavaliokunnasta

sisältyvät perustuslakiin ja tiedustelun parlamentaarisesta valvonnasta annettuun lakiin (Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes, 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2346).

Lain liittovaltion ja osavaltioiden viranomaisten välisestä yhteistyöstä, joka koskee valtion perustuslain suojaamista ja Saksan kotimaan turvallisuuspalvelua (Bundesamt für Verfassungsschutz /BfV), 9 (2) §:n ensimmäisen lauseen mukaan ”yksityisesti kotona puhutut sanat voidaan salassa kuunnella tai tallentaa teknisin menetelmin ainoastaan, jos se on välttämätöntä yksittäisessä tapauksessa välittömän hengen vaaran estämiseksi ja jos poliisin apua oikeushyvän suojaamiseksi ei saada ajoissa.” Lain 9 (2) §:n toisen lauseen mukaan edellä mainittu koskee myös valokuvien ja videoiden ottamista. Edelleen pykälässä säädetään, että BfV:n päällikkö tai hänen edustajansa tekee päätöksen edellä mainittujen keinojen käyttämisestä kiiretilanteessa. Tuomioistuimen lupa on tällöin haettava viipymättä. Edelleen 9 (3) §:n mukaan keinon käytöstä on ilmoitettava parlamentariselle valvontaelimelle. Edellä mainittuja pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin puuttuvia keinoja voidaan käyttää vain välittömän vaaran uhatessa. Tällaisena välittömänä vaarana voidaan pitää esimerkiksi räjähteisiin, biologisiin aseisiin tai ydinsäteilyyn liittyviä uhkia.

BfV:llä on mahdollisuus suorittaa asennuksia pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa, jos lupa itse menetelmän käyttöön on ensin olemassa. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa tapahtuvasta peitetoiminnasta ei ole erikseen säädetty eikä laki rajoita sitä, missä tiloissa peitetoimintaa saadaan suorittaa. Asuntoon voidaan siten mennä peitetoiminnassa asunnonhaltijan suostumuksella.

5.2.5 Ranska

Ranskassa perustuslain kokonaisuuteen kuuluvissa vuoden 1958 perustuslaissa (Constitution du 4 octobre 1958), vuoden 1789 ihmisoikeuksien julistuksessa (Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen de 1789) ja vuoden 1946 perustuslain johdanto-osassa (Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946) ei säädetä suoraan yksityisyyden suojasta. Oikeuden yksityisyyden suojaan, luotamuksellisen viestinnän suojaan ja kotirauhan suojaan on kuitenkin katsottu johtuvan ihmisoikeuksien julkistuksen 2 artiklasta, jossa todetaan yleisesti jokaisen ihmisoikeuksien suoja. Vuoden 1958 perustuslain 34 artiklan mukaan perusoikeuksista säädetään tarkemmin lailla. Yksityis- ja perhe-elämän suojasta on säädetty siviilioikeuslain (Code civil) 9 artiklassa, jonka mukaan jokaisella on oikeus yksityiselämänsä kunnioitukseen. Yksityiselämän suojan katsotaan ulottuvan myös

luottamukselliseen viestintään ja kotiin. Yksilöiden luottamuksellista viestintää turvataan lisäksi tietosuojasta annetulla lailla (Loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, n° 78–17 du 6 janvier 1978), jonka 1 artiklan mukaan informaatioteknologialla ei saa loukata ihmisoikeuksia, yksityisyyttä ja yksilönvapauksia.

Yksityiselämän tai luottamuksellisen viestinnän suojan käsitteitä ei ole määritetty lainsäädännössä, vaan niiden sisältö ja merkitys määräytyy tulkintakäytännössä. Oikeus yksityiselämään ei ole ollut käytännössä rajoittamaton. Tätä oikeutta on Ranskassa punnittu erityisesti suhteessa sananvapauteen ja lehdistönvapauteen. Tulkintakäytännössä on muodostunut joukko kriteereitä, joiden avulla pyritään löytämään tasapaino eri perusoikeuksien välille. Näihin rajoitus- ja punnintakriteereihin kuuluu välttämättömyys (esim. yleinen etu) ja suhteellisuus.

Tiedustelutoimivaltuuksista säädetään Ranskassa sisäisestä turvallisuudesta annetussa laissa (Code de la sécurité intérieure). Lain L241–1 artiklan mukaan luottamuksellisen viestinnän salaisuus elektronisessa tietoliikenteessä turvataan lailla. Säännöksen mukaan luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa voidaan kuitenkin rajoittaa poikkeuksellisissa olosuhteissa muun muassa terrorismin ehkäisemiseksi ja tiedustelutiedon keräämiseksi kansallisesta turvallisuudesta. Säännös kattaa muun muassa puhelin- ja sähköpostiviestinnän.

Ranskassa hyväksyttiin vuonna 2015 tiedustelulainsäädännön muutos (Loi relative au renseignement, n° 2015–912 du 24 juillet 2015), jolla lisättiin viranomaisten tiedustelutoimivaltuuksia. Lain mukaan tiedustelutoimiin ryhtymisen perusteena voi olla muun muassa kansallisen suvereniteetin tai tärkeiden ulkopoliittisten tai kaupallisten intressien turvaaminen taikka terrorismin tai järjestäytyneen rikollisuuden torjuminen. Tiedustelulaki sisältää säännökset tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta. Tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvonnasta on sen sijaan annettu oma lakinsa (Loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement, n° 2007–1443 du 9 octobre 2007).

Ranskan tiedustelulainsäädäntö mahdollistaa tiedonhankinnan kodissa tai pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitetussa tilassa kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa. Ranskan tiedustelupalveluita koskeva laki (Article L.853–3 du code de la sécurité intérieure) mahdollistaa Ranskan turvallisuus- ja tiedustelupalvelulle (Direction Générale de la Sécurité Intérieure, DGSI) tiedustelun suorittamisen ja laitteiden asentamisen ”todennäköisesti asuntona käytetyissä yksityistiloissa ja ajoneuvoissa”. Päätöksen tekee pääministerin toimisto saatuaan siihen tiedustelumenetelmien valvontaviranomaisen kannanoton. Päätös pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuun tilaan tehtyyn tiedustelumenetelmien käyttöön kattaa teknisten laitteiden asentamisen, käytön, ylläpidon ja niiden poistamisen.

5.2.6 Alankomaat

Alankomaiden perustuslain (Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, 1983, minkä jälkeen useita pienempiä muutoksia, viimeksi 2023) 10 artiklassa säädetään yksityisyyden suojasta. Artiklassa todetaan jokaisen oikeus yksityiselämän suojaan, jota voidaan kuitenkin rajoittaa lailla. Perustuslain mukaan henkilökohtaisten tietojen tallentamisesta ja jakamisesta säädetään lailla, jossa samalla säädetään yksityisyyden suojasta. Kotirauhan suojasta säädetään erikseen perustuslain 12 artiklassa, jonka mukaan kotiin tunkeutuminen vastoin siellä asuvan tahtoa voidaan sallia vain laissa tai sen perusteella säädettyissä tilanteissa ja vain laissa tai sen perusteella säädettyille tahoille. Artiklan mukaan kotirauhan piiriin menemisestä ja sen tarkoituksesta tulee tällöin edellyttää ennakkoon ilmoittamista, mihin voidaan kuitenkin lailla säätää poikkeuksia. Artiklan mukaan kirjallinen raportti kotiin tunkeutumisesta tulee toimittaa asunnon haltijalle mahdollisimman pian jälkikäteen, mutta lailla voidaan kuitenkin säätää raportin toimittamisen lykkäämisestä silloin, kun kodin piiriin meneminen on perustunut valtion turvallisuuden tai rikosprosessin turvaamiseen, sekä raportin antamatta jättämisestä silloin, kun se ei missään olosuhteissa olisi valtion turvallisuuden mukaista.

Luottamuksellisen viestin salaisuuden suojasta säädetään perustuslain 13 artiklassa, jonka sanamuotoa muutettiin vuonna 2022 tarkoituksena laajentaa artikla suojaamaan viestinnän eri muodot ja poistaa artiklasta vanhentuneet viittaukset puhelin- ja sähköviestintään. Perustuslain 13 artiklan mukaan jokaisella on oikeus viestin ja tietoliikenneviestinnän luottamuksellisuuden suojaan, jota voidaan rajoittaa ainoastaan laissa määritellyissä tilanteissa tuomioistuimen luvalla tai valtion turvallisuuden suojaamiseksi muun laissa määritellyn tahon luvalla. Muun muassa tietosuoja-asetuksen toimeenpanolaissa (Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, 2018) ja tietojen säilyttämisestä tietoliikenneviestinnässä annetussa laissa (Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens, 2009) on säännöksiä yksityisyyden suojasta.

Alankomaissa muun ohella poliisilla ja tiedusteluviranomaisilla on lailla säädetty toimivaltuudet puuttua perustuslain turvaamaan luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan, mikäli lailla säädetty toimivaltainen viranomainen antaa tähän luvan. Tiedustelutoiminnasta säädetään laissa tiedustelu- ja turvallisuuspalveluista (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, 2017). Lailla korvattiin aiempi vastaava laki vuodelta 2012. Uudistuksessa luotiin uusia tiedustelutoimivaltuuksia, parannettiin tiedustelutoiminnan oikeudellista valvontaa ja pyrittiin ottamaan huomioon teknologinen kehitys.

Alankomaiden tiedustelulainsäädäntö mahdollistaa tiedonhankinnan kodissa tai pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettussa tilassa kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa. Luvan pysyväisluonteiseen asumiseen kohdistuvan tiedustelutoimivaltuuden käyttöön myöntää joko sisäministeri tai puolustusministeri siitä riippuen, käyttääkö toimivaltuutta siviilitiedusteluviranomainen (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, AIVD) vai sotilastiedusteluviranomainen (Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, MIVD). Päätöksentekoa ja luvan myöntämistä ohjaavat perusperiaatteet eli vähimmän haitan periaate, suhteellisuusperiaate, välttämättömyys ja perusoikeuksien kunnioittaminen.

Alankomaiden turvallisuus- ja tiedustelupalvelu AIVD:n toimivaltuuksista suorittaa asuntokuuntelua ja -katselua, tehdä salaisia kotietsintöjä sekä asentaa tarkkailun mahdollistavia laitteita pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyyn tilaan säädetään tiedustelu- ja turvallisuuspalvelua koskevassa laissa (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017). Lain 40 pykälässä säädetään asunnossa tapahtuvan toiminnan taltioinnista eli tarkkailusta. Lain 42 pykälässä säädetään suljettujen paikkojen ml. kotien tutkimisesta. Kodissa olevien esineiden tutkimisesta säädetään lain 45 pykälässä ja tarkkailun mahdollistavien laitteiden asentamisesta lain 58 pykälässä. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa tapahtuvasta peitetoiminnasta ei ole erikseen säädetty, mutta laki ei rajoita sitä, missä tiloissa peitetoimintaa saadaan suorittaa. AIVD:n suorittaessa tiedustelua tieto hankitaan siltä, jolla se on, eikä tiedustelutoimenpiteiden kohteita ole siten rajattu pelkästään esimerkiksi uhkan aiheuttaviin henkilöihin. Kun salainen kotietsintä kohdistetaan toisen henkilön kuin uhkan varsinaisen aiheuttajan asuntoon, edellytetään päätös perusteltavan tavanomaista yksityiskohtaisemmin muun muassa toimenpiteen välttämättömyyden ja suhteellisuuden arvioimiseksi. Salaisen kotietsinnän suorittamisesta on ilmoitettava tiedonhankinnan kohteelle viiden vuoden kuluessa toimivaltuuden käyttämisestä, jollei ole perusteita olla siitä ilmoittamatta.

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

10 §. Yksityiselämän suoja. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin yleisesti kaiken luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuudesta. Nimenomaiset viittaukset kirjeen ja puhelun luottamuksellisuuteen poistettaisiin säännöstekstistä. Muutoksen taustalla on viestintäteknologian kehitys. Voimassa olevan säännöksen laatimisajankohdan jälkeen viestintä on muuttunut suurelta osin sähköiseksi (muun muassa sähköposti, matkapuhelinviestintä, pikaviestit ja sosiaalinen media). Säännöksessä nimenomaisesti mainitut viestintämuodot eli puhelu ja kirje ovat edelleen käytössä, mutta niiden merkitys on pienentynyt.

Alkuperäisen säännöksen esitöiden mukaan säännöksen on tarkoitettu suojaavan yleisesti luottamuksellisen viestin salaisuutta viestintämuodosta riippumatta. Säännöksessä mainitaan nimenomaisesti kirje ja puhelu, jotka olivat säätämishetkellä tavallisimmat luottamuksellisen viestinnän muodot, mutta säännöksen esitöissä mainitaan suojattavina viestintämuotoina myös televerkossa välitettävä signaali, joka voi sisältää esimerkiksi puhetta, kuvaa, kirjoitusta tai tietokonekielistä viestintää (HE 309/1993 vp, s. 53/II). Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslaki turvaa oikeutta luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä, ja tämä merkitsee esimerkiksi suojaa kirjeiden tai muiden suljettujen viestien avaamista tai hävittämistä vastaan (PeVL 30/2001 vp, s. 2). Valiokunnan lausuntokäytännössä luottamuksellisena viestinä on tarkasteltu muun muassa sähköpostia ja työntekijän tietoverkon käyttöä (PeVL 27/2000 vp) sekä luottamukselliseksi tarkoitettua radioviestintää (PeVL 26/2001 vp). Valiokunta on käsitellyt luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta myös matkaviestimillä käytyä viestintää (PeVL 53/2005 vp). Valiokunta on tarkastellut luottamuksellisen viestin suojaa myös telepakkokeinojen avulla hankittujen tietojen osalta ja todennut, että viestin sisältö ei menetä perustuslain suojaa pelkästään sen perusteella, että esimerkiksi telekuuntelun avulla on saatu tieto siitä (PeVL 26/2025 vp, PeVL 36/2024 vp, PeVL 99/2022 vp, PeVL 98/2022 vp).

Esitöiden mukaan sääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettun viestin sisältö ulkopuolisilta. Toisaalta säännös antaa turvaa muillekin tällaista viestiä koskeville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle

luottamuksellisena. Tyypillisesti tällaisia ovat esimerkiksi puhelujen tunnistamistiedot (HE 309/1993 vp, s. 53/II). Valiokunta on aiemmin katsonut, että viestin tunnistamistiedot jäävät luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (esim. PeVL 10/2004 vp, s. 4/II, PeVL 23/2006 vp, s. 2–3, PeVL 59/2006 vp, s. 2/I), mutta todennut sittemmin, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään täsmentänyt perustuslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua suojan kohdetta. Valiokunta ei ole lähtökohtaisesti pitänyt perustuslaissa tarkoitettuna luottamuksellisena viestintänä tavaraa sisältävää postipakettia (PeVL 28/2000 vp, s. 3/II, PeVL 59/2006 vp). Valiokunnan mukaan suojan alaan eivät myöskään kuulu miehittämättömän ilma-aluksen kauko-ohjaus esimerkiksi matkapuhelimen tai tietokoneen avulla (PeVL 22/2020 vp), kulkuneuvon ohjaajan ja liikenteenohjauksen välinen viestintä (PeVL 62/2010 vp, s. 5) eikä haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältämää viestiä (PeVL 62/2024 vp, kappale 12). Myös Rajavartiolaitoksen harjoittaman radioteknisen valvonnan arvioitiin kohdistuvan osittain sellaiseen viestiliikenteeseen, joka ei kuulu perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaisen luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin (PeVL 15/2024 vp, kappale 9).

Voimassa olevaan 10 §:ään sisältyy rikosten selvittämiseen (3 *momentti*) ja yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkintaan (4 *momentti*) liittyvät niin sanotut rikostutkinnalliset rajoitusperusteet. Molempien momenttien sanamuodot ehdotetaan muutettavaksi siten, että momenteissa käytetään ilmaisua ”rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi”. Muutoksen tarkoituksena on muuttaa säännösten sanamuotoa vastaamaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä tapahtunutta kehitystä. Perustuslakivaliokunnan mukaan on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Valiokunta on pitänyt tältä kannalta epätyytyttävänä tilannetta, jossa perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin soveltamiskäytäntö on osin erkaantunut säännöksen kieliasusta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti perustuslain 10 §:n muuttamista koskevaa esitystä koskeneessa mietinnössään huomiota siihen, että kotirauhan suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskeviin rikostutkinnallisiin rajoitusperusteisiin sisältyy tulkinnallinen epäsuhta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että asian korjaaminen edellyttää molempien osalta yhtäaikaista, huolellista ja syvällistä arviota muutostarpeesta ja muutoksen toteuttamisesta tavalla, joka ei tuo yllättäviä seurannaisvaikutuksia. Samassa yhteydessä valiokunta kiinnitti huomiota hallituksen esityksen ehdotukseen, jossa rikosten tutkinnan käsite olisi korvattu rikosten torjunnan käsitteellä. Valiokunta katsoi, että se muuttaisi rajoituslausekkeen painopisteen rikosten selvittämisestä niiden ennalta estämiseen (PeVM 4/2018 vp).

Tulkintakäytännössä rikosten selvittämisen ja rikosten tutkinnan käsitteille on annettu jokseenkin sama sisältö (PeVL 2/1996 vp). Rikosten selvittämistä koskevan rajoitusperusteen nojalla on voitu säätää myös rikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyvistä toimivaltuuksista (PeVL 67/2010 vp). Tulkintakäytännön mukaan ilmaisun ”rikosten tutkinnassa” voidaan pelkin kielellisin perustein ymmärtää tarkoittavan vain jo tehtyjä rikoksia, mutta käytännössä ei ole kuitenkaan mahdollista vetää täsmällistä rajaa rikoksen tekohetken mukaan. Monien rikosten luonteesta johtuu, että niiden selvittäminen ei ole mahdollista, mikäli rikoksen tekeminen ei ylipäättään paljastu, mikä puolestaan saattaa vaatia ennakkollista varautumista rikoksen tapahtumiseen (PeVL 2/1996 vp). Siten rikoksen tutkintana tai selvittämisenä on tulkintakäytännössä voitu pitää myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutuneen teon asteelle (PeVM 4/2018 vp, PeVL 5/1999 vp, PeVL 2/1996 vp, vrt. PeVL 11/2005). Tulkintakäytännössä rikoksen selvittämisenä tai tutkintana on pidetty myös rikoksen paljastamista, joka liittyy tilanteisiin, joissa rikos voidaan olettaa tehdyksi (PeVL 67/2010 vp). Tulkintakäytännössä konkreettisella ja yksilöidyllä rikosepäilyllä on tarkoitettu tiettyyn henkilöön kohdistuvaa perusteltua epäilyä tämän syyllistymisestä tiettyyn toimivaltuussäännöksessä nimenomaisesti mainittuun rangaistavaksi säädettyyn tekoon (PeVL 5/1999 vp, PeVL 2/1996 vp).

Ehdotuksen tarkoituksena ei ole muuttaa rajoitusperusteen alaa siitä, miten sitä on perustuslakivaliokunnan käytännössä tulkittu. Rikosten estäminen ei olisi uusi erillinen rajoitusperuste, vaan tällä lisäyksellä täsmennettäisiin pykälään jo sisältyvää rikosten selvittämiseen ja tutkintaan liittyvää rajoitusperustetta. Rajoitusperuste edellyttäisi edelleen konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä.

Pykälän 3 ja 4 momentteihin ehdotetaan lisättäväksi uusi rajoitusperuste, joka salisi kotirauhan suojan tai luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamisen tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Voimassa olevat rikosten selvittämistä ja tutkintaa koskevat rajoitusperusteet on säädetty alun perin vuoden 1995 perusoikeus-uudistuksessa. Erityisesti organisoituneen rikollisuuden muodostamat uhat ovat sittemmin muuttuneet vakavammiksi ja ne kehittyvät aiempaa nopeammin. Muuttuneessa tilanteessa uhkien tehokas torjunta edellyttää, että organisoituneesta vakavasta rikollisesta toiminnasta voidaan hankkia tietoja nykyistä laajemmin käyttäen myös luottamuksellisen viestin salaisuuteen ja kotirauhan suojaan puuttuvia tiedonhankintakeinoja.

Vakavan rikollisuuden torjumiselle on olemassa painava yhteiskunnallinen tarve. Ehdotettu uusi rajoitusperuste mahdollistaisi tiedonhankinnan vakavasta rikollisuudesta voimassa olevaa sääntelyä väljemmin edellytyksin uhkaperusteisesti ja

laajempaa henkilöpiiriä koskien (niin sanottu uhkaperusteinen rikostiedustelu). Muutoksen tarkoituksena olisi mahdollistaa kotirauhan suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvien toimivaltuuksien säätäminen tiedon ennakkolliseksi hankkimiseksi rikollisuuden torjumiseksi tavalla, joka irtaantuu voimassa olevan perustuslain 10 §:n mukaisesta edellytyksestä, jonka mukaan rikostutkinnallisen rajoituksen perusteena tulee olla konkreettinen ja yksilöity rikosepäily.

Sen mahdollistaminen, että tietoa voitaisiin hankkia kotirauhan suojaamissa tiloissa, arvioidaan olevan välttämätöntä vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Pysyväisluonteeseen asumiseen tarkoitettuja paikkoja käytetään merkittävässä määrin vakavan rikollisuuden piiriin kuuluvien rikosten suunnitteluun, valmisteluun ja toteuttamiseen sekä esineiden ja tietojen säilyttämiseen. Jos tiedonhankintaa vakavasta rikollisuudesta ei ole mahdollisuutta tehdä kotirauhan suojan piiriin ulottuvilla toimivaltuuksilla, rikosten valmisteluun ja toteuttamiseen liittyvät toimenpiteet toteutetaan todennäköisemmin kotirauhan suojaamissa tiloissa viranomaisten tiedonhankintakeinojen ulottumattomissa. Ehdotettavalla rajoitusperusteella on merkitystä myös peitetoimintaa tekevien virkamiesten ja viranomaisten toimintaa tukevien tietolähteiden turvallisuuden varmistamisessa.

Luottamuksellisen viestin suojan rajoittaminen tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavasta vakavasta rikollisuudesta on välttämätöntä, koska rikolliset toimijat pyrkivät lähtökohtaisesti välttämään todennettavia fyysisiä tapaamisia ja käymään tarvittavat keskustelut muilla tavoin. Digitalisaation myötä sähköisen viestinnän merkitys rikollisessa toiminnassa on kasvanut entisestään ja rikollisten piirien luottamus viestinnän salassa pysymiseen on edelleen vahva. Sujuva ja rikollisen toiminnan näkökulmasta luotettava rajat ylittävä viestintä on johtanut siihen, että rikolliset hankkeet kehittyvät aiempaa nopeammin konkreettisiksi rikollisiksi teoiksi. Vakavien uhkien torjuminen ja tiedon saaminen niihin liittyvistä suunnitelmista, henkilöistä ja eri toimijoiden rooleista edellyttää, että viranomaiset saavat pääsyn luottamuksellisen viestin sisältöön esimerkiksi telekuuntelulla ja teknisellä lait tarkkailulla. Rikollisuuden väkivaltaisten toimintamallien yleistyessä ja uhkien muuttuessa vakavammiksi ennalta estävien toimien merkitys korostuu. Ehdotetun muutoksen tavoitteena on mahdollistaa kaikkein vakavimpien rikollisuuden muodostamien uhkien torjuminen ennakolta ennen kuin ne kehittyvät konkreettisiksi rikoksiksi.

Yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden käsite tulisi arvioitavaksi itsenäisenä käsitteenä, mutta sillä on yhteys voimassa olevan pykälän 4 momentissa säädettyyn rajoitusperusteeseen ”yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa”. Perustuslain esitöiden mukaan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavina

rikoksina on pidetty esimerkiksi huumausainerikoksia, törkeitä väkivaltarikoksia ja maan- ja valtionpetosrikoksia (HE 309/1993 vp, s. 54/II). Käsitteen piiriin ei ole lähtökohtaisesti sisällytetty muun muassa omaisuusrikoksia. Tulkinta on kehittynyt edelleen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (ks. esim. PeVL 36/2002 vp, s. 4–5, PeVL 32/2013 vp, s. 3/I, PeVL 33/2013 vp, s. 3/II ja PeVL 49/2014 vp, s. 3–4 ja kokoavasti PeVL 26/2025 vp, kappale 14). Uuden rajoitusperusteen soveltamisala ei ole kuitenkaan sellaisenaan johdettavissa perustuslakivaliokunnan edellä mainitusta konkreettisista ja yksilöityjä tekoja koskevasta tulkintakäytännöstä, vaan siinä on otettava huomioon toiminnan rikollisuudeksi organisoitunut luonne. Rajoitusperusteessa edellytetään, että sekä uhkaa että rikollisuutta voidaan pitää luonteeltaan vakavana. Rajoitusperusteessa käytetty vakavan rikollisuuden käsite viittaa tyypillisesti sellaiseen organisoituneeseen rikolliseen toimintaan, jonka piirissä tehdään luonteeltaan ja moitittavuudeltaan vakavimpina pidettäviä rikoksia.

Säännöksessä uhalla tarkoitetaan vakavan rikollisuuden toiminnasta seuraavaa haitallista tapahtumaa tai kehityskulkua, joka ei kuitenkaan välttämättä aiheuta välitöntä vaaraa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuudelle. Uhkan käsite viittaa välitöntä vaaraa epävarmempaan kehityskulkuun ja ajallisesti etäisempään haitalliseen tapahtumaan. Rajoitusperusteeseen sisältyvä edellytys ”vakavasti uhkaava” rajaa siten soveltamisalan uhkiin, joihin liittyvät vahingolliset kehityskulut olisivat rikoksiksi konkretisoituessaan seurauksiltaan poikkeuksellisen vakavia ja joiden torjumiseksi on välttämätöntä irtaantua konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn edellytyksestä. Järjestäytynyttä rikollisuutta voidaan tyypillisesti pitää tällaisena uhkana. Rikollisuutta voidaan pitää vakavasti uhkaavana myös sen laajamittaisten vaikutusten vuoksi. Soveltamisalaan voi siten kuulua ainakin rikollinen toiminta, joka muodostaa vaikutuksiltaan merkittävän uhkan julkiselle taloudelle, rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien toimivuudelle tai kriittiselle infrastruktuurille taikka joka uhkaa suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka joka muodostaa vaikutuksiltaan laajamittaisen uhkan ympäristölle. Kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamisen olisi edelleen nykytilaa vastaavasti oltava perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttien mukaan välttämätöntä. Tämä edellytys seuraa myös perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Välttämättömyys tarkoittaa, että rajoitus on sallittu vain, jollei hyväksyttävä tavoite (tiedon hankkiminen säännöksessä tarkoitettusta rikollisuudesta) ole saavutettavissa kotirauhan suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Välttämättömyyskriteeri pitää sisällään vaatimuksen mainittuihin perusoikeuksien puuttumisesta mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti.

Tyypillinen säännöksessä tarkoitettu tilanne olisi tiedonhankintatoimivaltuuksien kohdistaminen sellaisiin henkilöihin, joiden tiedetään toimivan osana organisoitunutta rikollista toimintaa. Tiedonhankintaan rikollisuudesta liittyvä rajoitusperuste

ei kiinnittyisi yksittäiseen rikosepäilyyn, jolloin sen puitteissa olisi sinänsä mahdollista säätää toimivaltuuksista, joilla voidaan rajoittaa torjuttavaan rikollisuuteen kytkeytyvän henkilön kotirauhan suojaa tai luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa ilman, että häneen itseensä kohdistuu nimenomainen perusteltu rikosepäily. Koska säännöksen mukaan rajoituksen on oltava välttämätön, henkilön yhteyden torjuttavaan rikollisuuteen tulee kuitenkin olla konkreettinen ja osoitettavissa ja toimivaltuuksien kohdistaminen häneen tulee pystyä perustelemaan. Tämän varmistamiseksi soveltamisedellytyksistä tulee säätää laissa tarkkarajaisesti (vrt. PeVL 35/2018 vp, s. 18 ja PeVL 36/2018 vp, s. 20). Rajoituksen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa merkitystä olisi muun muassa sillä, kuinka läheinen ja minkä laatuisen on henkilön yhteys rajoituksen perusteena olevaan rikolliseen toimintaan (vrt. Szabó ja Vissy v. Unkari, 12.1.2016, 67 ja 89 kohta; tuomio Tele2 Sverige, C-203/15 ja C-698/15, 119 kohta; tuomio Prokuratuur, C-746/18, 50 kohta). Suhteellisuusperiaatteen kannalta merkityksellistä on myös, kuinka vakavasta ja laajasta perusoikeusrajoituksesta olisi kysymys ja toisaalta, kuinka vakavaa uhkaa toimivaltuuden käytöllä pyritään torjumaan.

Pykälän 3 momenttiin ehdotettu uusi rajoitusperuste mahdollistaisi kotirauhan suojaan puuttuvien toimivaltuuksien säätämisen. Tällaisessa lainsäädännössä kunkin toimivaltuuden ja siitä seuraavan perusoikeusrajoituksen välttämättömyys tulee pystyä perustelemaan. Voimassa olevassa sääntelyssä poliisilla on rikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyen erilaisia toimivaltuuksia, joita on rajattu tai porrastettu sen mukaisesti, kuinka syvällisesti ne puuttuvat kotirauhan suojaan. Laissa on mahdollistettu esimerkiksi peitetoiminta ja valeosto asunnossa, mutta vain jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella. Teknistä kuuntelua ja katselua voidaan kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan vain, jos se on välttämätöntä poliisitoimenpiteen turvallisesti suorittamiseksi ja toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi. Suunnitelmallinen tarkkailu ja peitelty tiedonhankinta vakituiseen asumiseen käytettävässä tilassa on kielletty. Tämän kaltaisten toimivaltuuksien säätämistä vakavien rikosten torjuntaan liittyen tulisi arvioida muun muassa välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteiden kannalta. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyden kynnystä nostaa se, että rajoitusta ei ole kytketty konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn eli se on luonteeltaan väljempi ja yksilöimättömämpi. Lisäksi on otettava huomioon perusoikeuteen puuttumisen aste. Lainsäädäntökäytännössä esimerkiksi asuntokuuntelua tapahtuneen rikoksen selvittämiseksi on pidetty syvimmälle perusoikeuksiin puuttuvana salaisena pakkokeinona, joka on mahdollinen vain kaikkein vakavimpien rikosten tutkinnassa (LaVM 8/2013 vp, s. 4–5).

Pykälän 4 momenttiin ehdotettu uusi rajoitusperuste mahdollistaisi vastaavasti luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvien toimivaltuuksien säätämisen. Voimassa olevassa sääntelyssä poliisilla on rikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyen muun muassa telekuuntelun, televalvonnan, tukiasematietojen hankkimisen ja teknisen kuuntelun toimivaltuudet. Näiden toimivaltuuksien käyttö on sidottu laissa määriteltyihin rikosnimikkeisiin tai rangaistusasteikkoihin. Tämän kaltaisten toimivaltuuksien säätämistä vakavan rikollisuuden torjuntaan liittyen tulisi arvioida muun muassa välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteiden kannalta. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyden kynnystä nostaa se, että rajoitusta ei ole kytketty konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn eli se on luonteeltaan väljempi ja yksilöimättömämpi. Lisäksi on otettava huomioon perusoikeuteen puuttumisen aste. Vakavankaan rikollisuuden torjumista ei voida pitää sellaisena intressinä, että sen perusteella olisi mahdollista säätää tietoliikennetiedustelun kaltaisesta toimivaltuudesta tai muusta tietojen yleisestä ja erotuksetta tapahtuvasta tietojen keräämisestä (vrt. tuomio Commissioner of An Garda Síochána, C-140/20, 56, 63 ja 65 kohta). Perustuslakivaliokunta on perustuslain nykyisen 10 §:n 4 momentin ja tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä todennut, että perustuslain 10 §:n 4 momentin säännöksessä mainittavasta ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvasta välttämättömyysvaatimuksesta seuraa, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisen tulee olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua (PeVL 35/2018 vp, s. 12). Valiokunta totesi erikseen, että perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaan tiedustelutoiminnassa (PeVM 4/2018 vp, s. 7–8).

Säännöksiin sisältyvä välttämättömyysedellytys ja rajoitusperusteen poikkeuksellinen luonne olisi otettava huomioon asianmukaisesti toimivaltuuksia koskevassa lainsäädännössä, esimerkiksi asettamalla toimivaltuuksille perusteltavuusvaatimus, riittävän korkea soveltamiskynnys tai tuloksellisuusodotus. Tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä olisi säädettävä toimivaltuuksien yksilöimisestä, toimivaltuuksien käytön yleisistä ja erityisistä edellytyksistä sekä niiden käytössä noudatettavista periaatteista. Tällaisessa toimivaltuussääntelyssä olisi otettava huomioon myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.

Toimivaltuuksia tiedonhankintaan vakavan rikollisuuden vakavasta uhkasta ei voisi säätää mille tahansa rikollisuuden torjunnan tehtäviä hoitavalle viranomaiselle, vaan tiedonhankinta voitaisiin lailla osoittaa vakavan rikollisuuden torjunnasta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Tiedonhankintaa vakavasta rikollisuudesta tulisi rajata myös siltä osin, kenen käyttöön tietoja hankitaan. Kyse olisi tiedonhankinnasta yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan rikollisuuden torjunnasta huolehtivien viranomaisten käyttöön kyseisten viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamista varten.

Uusi rajoitusperuste tulisi sovellettavaksi ainoastaan siltä osin kuin kyse olisi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaa vakavaa rikollisuutta koskevan tiedon hankkimisesta. Voimassa olevat konkreettista ja yksilöityä rikosta koskevat rajoitusperusteet tulisivat edelleen sovellettavaksi. Niiden nojalla olisi mahdollista säätää rikostutkinnan toimivaltuuksista, jotka mahdollistavat toimenpiteisiin ryhtymisen konkreettisen ja yksilöidyn rikoksen estämiseksi, vaikka rikos ei olisi vielä ehtinyt toteutuneen teon asteelle. Koska ehdotettava vakavan rikollisuuden torjuntaa koskeva rajoitusperuste mahdollistaisi tiedon hankkimisen yksilöimättömämmin ja väljemmin perustein kuin voimassa olevat rajoitusperusteet, tulisi tavallisessa laissa säädettävien rikostiedustelutoimivaltuuksien suhteesta rikostutkintatoimivaltuuksiin säätää täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Rikostiedustelutoimivaltuuksia käyttämällä ei tule olla mahdollista kiertää rikostutkintaa koskeviin rajoitusperusteisiin sisältyvää edellytystä, jonka mukaan toimivaltuuden perusteena on oltava konkreettinen ja yksilöity rikosepäily (vrt. PeVL 99/2022 vp, kappale 12).

Siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksista säädettäessä perustuslakivaliokunta korosti tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroavaa luonnetta ja katsoi tämä huomioon ottaen, että tiedustelusäätelyssä tuli erityisesti varmistua siitä, ettei säätely avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan säätelyn kiertämiseen (PeVL 35/2018 vp, PeVL 36/2018 vp ja PeVL 26/2025 vp). Uhkaperusteisen rikostiedustelun suhde rikosten estämiseen ja rikosten tutkintaan ei kaikilta osin ole verrannollinen siviili- ja sotilastiedustelun suhteeseen rikostorjuntaan ja rikostutkintaan, koska rikostiedustelun yhtenä tarkoituksena on tiedon hankkiminen rikosten estämiseksi. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty poliisilain ja pakkokeinolain salaisilla tiedonhankintakeinoilla hankitun ylimääräisen tiedon käyttämisestä rikoksen estämiseksi, poliisin toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä. Rikosten selvittämisen osalta lähtökohtana on, että kaikki sinänsä laillisella pakkokeinolla saatu ylimääräinen tieto ei voi olla rajoituksetta käytettävissä minkä tahansa rikoksen selvittämiseen. Ylimääräisen tiedon käyttäminen voi kuitenkin tietyin edellytyksin olla sallittua laajemmin tietyn vakavuustason ylittävien rikosten osalta (PeVL 32/2013 vp, PeVL 35/2018 vp). Uhkaperusteisella rikostiedustelulla saadun tiedon käyttäminen rikollisuuden muodostamien uhkien torjumiseksi, rikosten estämiseksi, lainvalvontaviranomaisten toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä sekä vaaran ja vahingon torjumiseksi voidaan katsoa olevan mahdollista, mikäli säätely kokonaisuutena on suhteellisuusperiaatteen mukaista.

Perustuslain 10 §:n 4 momenttiin nykyisin sisältyvää sotilaallista toimintaa ja kansallista turvallisuutta koskevaa rajoitusperustetta säädettäessä perustuslakivaliokunta korosti vahvoja oikeusturvatakeita sekä laaja-alaista ja tehokasta

tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa sekä riittäviä soveltamisrajoituksia, koska kysymys on poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa on irtauduttu rikosperusteisesta toiminnasta ja joka tulee siten sovellettavaksi tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa tai muutoinkaan voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä (PeVM 4/2018 vp, s. 8 sekä PeVL 35/2018 vp, s. 30 ja PeVL 36/2018 vp, s. 35).

Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä ilmaiseman käsityksen mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Oikeusturvavaatimuksen vuoksi on selvää, että tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä on huolehdittava riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä. Voimassa olevassa sääntelyssä useiden rikosperusteisten ja tiedustelutiedon hankkimiseksi säädettyjen salaisten tiedonhankintatoimivaltuuksien käytössä edellytetään tuomioistuimen antamaa lupaa. Tuomioistuinmenettelyn on määrä estää toimivaltuuksien väärinkäyttö.

Oikeusturvajärjestelyt voivat sisältää muita menettelyllisiä takeita, kuten velvollisuuden ilmoittaa tiedonhankinnasta tiedonhankinnan kohteelle, yksilön mahdollisuuden erityisten oikeussuojakeinojen käyttöön ja toimivaltuuksien käytön dokumentointivelvoitteen, samoin kuin rajoituksia toimivaltuuksilla saadun tiedon käytölle sekä muiden perusoikeuksien suojaamiseen palautuvia rajoituksia tiedonhankinnalle esimerkiksi lähdesuojan turvaamiseksi. Tuomioistuimen etukäteen antama lupa ei voi korvata jälkikäteistä kontrollia sellaisenaan, koska perusoikeuden rajoituksen kohde ei voi osallistua etukäteiseen päätöksentekoon (PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp). Siltä osin kuin normaali muutoksenhakumenettely tuomioistuimeen ei tule kyseeseen asian luonteen vuoksi, on välttämätöntä luoda uskottavia korvaavia oikeusturvatakeita (PeVL 36/2018 vp).

Rikostiedustelutoiminnassa korostuu tarve varmistaa toimivat oikeusturvajärjestelyt ja valvonnan tehokkuus ja asianmukaisuus (PeVL 35/2018 vp, s. 13 ja PeVL 36/2018 vp, s. 14). Tämä johtuu paitsi siitä, että ehdotettu muutos mahdollistaa säädettäväksi lailla uudenlaisia viranomaistoimivaltuuksia, myös siitä, että muutos ehdotuksen mahdollistamat toimivaltuudet saattavat rikostiedustelutoiminnan erityispiirteistä johtuen poiketa kohdentamiseltaan nykyisistä rikosperusteisista salaisista tiedonhankintakeinoista. Myös ihmisoikeusvelvoitteet ja Euroopan unionin oikeusjärjestys edellyttävät luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttuvien toimivaltuuksien käytön valvonnalta tehokkuutta ja riippumattomuutta (esim. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 25.5.2021 ja Big Brother Watch v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 25.5.2021). Uusista toimivaltuuksista säädettäessä on huolehdittava tehokkaan ja riippumattoman laillisuusvalvonnan järjestämisestä. Siviili- ja sotilastiedustelun osalta tällainen valvonta on järjestetty perustamalla

tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävä. Lisäksi tiedustelutoimintaa valvoo eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta. Laillisuusvalvonnalle on osoitettava vahvat toimivaltuudet puuttua tarvittaessa rikostiedusteluviranomaisten toimintaan yksilön oikeusaseman ja perusoikeuksien suojaamiseksi sekä toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi.

Pykälän 3 *momenttia* muutettaisiin lisäksi siten, että lailla voitaisiin säätää välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä myös tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Uusi rajoitusperuste olisi vastaava kuin pykälän 4 momenttiin jo sisältyvä rajoitusperuste ja se on tarkoitettu tulkittavaksi samoin (ks. HE 198/2017 vp, s. 34–39, PeVM 4/2018 vp).

Muutetun säännöksen nojalla olisi mahdollista jatkossa säätää kotirauhan suojaa rajoittavia siviili- tai sotilastiedustelun toimivaltuuksia edellyttäen, että myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttyvät. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi peitetoiminnan tai paikkatiedustelun sallimista pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa (vrt. PeVL 35/2018 vp, PeVL 36/2018 vp).

Rajoitusperusteen tulkinnassa tulisi ottaa huomioon, mitä 4 momentin vastaavan rajoitusperusteen esitöissä (HE 198/2017 vp, s. 34–39, PeVM 4/2018 vp) ja tulkintakäytännössä (PeVL 35/2018 vp, PeVL 36/2018 vp) on todettu muun muassa rajoituksen välttämättömyydestä, oikeusturvajärjestelyistä ja valvonnasta.

Tiedustelutoimivaltuuksien käytön mahdollistamisen kotirauhan suojan piirissä arvioidaan olevan välttämätöntä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta ja sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, sillä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan liittyvät rajoitukset mahdollistavat kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan suunnittelun ja valmistelun sekä teon toteuttamiseen tarvittavien välineiden ja materiaalin säilyttämisen yksityisissä tiloissa. Yleisellä paikalla tapahtuvasta toiminnasta poiketen rajoitukset mahdollistavat yksityisen tilan haltijalle kontrollin siihen, etteivät ulkopuoliset tahot pääse seuraamaan toimintaa. Jos sotilaallista toimintaa ja kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa koskevaa tiedonhankintaa ei olisi mahdollisuutta tehdä kotirauhan suojan piirissä, toimenpiteiden valmisteluun ja toteuttamiseen liittyvät toimenpiteet toteutettaisiin todennäköisemmin kotirauhan suojaamissa tiloissa tiedonhankintakeinojen ulottumattomissa. Ehdotettavalla rajoitusperusteella on merkitystä myös peitetoimintaa tekevien virkamiesten ja viranomaisten toimintaa tukevien tietolähteiden turvallisuuden varmistamiseksi.

8 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian.

9 Suhde muihin esityksiin

Sisäministeriössä valmistellaan osana rikostiedusteluhanketta esitystä, jolla säädettäisiin kotirauhan suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttuvista poliisin rikostiedustelutoimivaltuuksista. Kyseisen esityksen hyväksyminen edellyttää tässä esityksessä ehdotettavaa perustuslain muutosta. Lisäksi sisäministeriössä on valmistelussa siviilitiedustelulainsäädännön ja poliisin henkilötietolain 7 luvun tarkistamista koskeva lainsäädäntöhanke, joka toteutetaan vaiheittain. Viimeisessä vaiheessa valmistellaan ehdotukset, joilla sallittaisiin tiedustelumenetelmien kohdistaminen kotirauhan suojaamaan tilaan perustuslain reunaehdot huomioon ottaen. Sotilastiedustelua koskevat muutokset valmistellaan samassa yhteydessä.

10 Säättämisyjärjestys

Esitys koskee perustuslain muuttamista. Se on siksi käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain muutostarpeita arvioitaessa lähtökohdaksi on 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 omissaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. Toisaalta on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta (PeVM 4/2018 vp, s. 3, PeVM 10/2006 vp, s. 2–3, PeVM 5/2005 vp, s. 2/I).

Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaan ehdotus perustuslain muuttamisesta tai perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on ensin äänten enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Tämän jälkeen ehdotus on hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana täysistunnossa päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettu ehdotus voidaan kuitenkin pykälän 2 momentin mukaan julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Ehdotusta ei tällöin jätetä lepäämään, ja se voidaan hyväksyä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi pitänyt tärkeänä, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään pääsäännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, ns. normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä ei valiokunnan mielestä tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti

välttämätöntä tarvetta. (PeVM 5/2005 vp, s. 6.) Valiokunta on pitänyt varsin tärkeänä, ettei perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin pakottavissa tilanteissa ja että perustuslain tavallinen muuttamismenettely vakiintuu pääsäännöksi myös käytännössä (PeVM 10/2006 vp, s. 6). Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukainen menettely mahdollistaa sen, että perustuslain muutoksesta voidaan käydä normaaleihin eduskuntavaaleihin liittyvä julkinen keskustelu ja että äänestäjät saavat näin äänioikeuttaan käyttämällä osallistua perustuslain muuttamismenettelyyn (PeVM 4/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan kiireellisen menettelyn poikkeuksellisuutta korostaa sinänsä jo sen käytölle asetettu korkea määräenemmistövaatimus. Kiireellinen menettely ei ole käytettävissä, ellei eduskunnassa ole hyvin laaja yhteisymmärrys perustuslain muutoksen tarpeesta ja sisällöstä (PeVM 4/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta katsoi perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa mietinnössään, että hallituksen esityksessä esitetyn selvityksen, valiokunnilta saatujen lausuntojen ja muun asiantuntijaselvityksen huomioon ottaen voitiin ajatella, että kiiremenettelyn käytölle on poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta ja kyseessä on pakottava tilanne. Valiokunta totesi johtopäätöksensä, että ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä käsitellä perustuslain muutos poikkeuksellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentin tarkoittamassa kiireellisessä menettelyssä ei ole, jos säännöksessä tarkoitettu viiden kuudesosan vaatimus ääntenlaskennassa toteutuu. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan tehnyt eduskunnan työjärjestyksen 53 §:n 5 momentissa tarkoitettua ehdotusta lakiehdotuksen julistamisesta kiireelliseksi. Valiokunnan mietinnön mukaan tämä yhdessä valiokunnan aikaisemman käytännön kanssa korostaa sen merkitystä, että perustuslain muuttamisessa noudatetaan vastaisuudessakin valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti pääsääntönä perustuslain 73 §:n 1 momentin normaalimenettelyä (PeVM 4/2018 vp).

Jaksossa 9 kuvatut perustuslain muuttamista edellyttävät lainsäädäntöhankkeet ovat vireillä ministeriöissä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla,

muutetaan Suomen perustuslain (731/1999) 10 §:n 2–4 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 3 ja 4 momentti laissa 817/2018, seuraavasti:

10 §

Yksityiselämän suoja

Luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

Lailla voidaan säätää välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä perusoikeuksien turvaamiseksi, rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi, tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi, tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

Rinnakkaisteksti

Laki

Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla,

muutetaan Suomen perustuslain (731/1999) 10 §:n 2–4 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 3 ja 4 momentti laissa 817/2018, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

10 §

10 §

Yksityiselämän suoja

Yksityiselämän suoja

Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

Lailla voidaan säätää *välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä perusoikeuksien turvaamiseksi, rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi, tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.*

Voimassa oleva laki

Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Ehdotus

Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten *estämiseksi ja selvittämiseksi, tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi*, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . .

Liitteet

Liite 1. Työryhmän muistio 28.11.2025

Perustuslain 10 §:n 3 momentin kotirauhan suojan rajoittamista koskevan lakivaruksen ja Euroopan unionin lainsäädännön välinen suhde

Tausta

Perustuslain 10 §:n 3 momentin kvalifioitun lakivaruksen suhde EU-lainsäädännössä säädettäviin tai EU-sääntelystä seuraaviin viranomaisten tarkastustoimivaltuuksiin on noussut ajoittain esiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta annettua lakia koskeneessa lausunnonaan perustuslakivaliokunta arvioi ensimmäistä kertaa nimenomaisesti Euroopan unionin sääntelyssä säädetyn tarkastustoimivaltuuden suhdetta kansallisesti ehdotettuun tarkastustoimivaltuuden rajaukseen ja katsoi, että kansallisesti ehdotettu rajausta tarkastustoimivaltuuteen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävien tilojen osalta ei vaikuttanut olevan EU-asetuksen mukainen. Näin ollen perustuslakivaliokunta katsoi, että kansallisesti ehdotettu rajausta tulisi unionin lainsäädännöstä seuraavista syistä joko poistaa tai kirjoittaa toisin (PeVL 51/2014 vp). Tämän jälkeen perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt useassa Euroopan unionin sääntelyn täytäntöönpanoon liittyvässä viranomaisen tarkastustoimivaltuuksia koskevassa lausunnonaan huomiota siihen, että EU:n perusoikeuskirjassa turvattu kotirauhan suoja ei ole kaikilta osin yhteneväinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että perusoikeuskirja ei sisällä Suomen perustuslain kaltaista kvalifioitua lakivarausta, minkä vuoksi perusoikeuskirjan kanssa yhdenmukaistakin EU-sääntelyä on toisinaan vaikea ongelmitta sovittaa yhteen Suomen valtiosäädännön kanssa (esim. PeVL 6/2019 vp ja PeVL 39/2016 vp).

Lisäksi perustuslakivaliokunta on perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa mietinnössään pitänyt perusteltuna, että hallitus käynnistää selvitystyön, joka kattaisi laajemminkin perustuslain kotirauhan suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevien rajoituslausekkeiden muutostarpeen (PeVM 4/2018 vp). Valiokunta on sittemmin kiirehtinyt tällaisen selvitystyön aloittamista (PeVL 6/2019 vp ja PeVL 12/2019 vp). Valiokunta on viimeaikaisessa käytännössään todennut painokkaasti pitävänsä perustuslain 10 §:n rajoituslausekkeiden muutostarpeiden selvitystyötä välttämättömänä (esim. PeVL 47/2024 vp, PeVL 15/2024 vp ja PeVL 5/2023 vp). Kotirauhan suojan ja EU-sääntelyn suhdetta koskevan kysymyksen osalta valiokunta

on korostanut, että selvityksessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota myös siihen, missä määrin EU-lainsäädäntöön sisältyviä tarkastustoimivaltuuksia ylipäättään arvioidaan kotirauhan suojaan liittyvistä lähtökohdista unionisääntelyä valmisteltaessa (PeVL 6/2019 vp, PeVL 36/2017 vp, PeVL 39/2016; ks. myös PeVL 51/2022 vp, PeVL 12/2019 vp, PeVL 9/2019 vp, PeVL 2/2017 vp ja PeVL 51/2014 vp).

Voimassa olevan perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuoto vastaa perusoikeusuudistuksessa kotirauhan suojasta ja sen rajoittamisen edellytyksistä säädettyä. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) on kuvattu tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon mukaisen kotirauhaa turvanneen säännöksen soveltamiskäytäntöä ja toisaalta kiinnitetty huomiota siihen, että kotietsinnän lisäksi myös muunlaisista kotirauhan piiriin ulottuvista tarkastuksista on katsottu voitavan säätää tietyin edellytyksin tavallisella lailla¹. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä momentin sanamuotoa väljennettiin siten, että kotirauhan piiriin ulottuvien tarkastusten sijaan säännöksessä viitataan kotirauhan suojan piiriin ulottuviin toimenpiteisiin, koska lainsäädäntökäytännön katsottiin osoittavan, että muunkinlaisten toimien kuin tarkastusten osalta on jouduttu rajanvetoihin kotirauhan suojan suhteen (PeVM 25/1994 vp).

Kotirauhan suojaa koskevan lakivarauksen ja Euroopan unionin lainsäädännön välinen suhde

Kotirauhan suojan piiriin ulottuvien toimenpiteiden arviointi unionin oikeuden käytäntöönpanovaiheessa

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kuvattu kansallisen sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen toteamalla, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (esim. PeVL 14/2018 vp ja PeVL 20/2017 vp). Lausuntokäytännössä viitataan vakiintuneesti myös siihen, että suomalaisessa lainsäädännössä tulisi pyrkiä EU-oikeuden kanssa yhteensopiviin ratkaisuihin (esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 14/2018 vp, PeVL 26/2017 vp).

1 Hallituksen esityksessä todetaan, että tällaisia tarkastusvaltuuksia sisältyi tuolloin esimerkiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettuun lakiin (609/86, 18 §), työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annettuun lakiin (131/73, 3 §), rakennussuojelulakiin (60/85, 18 §), radiolakiin (517/88, 16 §) ja sosiaalihuoltolakiin (710/82, 41 §). Yksityisoikeudellisessa lainsäädännössä, esimerkiksi huoneenvuokralain (653/87) 17 §:ssä ja asunto-osakeyhtiölain (809/91) 79 §:ssä, on puolestaan saatettu antaa toiselle yksityiselle oikeus päästä henkilön asuntoon (HE 309/1993 vp).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosäntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 51/2014 vp ja siinä viitatus lausunnot). Tämän vuoksi hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta. Perustuslakivaliokunnan käytännöstä seuraa, että hallituksen esityksissä tulisi myös perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetun kotirauhan suojan rajoittamista koskevan sääntelyn osalta tehdä selkoa EU-sääntelyn jättämän kansallisen liikkumavaran alasta.

Perustuslakivaliokunnan arvioitavana on ollut useita hallituksen esityksiä, joissa säädettävät tarkastustoimivaltuudet ovat liittyneet unionin sääntelyyn ja sen täytäntöönpanoon. Valtaosassa perustuslakivaliokunnan arvioitavana olleista esityksistä näyttäisi kuitenkin perustuslakivaliokunnan käsittelyssä jääneen epäselväksi, missä määrin unionin oikeus ja sen täytäntöönpano edellyttävät nimenomaisesti kotirauhan suojan piiriin ulottuvia tarkastustoimivaltuuksia. Lähtökohtaisesti kansallisen liikkumavaran ala on jäänyt mietintövaliokunnassa tarkemmin selvitetäväksi. Perustuslakivaliokunta on tyypillisesti edellyttänyt, että siltä osin kuin Euroopan unionin sääntelyyn liittyvissä tarkastustoimivaltuuksissa on kyse kansallisen harkintavallan piiriin kuuluvasta sääntelystä, on toimivaltuuden käyttö rajattava perustuslain 10 §:n 3 momentin kvalifioituja lakivaroja koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön edellyttämällä tavalla. Kotirauhan suojan piiriin ulottuvan toimivaltuuden rajaaminen Euroopan unionin oikeuden edellyttämään on ollut näissä esityksissä säätämisyhteistyö (PeVL 51/2022 vp, PeVL 21/2022 vp, PeVL 6/2019 vp, PeVL 9/2019 vp, PeVL 12/2019 vp, PeVL 26/2018 vp, PeVL 44/2016 vp, PeVL 39/2016 vp, PeVL 69/2002 vp).

Edellä mainittujen perustuslakivaliokunnan käsiteltävinä olleiden hallitusten esitysten osalta mietintövaliokunnassa tarkastustoimivaltuuksia on täsmennetty tai rajattu eri tavoin. Kaikkien edellä mainittujen esitysten osalta mietintövaliokunnassa on arvioitu, että unionin sääntely mahdollistaa tarkastustoimivaltuuden täsmentämisen tai rajaamisen. Tämä arvio on ollut kuitenkin korostetun tapauskohtaista, ja kussakin sääntely-yhteydessä tarkastustoimivaltuuden täsmentäminen tai rajaaminen on tehty kyseiseen yhteyteen sopivaksi katsotulla tavalla.²

² MmVM 13/2022 vp, TaVM 45/2022 vp, MmVM 4/2019 vp, MmVM 3/2019 vp, TaVM 13/2020 vp, HaVM 14/2018 vp, MmVM 16/2016 vp, TaVM 24/2016 vp, MmVM 17/2002 vp.

Tarkastustoimivaltuudet on saatettu rajata kokonaan kotirauhan suojan piiriin ulkopuolelle tai tarkastustoimivaltuutta on rajattu siten, että se vastaa jompaa kumpaa perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoitusedellytyksistä.

Yhden tarkastustoimivaltuuksiin liittyvän hallituksen esityksen osalta perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti arvioinut, että unionin sääntely ei mahdollista tarkastustoimivaltuuden rajaamista perustuslain 10 §:ssä ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä edellytetyllä tavalla (PeVL 51/2014 vp). Kyseisessä tilanteessa sääntelyä arvioitiin perustuslakivaliokunnassa Euroopan unionin sekundaarilainsäädännön etusijaperiaatteen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ollut myös unionin sääntelyyn liittyviä tarkastustoimivaltuuksia, joita perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain näkökulmasta asianmukaisina (PeVL 23/2020 vp ja PeVL 2/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnoista ei suoraan ilmene, katsottiinko tarkastustoimivaltuus näissä esityksissä asianmukaiseksi nimenomaan unionin oikeuden etusijaperiaatteen vuoksi vai myös muutoin.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä esiin nousseiden tilanteiden osalta vaikuttaa siltä, että useimmiten unionin sääntelyä on eduskuntakäsittelyssä tullut siten, että tarkastustoimivaltuuksiin on liittynyt sellaista liikkumavaraa, joka mahdollistaa kotirauhan suojan piiriin ulottuvien toimenpiteiden rajaamisen siten, että toimivaltuus vastaa perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädettyjä rajoitusedellytyksiä.

Kotirauhan suojan piiriin ulottuvien toimenpiteiden arviointi Euroopan unionin sääntelyä neuvoteltaessa

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös Euroopan unionin sääntelyn valmistelussa (esim. PeVL 4/2023 vp, PeVL 15/2017 vp, PeVL 9/2017 vp ja niissä viitattut lausunnot). Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (esim. PeVL 20/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ollut perusoikeusuudistuksen jälkeen ajoittain, mutta kuitenkin suhteellisen harvoin, U- ja E-asioita, joissa kotirauhan suojaan liittyviä kysymyksiä on arvioitu nimenomaisesti (PeVL 1/2024 vp, PeVL 39/2012 vp, PeVL 44/2002 vp, PeVL 20/2001 vp, PeVL 12/2001 vp ja PeVL 3/1996 vp).

Valtioneuvoston U-kirjelmissä ja E-kirjeissä on vaihtelevasti käsitelty ehdotettuun EU-sääntelyyn liittyviä kotirauhan suojaan koskevia kysymyksiä. Kotirauhan suojaan liittyviä kysymyksiä nousee esiin jonkin verran EU-sääntelyä koskeissa neuvotteiluissa. Tyypillisemmin asiaa on käsitelty tarkemmin Euroopan unionin sääntelyn

kansallista täytäntöönpanoa koskevissa hallituksen esityksissä eduskunnalle toimitettavien U-kirjelmien sijaan. Kotirauhan suojaan liittyviin kysymyksiin on kuitenkin kiinnitetty huomiota nimenomaisesti joissakin U-kirjelmissä (ainakin U 26/2022 vp, U 84/2021 vp ja U 12/2018 vp).

Eduskunta-aineiston ja ministeriöiltä saatujen tietojen perusteella näyttää siltä, että kotirauhan suojaan liittyviin kysymyksiin on ainakin jossain määrin kiinnitetty huomiota unionisääntelyä valmisteltaessa. Joiltakin osin kotirauhan suojaan liittyen on nimenomaisia mainintoja asian käsittelyyn liittyvissä eduskuntakirjelmissä. Osassa tilanteita asiaa on pyritty muutoin huomioimaan neuvotteluissa. On myös huomattava, että merkittävää osaa eduskuntakirjelmistä ei käsitellä perustuslakivaliokunnassa, jolloin asiasta saattaa olla mainintoja eduskuntakirjelmissä, mutta asia ei nouse välttämättä erikseen esiin eduskuntakäsittelyssä.

Perustuslain 10 §:n 3 momenttia koskevia tulkintakysymyksiä on noussut esiin myös korkeimman oikeuden Ahvenanmaan itsehallintolain 19 §:n 2 momentin mukaisesti antamissa lausunnoissa Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksymistä maakuntalaeista. Taustaltaan unionin oikeuden täytäntöönpanoon liittyneen maakuntalain osalta korkein oikeus on esimerkiksi arvioinut sellaisen maakuntalakiin sisältyneen tarkastustoimivaltuuden perustuslain kannalta ongelmattomaksi, jossa mahdollistettiin kotirauhan suojan piirissä toimivaltuus tehdä asunnossa lämmitys- ja ilmanvaihtojärjestelmän tarkastus niissä tilanteissa, joissa rakennuksella ei ole energiatodistusta (KO-HD/12/2021).

Nykytilan arviointi

Perustuslain 10 §:n 3 momentin kotirauhan suojaa koskevien kvalifioitujen lakivarausten suhde unionin sääntelystä seuraaviin tai sen edellyttämiin tarkastustoimivaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella aiheuttanut lainsäädäntökäytännössä jossain määrin tulkintahaasteita. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan on selvää, että kansallisen ja EU-oikeuden ristiriitatilanteissa EU-oikeudella on etusija. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Keskeiseksi kysymykseksi tällöin nousee EU-oikeuden jättämän kansallisen liikkumavaran tulkinta, joka on viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuimen tehtävä.

EU-oikeudesta seuraavista tarkastustoimivaltuuksista säättäminen on lainsäädäntökäytännössä katsottu mahdolliseksi pääsääntöisesti joko perustuslain 10 §:n 3 momentin perusoikeuksien turvaamista tai rikosten selvittämistä koskevalla

rajoitusperusteella. Vain harvoin tarkastustoimivaltuudesta säätäminen on ollut lopulta välttämätöntä perustaa EU-oikeuden etusijaperiaatteeseen nojaavaan tulkintaan (ks. PeVL 51/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Valiokunta on pitänyt tältä kannalta epätydyttävänä tilannetta, jossa perustuslain 10 §:n 3 momentin soveltamiskäytäntö on osin erkaantunut säännöksen kieliasusta. Valiokunta on kehottanut valtioneuvostoa harkitsemaan, millaisiin toimenpiteisiin sanotun seikan johdosta olisi ryhdyttävä (PeVM 4/2018 vp). Tämä puoltaisi perustuslain 10 §:n 3 momentin lakivarausten muuttamista siten, että lakivarouksista ilmenisi selkeämmin kaikki ne perusteet, joilla tulkintakäytännön mukaan on ollut mahdollista rajoittaa kotirauhan suojaa.

Toisaalta sanamuodoltaan erityisesti perusoikeuksien turvaamista koskeva rajoitusperuste on jo itsessään verrattain väljä ja tähän rajoitusperusteeseen on voitu nojautua myös EU-oikeudesta seuraavista tarkastustoimivaltuuksista säädettäessä. Rikosten selvittämistä koskevaan rajoitusperusteeseen taas on lainsäädäntökäytännössä usein nojaututtu sellaisten, unionin sääntelyn yhteydessä suhteellisen usein kyseeseen tulevien, tarkastustoimivaltuuksien säätämiseksi, joissa tarkastustoimivaltuudella selvitetään tekoa tai laiminlyöntiä, josta on säädetty seuraamukseksi hallinnollinen seuraamusmaksu (PeVL 30/2025 vp, PeVL 6/2019 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 39/2005 vp ja PeVL 7/2004 vp). Mahdollista kuitenkin on, että EU-oikeudesta seuraava tarkastustoimivaltuus, jossa selvitetään tekoa tai laiminlyöntiä, josta on säädetty seuraamukseksi hallinnollinen seuraamusmaksu, perustetaan myös perusoikeuksien turvaamista koskevaan rajoitusedellytykseen.

Perustuslain sanamuodon muuttamista puoltavat tilanteet, joissa EU-sääntelystä seuraavia tarkastustoimivaltuuksia ei ole ollut mahdollista perustaa kumpaankaan perustuslain 10 §:n 3 momentin lakivarouksista ja joissa toimivaltuus on säädetty EU-oikeuden etusijaan nojautuen. Nämä tilanteet ovat kuitenkin tähänastisessa lainsäädäntökäytännössä olleet lopulta harvinaisia. Tavanomaisempaa on ollut, että hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä on täsmennetty tarkastustoimivaltuutta siten, että se täyttää jommankumman perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoitusperusteista, jolloin ei ole ollut tarve nojautua tulkinnallisesti unionin oikeuden etusijaperiaatteeseen.

Euroopan unionin sekundaarilainsäädännön edellyttämät tarkastustoimivaltuudet ovat liittyneet erilaisiin sääntely-yhteyksiin. Tähänastisessa lainsäädäntökäytännössä tyypillisiä ovat olleet tilanteet, joissa elinkeinotoimintaa harjoitetaan kotirauhan suojan piiriin kuuluvissa tiloissa ja elinkeinon harjoittamiseen liittyvä

tarkastusoikeus on tämän vuoksi tullut ulottaa myös kotirauhan suojaamiin tiloihin. Lisäksi tyypillisiä ovat olleet tilanteet, joissa on ollut kyse erilaisten tukien myöntämiseen liittyvien ehtojen noudattamisen valvonnasta, jonka osalta EU-sääntely on voinut edellyttää kotirauhan suojan piiriin ulottuvaa tarkastustoimivaltuutta. Kolmantena unionin sekundaarioikeudessa tarkastustoimivaltuudet ovat liittyneet erilaisiin perusoikeuksien turvaamiseen liittyviin tilanteisiin, joissa tarkastus tehtäisiin esimerkiksi tiettyjen kotirauhan suojan piiriin kuuluviin tiloihin sijoitettujen laitteiden turvallisuuden tarkastamiseksi. Kokonaisuutena EU-oikeuden edellyttämät poikkeamat kansalliseen perusoikeussuojaan ovat kuitenkin jääneet vähäisiksi.

Euroopan unionin sääntelyssä on tähänastisen lainsäädäntökäytännön perusteella tunnistettavissa edellä mainittujen kaltaisia tyypillisiä tilanteita, jotka ovat edellyttäneet jossain määrin kotirauhan suojan piiriin menevästä tarkastustoimivaltuudesta säätämistä. Jos tavoitteena olisi saada myös tulevaisuudessa unionin sääntelyyn liittyvät tilanteet varmuudella katettua kansallisessa perustuslaissa, tulisi perustuslaissa säätää hyvin väljästä uudesta rajoitusperusteesta. Euroopan unionin sääntelyn kattamat tilanteet ovat jo tähänastisessa käytännössä olleet moninaisia ja mahdollista on, että jatkossa tarkastustoimivaltuuksia pitäisi liittää vielä moninaisempiin sääntely-yhteyksiin.

Työryhmä on arvioinut joitakin muotoiluvaihtoehtoja, joita olisi mahdollista lisätä perustuslain 10 §:n 3 momenttiin ja joihin voitaisiin ainakin osin perustaa EU-oikeuteen liittyviä tarkastustoimivaltuuksia. Arvioinnissa on havaittu, että mahdollinen muotoilu tulisi laatia suhteellisen väljäksi, jotta voitaisiin varmistua siitä, että muotoilu kattaisi paitsi jo ilmenneet myös tulevaisuudessa mahdollisesti ilmenevät tarpeet. Työryhmän työssä on hahmoteltu esimerkiksi seuraavanlaisia muotoiluja:

- Lailla voidaan säätää (*viranomais*)*tarkastusten tekemiseksi*, perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.
- Lailla voidaan säätää *lainsäädännön noudattamisen valvomiseksi*, perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.
- Lailla voidaan säätää *lakisääteisen velvoitteen merkittävän rikkomisen selvittämiseksi*, perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

- Lailla voidaan säätää *(muun kuin vähäisen) hallinnollisen seuraamuksen määräämisen edellytysten selvittämiseksi*, perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.
- Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi, *lainsäädännön muun kuin vähäisen rikkomisen* tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Edellä esitetyt väljemmät muotoilut eivät vastaisi perustuslain 10 §:n 3 momentin nykyistä sääntelytapaa, jossa on pyritty mahdollisimman tarkasti määrittämään perusteet, joilla kotirauhan suojaa voidaan rajoittaa. Sääntelytavan näin merkitävä muutos voisi edellyttää perustuslain 10 §:n ja perusoikeusluvun systematiikan laajempaa arviointia, mikä ei vaikuta perustellulta ottaen huomioon, että käytännössä tarve varsinaisesti nojautua EU-oikeuden etusijaperiaatteeseen on ollut lainsäädäntökäytännössä tähän mennessä lopulta varsin vähäistä. Täsmällisempään rajoittamiseen pyrkivät muotoilut ovat ongelmallisia sen vuoksi, että niillä ei olisi mahdollista kuitenkaan varmuudella kattaa kaikkia EU-oikeudesta myös tulevaisuudessa seuraavia tarpeita.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös Euroopan unionin sääntelyn valmistelussa (esim. PeVL 4/2023 vp, PeVL 15/2017 vp, PeVL 9/2017 vp ja niissä viitatu lausunnot). Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta Euroopan unionin lainsäädännön valmistelussa (esim. PeVL 20/2017 vp). Nykytilan kuvauksesta ilmenee, että unionin sääntelyä neuvoteltaessa on jossain määrin tunnistettu perustuslain 10 §:n 3 momentin sääntelyn merkitys Euroopan unionin oikeudessa säädettävien tarkastustoimivaltuuksien kannalta ja myös pyritty lopputulokseen, joka olisi yhteensovitettavissa kansallisen perustuslain kanssa. Unionin sääntelyn ja kansallisen perustuslain yhteensovittamiseen tulisikin ensisijaisesti pyrkiä tunnistamalla kysymykset EU-sääntelyn valmisteluvaiheessa ja Suomen kantaa muodostettaessa.

Perustuslain 1 §:n muuttamista koskeneessa hallituksen esityksessä arvioitiin muun muassa, että Euroopan unionin jäsenyyden mainitseminen perustuslaissa kaikissa niissä kohdin, joihin unionijäsenyydellä on tosiasiallisia vaikutuksia, ei ole tarkoituksenmukaista, etenkin, jos perustuslaki muutoin ilmaisee jäsenyyden sen merkityksen huomioon ottavalla tavalla (HE 60/2010 vp, s. 21). On mahdollista, että unionijäsenyyden voi vaikuttaa suoraan tai epäsuorasti myös muiden perustuslain säännösten soveltamiseen tavalla, joka edellyttää yhteensovittamista kansallisen perustuslain ja sen tulkinnan kanssa. Euroopan unionin tuomioistuimen

vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti. Euroopan unionin jäsenyydestä seuraa, että Euroopan unionin sekundaarilainsäädännön etusijaperiaate on osa suomalaista oikeusjärjestystä. Periaatteesta voi seurata, että EU-oikeus saa joissakin tilanteissa etusijan myös suhteessa perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin ottanut perustuslain muutostarpeiden arvioinnin lähtökohdaksi vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain esitöistä ilmenevän ajatuksen perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä. Perustuslain muuttamiseen tulee tämän lähtökohdan mukaan suhtautua pidättyvästi (PeVM 4/2018 vp, ks. myös PeVM 10/2006 vp ja PeVM 5/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi korostanut yleisesti sitä, ettei yksittäisen direktiivin täytäntöönpanon tulisi sellaisenaan edellyttää Suomen perustuslakiin kirjattujen ja suomalaiseen valtiosääntötraditioon vahvasti nojaavien valtiosääntöratkaisujen muuttamista. Perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa eikä päinvastoin (PeVL 8/2023 vp). Koska EU-sääntelyyn liittyvät tarkastustoimivaltuudet ovat tähänastisen lainsäädäntökäytännön mukaan pitkälti kyetty yhteensovittamaan perustuslain 10 §:n 3 momentin tulkintakäytännön kanssa ja asiaan on mahdollista kiinnittää nykyistä perusteellisemmin huomiota EU-sääntelyn valmisteluvaiheessa, ei perustuslain muuttaminen vain tällä perusteella vaikuta perustellulta.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-400-515-9 (PDF)