

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen perustuslakia.

Esityksellä ehdotetaan mahdollistettavaksi kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan välttämätön rajoittaminen tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumista varten. 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.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi	6
2.1 Luottamuksellisen viestin salaisuus ja kotirauhan suoja perustuslaissa	6
2.2 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja EU:n lainsäädäntö	7
2.2.1 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset	7
2.2.1.1 Euroopan ihmisoikeussopimus	7
2.2.1.2 Luottamuksellisen viestinnän suoja	8
2.2.1.3 Kotirauhan suoja	11
2.2.1.4 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus	13
2.2.2 Euroopan unionin oikeus	14
2.2.2.1 EU-oikeuden ja EU:n perusoikeuksien soveltuminen	14
2.2.2.2 Luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja Euroopan unionin oikeudessa	16
2.2.2.3 Kotirauhan suoja Euroopan unionin oikeudessa	19
2.3 Teknologisen kehityksen vaikutus yksityiselämän suojaan	19
2.4 Yksityiselämän suojan rajoittaminen rikosten selvittämiseksi ja rikosten tutkinnassa	21
2.5 Uhkaperusteinen rikostiedustelu	23
2.5.1 Tausta	23
2.5.1.1 Rikostiedustelu	23
2.5.1.2 Toimintaympäristön muutos	23
2.5.2 Salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva sääntely	26
2.5.3 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö	28
2.5.3.1 Uhkien luonne ja vakavuus	28
2.5.3.2 Henkilöllinen kohdentaminen	29
2.5.3.3 Valvonta	30
2.5.4 Nykytilan arviointi	31
2.6 Tiedustelutoimivaltuuksien käyttäminen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa	33
2.6.1 Tausta	33
2.6.2 Kotirauhan suoja ja tiedustelutoimivaltuudet	34
2.6.3 Tiedustelutoimintaa koskeva sääntely	36
2.6.4 Nykytilan arviointi	38
3 Tavoitteet	41
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	41
4.1 Keskeiset ehdotukset	41
4.2 Pääasialliset vaikutukset	42
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	43
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	43
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	44

5.2.1 Ruotsi.....	44
5.2.2 Norja.....	47
5.2.3 Tanska.....	48
5.2.4 Saksa.....	49
5.2.5 Ranska.....	50
5.2.6 Alankomaat.....	51
6 Lausuntopalaute.....	52
6.1 Työryhmän mietinnöstä annetut lausunnot.....	52
6.2 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto.....	57
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	58
8 Voimaantulo	66
9 Suhde muihin esityksiin	66
10 Sääntämisjärjestys	66
LAKIEHDOTUS.....	70
Laki Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta	70
LIITE	71
RINNAKKAISTEKSTI	71
Laki Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta	71

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Suomen perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000 (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 tietojohdoisen torjunnan perustuvan erityisesti rikostiedusteluun ja analyysitoimintaan. Valiokunta on todennut käsityksensä, että poliisin toiminnan tueksi tarvitaan nykyistä selkeämpää lainsäädäntöä, joka mahdollistaa vakavimpiin rikoksiin ja turvallisuusuuhkiin 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 rikostiedustelusäätely, 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 kieltö 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”.

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 lakivarauksen ja EU-lainsäädännön välisestä suhteesta;
2. perustuslakivaliokunnan lausunnoissa viitatu 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. Työryhmän jäseninä olivat oikeusministeriön, sisäministeriön, puolustusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön edustajat sekä pysyvinä asiantuntijoina professori Sakari Melander, apulaisprofessori Anu Mutanen ja professori Janne Salminen (31.8.2025 asti). 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 julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:11).

Työryhmä kuuli työnsä aikana asiantuntijoina tiedusteluvalvontavaltuutettua, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian, sisäministeriön, Poliisihallituksen, suojelupoliisin 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 ratkaisuksista, (ii) varmistaa yhteistyö ja vuorovaikutus eduskuntaryhmien välillä sekä ohjausryhmän ja uudistusta valmistelevan työryhmän välillä ja (iii) muutoin tukea ja seurata perustuslain 10 §:n tarkistamista valmistelevan työryhmän työtä.

Parlamentaarisen ohjausryhmän toimikausi alkoi 13.3.2025. Ohjausryhmä jatkoi työskentelyään työryhmän toimikauden päätyttyä.

Parlamentaarinen ohjausryhmä on kuullut työnsä aikana professori Sakari Melanderia, professori Tuomas Ojasta, professori Veli-Pekka Viljasta, apulaisprofessori Anu Mutasta,

professori Janne Salmista, jota kuultiin uudelleen hänen tultuaan nimitetyksi valtioneuvoston oikeuskansleriksi, eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläistä, tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakosta sekä liikenne- ja viestintäministeriön, keskusrikospoliisin, Poliisihallituksen, suojelupoliisin ja Puolustusvoimien pääesikunnan asiantuntijoita.

Työryhmän mietinnön suomenkielinen versio oli lausuntokierroksella 4.12.2025–22.1.2026 ja ruotsinkielinen versio 19.1.–2.3.2026. Lausuntopyyntö oli lausuntopalvelu.fi-sivustolla julkisesti kaikkien vastattavissa. Oikeusministeriö lähetti lausuntopyynnön Lausuntopalvelun kautta 45 taholle, mm. ministeriöille sekä keskeisille viranomaisille ja järjestöille. Lausuntoja saapui 43.

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi esitysluonnoksesta lausunnon 31.3.2026. Oikeuskanslerinviraston ennakkotarkastushuomiot saatiin 13.4.2026.

Luonnosta koskevat lausunnot ja muut hankkeen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä oikeusministeriön verkkosivustolta ja valtioneuvoston verkkosivustolta tunnuksella [OM067:00/2024](#).

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 mielivaltaista 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 lisäkriteerejä. 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 kvalifioitun 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 ihmisoikeustuomioistuimen viime vuosikymmeninä antamissa lukuissa turvallisuus- ja tiedustelupalveluja sekä salaisia pakkokeinoja ja salaista tiedonhankintaa koskevilla ratkaisuilla. 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, ja ihmisoikeustuomioistuin on korostanut lähdesuojan merkitystä vapaan tiedonvälityksen toteutumiselle demokraattisessa yhteiskunnassa. Ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt 10 artiklan mukaisessa arvioinnissaan erityistä huomiota lähdesuojaan puuttuviin toimiin ja edellyttänyt oikeusturvatakeita, jotka vastaavat lähdesuojan periaatteellista merkittävyyttä (mm. Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006; Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 25.5.2021).

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 moraalien 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; Sărgava 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 (Ekimdzhev 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 telekuunteluun 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 keskusteluista 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).

Tuomioistuin on mukauttanut edellä mainittuja salaisia pakkokeinoja koskevia kriteerejä yksilöimätöntä, laajamittaista valvontaa koskevassa käytännössään. Massavalvonnan luonteen vuoksi sen yhteydessä ei voida edellyttää mahdollisten kohderyhmien ja rikkomusten luonteen määrittelyä. Lainsäädännössä on sen sijaan käytävä riittävän selvästi ilmi valvonnan sallimisen perusteet sekä olosuhteet, joissa yksilön viestintä voi olla valvonnan kohteena. Muiden edellytysten ohella lainsäädännöstä tulee lisäksi käydä ilmi kriteerien noudattamisen riippumatonta valvontaa koskevat menettelyt (Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 25.5.2021; Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 25.5.2021). Ihmisoikeustuomioistuin on tarkastellut käytännössään kohdennettua valvontaa lähinnä rikosten tutkintaan liittyvissä yhteyksissä. Ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että myös massavalvontaa on mahdollista käyttää tiettyjen vakavien rikosten selvittämiseksi, vaikkakin se vaikuttaa olevan sopimusvaltioissa käytössä lähinnä ulkomaisen tiedustelutiedon keräämiseksi ja esimerkiksi terrorismin torjumiseksi (Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 25.5.2021). Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut massavalvonnan käytön olevan mahdollista 8 artiklan nojalla hyväksyttävien päämäärien saavuttamiseksi erityisesti, kun otetaan huomioon terrorismista ja vakavasta rikollisuudesta johtuva uhka (Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 13.9.2018).

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 koskevissa 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). Esimerkiksi vakavien rikosten torjuntaan liittyviä rajoitusperusteita tiedustelutoiminnassa on tarkasteltu kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvien tavoitteiden yhteydessä (Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 25.5.2021). Tapauksessa Ekimdzhiev ja muut v. Bulgaria (11.1.2022) tuomioistuin kiinnitti huomiota kansallisen turvallisuuden suojaamista koskevan valvonnan perusteen tarpeeksi selvään määrittelyyn kansallisessa laissa.

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 tuomioistuin 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.)

Zakharov-tapauksessa kansallinen laki mahdollisti salaisen tarkkailun kohdistamisen epäiltyyn, mutta myös sellaiseen henkilöön, jolla voi olla tietoa rikoksesta tai voi olla muuta tietoa, joka on merkityksellistä tietyn rikosasian osalta. Tuomioistuin oli todennut aikaisemmin, että sellaiseen henkilöön, joka ei ole epäiltynä mistään rikoksesta, mutta voisi pitää hallussaan tietoa tällaisesta rikoksesta voi olla sallittua EIS 8 artiklan nojalla (Greuter v. Alankomaat, 19.3.2002) kohdistaa tiedustelutoimenpiteitä. Tuomioistuin piti kuitenkin kyseistä Venäjän kansallisen lain sisältämää määritelmää riittämättömänä. (Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015, 245 kohta.)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lisäksi kiinnittänyt huomiota salaisiin tiedonhankintakeinoihin kohdistuviin valvontajärjestelmiin ja edellyttänyt riittäviä oikeusturvakeinoja. Erityisesti valvonnan tehokkuus ja valvontaelimen riippumattomuus ovat nousseet tärkeiksi vaatimuksiksi. Valvonnan tehokkuuteen kytkeytyvät kysymykset valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta, oikeussuojakeinoista ja toimivaltuuksien käytöstä ilmoittamisesta niiden kohteelle jälkikäteen. Ihmisoikeustuomioistuin on tavallisesti edellyttänyt, että väitetyn 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. Pietrzak ja Bychawska-Siniarska ja muut v. Puola, 28.5.2024; Ekimdzhiev 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 Ekimdzhiev 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 ihmisoikeustuomioistuin 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 tuomioistuimien 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 vakituksen asunnon eli fyysisesti määriteltävän paikan, jossa yksityiselämää ja perhelämää vietetään (*Giacomelli v. Italia*, 2.11.2006). Tuomioistuimen tulkinnassa kodin käsitteen sisältö riippuu tosiasiallisista olosuhteista sekä riittävästä ja jatkuvista yhteyksistä tiettyyn paikkaan. Kodin käsitteen täytyminen 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 hädetä 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 ihmisoikeustuomioistuin 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 suojaa 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 (İşildak 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 oikeusturvatae 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; İşildak 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. Takeita tarvitaan mm. sen varmistamiseksi, ettei etsintää samalla tulla käyttäneeksi välineenä todistusaineiston hankkimiseksi sellaisesta henkilöstä, jota ei vielä epäillä rikosasiassa. Asiassa Modestou v. Kreikka (16.3.2017) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että kotietsintä ei ollut oikeasuhtainen, koska määräys oli muotoiltu epätasällisesti, oikeudellista ennakkovalvontaa ei ollut suoritettu, valittaja ei ollut ollut läsnä etsinnän aikana ja koska välitöntä jälkikäteistä tuomioistuinvalvontaa ei ollut toteutettu. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan etsintämääräykseltä ei voida välttämättä edellyttää erittäin tarkkaa yksityiskohtaisuutta, kuten takavarikoitavien kohteiden tarkkaa yksilöintiä etukäteen silloin, kun epäillyt rikokset ajoittuvat pitkälle ajalle ja rikoksista epäillään useita henkilöitä, mutta tällöinkin korostuu riittävien oikeussuojakeinojen tarve.

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 esineet 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 sopimusvaltiolle asetetaan velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin sopimuksessa, mukaan lukien 17 artiklassa, turvattujen oikeuksien suojaamiseksi.

Yksityiselämän suojaa koskevia määräyksiä on myös muissa YK:n ihmisoikeussopimuksissa, kuten lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 59 ja 60/1991), jonka 16 artiklassa määrätään lapsen oikeudesta yksityisyyden, perheen, kodin ja kirjeenvaihdon suojaan, sekä vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 26 ja 27/2016), jonka 22 artiklassa määrätään vammaisen henkilön oikeudesta yksityisyyden, perheen, kodin ja kirjeenvaihdon suojaan.

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.

KP-sopimuksen täytäntöönpanoa valvova YK:n ihmisoikeuskomitea on viimeisimmissä vuonna 2021 antamissaan Suomea koskevista loppupäätelmissä (CCPR/C/FIN/CO/7) kehottanut sopimusvaltiota varmistamaan, että (a) kaiken tyyppistä, sekä siviili- että sotilastoimijoiden harjoittamaa, valvontaa ja puuttumista yksityiselämään, kuten verkkovalvontaa, telekuuntelua, viestintätietojen hankkimista ja tiedonhakua, säännellään asianmukaisella lainsäädännöllä, joka on sopusoinnussa yleissopimuksen, etenkin sen 17 artiklan, kanssa, laillisuus-, suhteellisuus- ja välttämättömyysperiaate mukaan lukien; ja (b) valvonta ja telekuuntelu edellyttävät tuomioistuimen antamaa lupaa, niitä valvotaan tehokkaiden ja riippumattomien järjestelmien avulla, ja niiden kohteena olevilla henkilöillä on asianmukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeuskeinot oikeudenloukkaustapauksissa.

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)). YK:n ihmisoikeusneuvosto on myös kiinnittänyt huomiota lähdesuojan varmistamiseen toimittajien turvallisuutta koskevassa päätöslauselmassaan (A/HRC/RES/51/9 (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 Väraru, 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 eräillä Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuilla ja EU-lainsäädännön kumoamiskanteilla on siten merkitystä myös tiedustelutoiminnalle ja sitä koskevan kansallisen lainsäädännön kehittämiselle. 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 vähimmäissäännöistä 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 poliisiviranomaisten 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 oikaistuiksi. Riippumattoman viranomaisen on valvottava näiden sääntöjen noudattamista.

Perusoikeuskirjan tulkinnassa 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 ”viestiensä”.

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 välillä. 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 toteutumiseen (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 teletunnistietoihin pääsyä ja niiden käyttöä koskevien kriteerien suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta. Tuomioistuin totesi teletunnistietojen 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). Tuomioistuimien 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. Tuomioistuimien mainitsi nimenomaisesti ”vakavan rikollisuuden” (serious crime) esimerkkinä oikeutetusta tavoitteesta, koska tämä tavoite oli merkityksellinen pääasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä. Tuomioistuimien 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). Tuomioistuimien 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 tuomioistuimien on sitemmin 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-tuomioistuimien 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. Tuomioistuimien 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-tuomioistuimien 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-tuomioistuimien on kiinnittänyt kaikkiaan huomiota muun muassa arvioinnin kohteena olevan järjestelyn valvontaan, käytettävissä oleviin riittäviin oikeussuojakeinoin, tiedon antamiseen ja tietoturvaan sekä henkilöpiiriä, ennakkolupaa, tietoihin pääsyä, tietojen säilytysaikaa 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

tuomioistuim 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, vakituisista 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 tietoja

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 säättämishetkellä 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 luottamuksellisena 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 suojaa (Bernh Larsen Holding AS ym. v. Norja, 14.3.2013).

Luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perustuslakisääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen 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 luottamuksellisena. 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, PeVL 62/2024 vp; ks. myös PeVL 14/2026 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 salaus on merkityksellinen perusoikeuksien, kuten sananvapauden, yksityisyyden suojan ja tietosuojan suojaamisessa, ja

salaus 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 perusoikeusulottuvuuksiin. Velvoitteilla purkaa viestinnän salaus voisi olla laajakantoisia ja periaatteellisia vaikutuksia luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan 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 sisältynyt 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 verraten usein arvioinut kotirauhan suojan 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). Sitten 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 suojan puuttuvan toimivaltuuden arvioinnista, sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön lähtökohtana on ollut, että kotirauhan suojan 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 käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 40/2002 vp, s. 2/II). Toisaalta valiokunnan käytännössä on myös katsottu, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi on ollut perustuslain kannalta hyväksyttävä sellaisiakin rangaistavaksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (PeVL 69/2002 vp, s. 2–3). Lisäksi valiokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että tarkastusoikeus on voitu tavallisella lailla kytkeä 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, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkintaa koskevan rajoitusperusteen piiriin on katsottu kuuluvan esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp, s. 54). Myös sotarikosten ja rikosten ihmisyyttä vastaan sekä yleisvaarallisten rikosten vakavampien tekumuotojen samoin kuin törkeän laittoman maahanmuuton järjestämisen, törkeän sukupuolisiveellisyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan levittämisen, vakavimpien vapauteen kohdistuvien rikosten, joidenkin terrorismirikosten sekä vahingonteon, datavahingonteon, petosrikosten, parituksen ja ympäristön turmelemisen törkeiden tekumuotojen on katsottu perustuslakivaliokunnan 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 toimivaltuuksista (PeVL 67/2010 vp). Tulkintakäytännön mukaan ”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, 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 epätyydyttävänä 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 Tausta

2.5.1.1 Rikostiedustelu

Rikostiedustelulla tarkoitetaan yleisellä tasolla rikollisuutta ja rikoksia koskevaa tiedon hankintaa ja hankitun tiedon analysointia rikostorjuntaa varten. Osa rikostiedustelutoiminnan tavoitteista ei liity suoraan rikoslain tunnusmerkkien mukaisiin yksittäisiin tekoihin, vaan rikollisuuteen astetta yleisemmin. 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. Hallitusohjelman tavoitteena on vahvistaa poliisitoimintaa ja sisäisen turvallisuuden suojaamista valmistelemalla ja ottamalla käyttöön rikostiedustelun mahdollistava lainsäädäntö, joka mahdollistaisi nykyistä tehokkaamman puuttumisen uhkaperusteisesti muun muassa vakavaan jengi- ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Uhkaperusteinen rikostiedustelu kytkeytyy ajallisesti ennen rikoksen estämistä tai keskeyttämistä käsillä olevaan vaiheeseen sekä rikollisuuteen astetta yleisemmin. Rikostiedustelun avulla pyritään estämään rikollisuuden muodostamien uhkien toteutuminen vakavina rikoksina. Viime kädessä kysymys on yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vahvistavasta toiminnasta. Rikostiedustelulla luodaan siten ensi sijassa edellytyksiä rikosten estämiseen ja paljastamiseen sekä muille uhkien torjumisen edellyttämille toimenpiteille ja vaikuttamiskeinoille. Vakavan rikollisuuden torjumiseksi tehtävä uhkaperusteinen rikostiedustelu edellyttää kattavia tiedonhankintatoimivaltuuksia, jotka osin edellyttäisivät myös puuttumista luottamuksellisen viestin salaisuuden tai kotirauhan suojaan.

2.5.1.2 Toimintaympäristön muutos

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 viranomaisiin kohtaan on madaltunut.

Yhteiskunnan digitalisaatio on avannut uusia rikosentekomahdollisuuksia tietotekniikkarikollisuudelle (kyberrikollisuus). Tekoälyn laajemman hyödyntämisen arvioidaan kiihdyttävän entisestään järjestäytyneen rikollisuuden kasvua useilla rikollisuuden aloilla. Tietoverkkorikollisuuden ajankohtaisimpia ilmenemismuotoja ovat tietomurrot ja palvelunestohyökkäykset sekä niihin liittyvät kiristykset. Teknologian kehitys on luonut uusia mahdollisuuksia myös tietotekniikkaa ja tietoverkkoja hyväksi käyttäen toteutettavalle muulle rikollisuudelle, erityisesti petosrikollisuudelle. 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. Vaikka teknologian kehitys on avannut myös viranomaisille uusia mahdollisuuksia tiedonhankintaan ja tiedonkäsittelyyn, ovat rikostorjuntaoperaatioiden aikajänteet samanaikaisesti lyhentyneet kansainvälistymisen ja viestiteknologioiden kehittymisen seurauksena.

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 suojaamiseen toteuttavaa oikeusjärjestystä vastaan (HE 263/2014 vp, s. 20). Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnalla pyritään osin 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 viranomaistoiminnan rikollisorganisaation toimintaan. Järjestäytyneen rikollisuuden on havaittu myös olevan erityisen ketterä tunnistamaan uusia rikosentekomahdollisuuksia sekä hyödyntämään uusia teknologioita rikosten tekemisessä.

Järjestäytynyt rikollisuus hyödyntää toiminnassaan laillisia liiketoimintarakenteita saadakseen taloudellista hyötyä sekä edistääkseen rikollista toimintaansa. Uhkailua, kiristystä ja väkivaltaisia käytäntöjä hyödyntämällä järjestäytyneen rikollisuuden toimijat voivat pahimmassa tapauksessa luoda monopoleja tietyille toimialoille. Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto Europolin vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden arviossa (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 valmistavat ja salakuljettavat huumausaineita sekä vastaavat suurelta osin huumausaineiden kaupasta. Järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvä väkivallan uhka on muuttunut Suomessa muutamassa vuodessa merkittävästi vakavammaksi erityisesti ruotsalaisen järjestäytyneen rikollisuuden vaikutusvallan kasvun 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.

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. Merkittävämpänä 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.

Hybridiuhat ovat muokanneet vakavan rikollisuuden yhteiskunnalle muodostamaa uhkaa. Jotkin hybriditoimet voivat aluksi näyttää rikollisuudelta, mutta niiden taustalla on yleensä vieraan valtion strateginen vaikuttamistavoite. Esimerkiksi sabotaasiteon uhka voi tulla viranomaisten tietoon joko rikollisesta hankkeesta johtuvana uhkana tai valtiollisen toimintaan liittyvänä kansallisen turvallisuuden uhkana. Siltä osin kuin kyse on rikoksista tai muista turvallisuuden häiriötiloista, toiminnallisen ensivasteen antaa yleensä poliisi tai muu sisäisen turvallisuuden viranomaisen. Yleinen kansainvälinen turvallisuustilanne on vaikuttanut ja tulee lähivuosina vaikuttamaan myös järjestäytyneen rikollisuuden muodostamaan uhkaan. Uhat, joissa on sekä valtiollista toimintaa että järjestäytynyttä rikollisuutta, edellyttävät poliisin ja tiedusteluviranomaisen tiivistä yhteistyötä ja koordinaatiota. Molemmilla on toimivaltaa ja velvollisuus puuttua tällaisiin uhkiin.

Siviili- ja sotilastiedustelua kohdennetaan valtiolliseen toimintaan, joka uhkaa kansallista turvallisuutta. Rikostiedustelua voitaisiin puolestaan kohdentaa järjestäytyneen rikollisuuden toimintaan ja toimijoihin, mukaan lukien henkilöihin, joilla saattaa olla kytkös valtiolliseen toimintaan. Rikostiedustelua voitaisiin kohdentaa myös valtiollisiin toimijoihin siltä osin kuin kyse on heidän sellaisesta rikollisesta toiminnasta, jota ei tehdä vieraan valtion viranomaisen palveluksessa, määräyksestä tai ohjauksessa. Poliisin rikostiedustelun kohteena ei ole valtiollinen toiminta sinänsä, vaan se osa kokonaisuudesta, joka ilmenee rikollisuutena. Varsinaisessa valtiollisessa toiminnassa on kyse perustuslain 10 §:ssä tarkoitetusta kansallisen turvallisuuden uhkasta, jota koskeva tiedonhankinta on siviili- ja sotilastiedustelun tehtävä.

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.

Nuorisoriikollisuus, katujengit sekä järjestäytynyt rikollisuus ovat osin erillisiä ilmiöitä, mutta sijoittuvat samalle jatkumolle. Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntastrategiassa ja toimenpideohjelmassa (OM 2025:7) on mainittu yhtenä tulevaisuuden uhkakuvana se, että järjestäytyneet rikollisryhmät ja katujengit rekrytoivat nuoria ja opastavat näitä ampumaseväkivaltaan. 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.

Järjestäytyneen rikollisuuden toimijat hyödyntävät korruptiota sekä viranomaisten uhkailua ja painostamista rikollisten päämääriensä saavuttamiseksi. Korruption ja muun viranomaisiin vaikuttamisen avulla pyritään välttämään lainvalvontaviranomaisten torjuntatoimia, hankkimaan taloudellista ja poliittista vaikutusvaltaa, tukemaan rikollista toimintaa sekä heikentämään oikeusvaltion rakenteita, luottamusta demokraattisiin instituutioihin ja julkisen sektorin arvostusta. Vakava huumausainerikollisuus toimii viranomaisiin vaikuttamisen mahdollistavana tekijänä.

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.

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, peitely tiedonhankinta, tekninen tarkkailu (tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta ja tekninen laitetarkkailu), teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitet toiminta, 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 turvallisesti 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 turvallisesti 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 peitetoiminnan ja valeoston, ratkaisutoimivallan osoittamista tuomioistuimelle (PeVL 66/2010 vp, s. 9/II). Tiedustelumenetelmien suhteen valiokunta on todennut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 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 päällystöön kuuluva poliisimies, mutta asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista.

Edellä kuvattuja poliisilain mukaisia toimivaltuuksia voidaan kohdistaa vain sellaiseen henkilöön tai käyttää hankittaessa tietoa vain sellaisen henkilön toiminnasta, jonka voidaan perustellusti olettaa tulevaisuudessa syyllistyvän tai jo syyllistyneen tietyn rangaistusuhan täyttävään rikokseen tai sellaisen kriminalisoituun valmisteluun. Jos tällaista tiettyyn henkilöön liittyvää rikostorjunnallista perustetta ei ole olemassa, ei poliisilain mukaisen salaisen tiedonhankintakeinon käyttö ole mahdollista. Muun tiedustelutiedon hankinnan on näin ollen perustuttava avointen lähteiden seurantaan, poliisin niin sanottuun yleisvalvontaan sekä tietoihin, jotka poliisi yhteistyöverkostonsa kautta saa muilta viranomaisilta ja yksityisiltä tahoilta.

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 kytkytyvästä toiminnasta. Uhkaperusteisessa rikostiedustelussa taas olisi kysymys yksilöityjä rikoksia yleisemmin 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 luottamuksellisen 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 Uhkien 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 laintasoisen 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 tiedustelutoimenpiteiden 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). Arvioidessaan rikollisuuteen liittyviä toimivaltuuksia tuomioistuin on katsonut, että 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 tuomioistuimien 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 ratkaisussa on ollut kysymys yleisesti ja erotuksetta toteutetusta henkilötietojen säilyttämisestä, mutta unionin tuomioistuin on ratkaisussaan 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 esineet 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 säilyttämisestä koskevassa ratkaisukäytännössään myös katsonut, että jos viranomaisen oikeus päästä yleisesti kaikkiin säilytettävänä oleviin tietoihin (liikenne- ja paikkatietoihin) ei ole rajattu täysin välttämättömään, on kansallisen lainsäädännön perustuttava objektiivisiin kriteereihin niiden olosuhteiden ja edellytysten määrittelemiseksi, joilla toimivaltaisille kansallisille viranomaisille on annettava oikeus saada kyseessä olevia tietoja. 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 ihmisoikeustuomioistuimien on yleistä ja erittelemätöntä viestien salaisuuteen 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 viestien 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 Ekimdzhiyev 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 tuomioistuimien on sinänsä ratkaisukäytännössään pitänyt mahdollisena sellaista sähköisen viestinnän liikenne- ja paikkatietojen säilyttämisen rajaamista, joka perustuu tiettyyn ajanjaksoon tai maantieteellisesti määritellyn 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 merkityksellisyys tosiseikkojen toteutuksen kannalta. (Tuomio Bezirkshauptmannschaft Landeck, C-548/21, 89–90 kohta).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen luottamuksellisen viestien 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). Ihmisoikeustuomioistuin 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). Tuomioistuin on myös nimenomaisesti todennut, että riippumaton ja puolueeton etukäteinen tuomioistuinvalvonta

tarjoaa parhaat oikeussuojatakeet 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). Tuomioistuin 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 kotietsintään liittyvänä oikeusturvatakeena olevan, 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; Işıldak 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. Tuomioistuin on pitänyt tällaista etukäteisvalvontaa olennaisen tärkeänä, kun toimivaltaisten kansallisten viranomaisten pääsy henkilötietoihin aiheuttaa vaaran vakavasta tai jopa erityisen vakavasta puuttumisesta rekisteröidyn perusoikeuksiin (tuomio Bezirkshauptmannschaft Landeck, C-548/21, 102 kohta). Tuomioistuin 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).

Edellä todetusta seuraa, että uhkaperusteisen rikostiedustelun luottamuksellisen viestin salaisuuteen ja kotirauhan suojaan puuttuvat toimivaltuudet olisi rajattava vain kaikkein vakaviimpiin uhkiin ja vakaviimpiin rikollisuuden muotoihin. Toimivaltuuksia koskevassa lainsäädännössä tulisi säätää riittävän rajatusta toimivaltuuksien henkilöllisestä kohdentamisesta ja riittävästä valvonnasta, jotta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraavat reunaehdot tulevat otetuksi huomioon.

2.5.4 Nykytilan arviointi

Toimintaympäristön muutosten seurauksena poliisin tiedon tarve on siirtynyt yhä enemmän konkreettisesta rikosepäilystä ja jo yksilöitävissä olevasta epäilystä rikoksentekijästä 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 uhkaperusteisen 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 syyllistyvän 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 estäminen 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 pyrittäisiin viime kädessä estämään rikollisuuden muodostamien uhkien toteutuminen vakavina rikoksina. Rikollisuudessa tapahtunut muutos huomioon ottaen pidetään perusteltuna, että perustuslaissa säädettäisiin uudesta rajoitusperusteesta, joka mahdollistaisi sellaisten toimivaltuuksien säätämisen, joilla hankitaan tietoa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavasta rikollisuudesta tavalla, joka irtaantuu nykyisen tulkintakäytännön edellyttämästä yksilöidystä ja konkreettisesta rikosepäilystä.

Säätämistarpeen 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 suojaamisessa 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 konkreettisesti 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 konkreettisesti rikoksiksi.

Riittävien tiedonhankinnallisten toimivaltuuksien mahdollistamista uhkaperusteisessa rikostiedustelussa pidetään välttämättömänä haitallisen kehityksen katkaisemiseksi. Ilman riittäviä varhaisen vaiheen toimivaltuuksia järjestäytyneen rikollisuuden vaikutusvallan arvioidaan kasvavan ja esimerkiksi vakavaan rikollisuuteen kytkeytyvän väkivallan arvioidaan asteittain kovenevan ja samanaikaisesti vaikuttavan suoraan tai välillisesti yhä suurempaan joukkoon kansalaisia. Vallitsevan tilanteen perusteella voidaan arvioida myös huumausaineiden, mukaan lukien erittäin vaarallisten huumausaineiden, käytön lisääntyvän sekä laajoihin henkilökoukkoihin kohdistuvien tietoverkkoavusteisten rikosten määrän lisääntyvän. Rikostyyppistä riippuen ennakoitavat muutokset vaikuttavat yhteiskunnan turvallisuuteen selkeästi havaittavina heikennyksinä tai hitaampana ja vaikeammin havaittavana turvallisuuden ja turvallisuuden tunteen rapautumisena.

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 kieltä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan muiden säädettyjen oikeusturvamenettelyjen ja valvonnan lisäksi. Laajemmin yhteiskunnan ja sen yksilöiden perusoikeuksien suojan kannalta tiedustelumenetelmän kohdistamisen kieltä 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 ajankohtaiselonteon (VNS 1/2022 vp) mukaan Suomen ja Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristössä on tapahtunut perustavanlaatuinen muutos Venäjän hyökättyä Ukrainain. 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 sisällynyt 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 koskeissa hallituksen esityksissä (HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp) lähtökohtana oli tiedustelutoimivaltuuksien käytön rajaaminen siten, että menetelmiä ei voitaisi käyttää vakituiseen asumiseen käytettävässä tilassa tai paikassa. Lisäksi kotirauhan suojan piiriin kohdistuva peitetoiminta- ja valeostotoimivaltuuksien käyttö vakituiseen 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 vakituiseen 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 ”vakituiseen asumiseen käytettävä tila” ja ”vakituiseen asumiseen käytettävä paikka”. Valiokunta viittasi siihen, että se on katsonut tällaisen käsitteen käytön mahdolliseksi esimerkiksi silloin, kun ilmaisun ”vakituiseen 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 peitetoiminta- 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 tarkoitettua rikosten selvittämisestä eikä säännöksestä myöskään käynyt ilmi, että peitetoiminta 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 perusoikeussäännökseen liittyy ns. kvalifioitu lakivaraus, kuten kotirauhan suojassa. Valiokunta katsoi, että sääntelytapaa 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 ehdotuksissa 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 säätämisjärjestyksessä (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 määriteltyn

virkamiesten vaatimuksesta. Tältä osin perustuslakivaliokunta katsoi, että säännöshdotuksessa 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 säilyssä 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 uhkilta.

Tiedustelulainsäädännössä määritetty vieraan valtion toiminta muodostaa luonteensa vuoksi erityisen uhan Suomen suvereniteetille. 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 yksityisissä 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 määräajan tiedonhankintaa eräiden rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen 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. Peitetoiminnan 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, peitetoiminta, 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 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).

Perustuslakivaliokunnan mukaan ilman tehokasta valvontaa ei viranomaisille voida antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia kuin siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä ehdotettiin. Lisäksi valiokunnan mukaan ehdotetusta tiedustelutoiminnasta säätäminen 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 ennakkollisia 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 tuomioistuimen 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 viranomaistiedonhankinnalta 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 tiedustelu-upseerien karkotusten

myötä Venäjällä on tarve siirtyä vakoilussa ja vaikuttamisessa muiden kuin diplomaattipeitteiden käyttöön ja ns. illegaalitoimintaan sekä erilaisten sijaistoimijoiden käyttämiseen toimintansa välikappaleina. Tällaisen toiminnan suojaamisessa ei voida hyödyntää diplomaattista immunitettia, 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.

Peitet toiminnan, peitetlyn tiedonhankinnan ja tietolähteen ohjatun käytön osalta kielto vieraila 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 vieraila 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 kieltäytyminen 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. Peitetoimijan 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 seurantaa, 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 monimutkaisemmat ja -vaihteisemmat 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 pöytätietokoneet) 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 tosiasiassa 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 peitetoimintaa 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 kvalifioidut 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 säädettäisiin 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 ilmaisua ”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 torjumista varten. 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.

Momentteihin ehdotetut uudet rajoitusperusteet mahdollistaisivat sellaisten toimivaltuuksien säätämisen, joilla hankitaan tietoa vakavasta rikollisuudesta voimassa olevaa sääntelyä välttämättömien edellytysten uhkaperusteisesti ja laajempaa henkilöpiiriä koskien. Muutoksen tarkoituksena olisi mahdollistaa kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvien toimivaltuuksien säätäminen tiedon ennakkolliseksi hankkimiseksi vakavan rikollisuuden torjumiseksi tavalla, joka irtaantuu voimassa olevan perustuslain 10 §:n mukaisesta edellytyksestä, jonka mukaan rikostutkinnallisen rajoituksen perusteena tulee olla konkreettinen ja yksilöity rikosepäily.

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 ilmaisua ”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 torjumista varten. Ehdotetun säännöksen perusteella voitaisiin lailla säätää sellaisista kotirauhan suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa rajoittavista tiedonhankintatoimivaltuuksista, jotka ovat välttämättömiä tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumista varten.

Perusoikeussuojaan puuttumisen laajuutta rajoittavat säännöksiin ehdotetut verrattain tiukat edellytykset, perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset sekä kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Esityksen yksityiskohtaiset vaikutukset riippuvat viime kädessä ehdotetun perustuslain säännöksen nojalla säädettävän tavallisen lainsäädännön sisällöstä ja siinä säädetyistä viranomaisten (pääasiassa poliisin) toimivaltuuksista. Kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi peitet toiminta tai valeosto asunnossa, tekninen kuuntelu tai katselu asunnossa sekä televälvonta ja telekuuntelu. Näiden toimivaltuuksien käyttämisestä aiheutuisi rajoitus kohdehenkilöiden yksityiselämän suojan. Koska säännösten mukaan rajoituksen on oltava välttämätön, henkilön yhteyden torjuttavaan rikollisuuteen tulee kuitenkin olla konkreettinen ja osoitettavissa ja toimivaltuuksien kohdistaminen häneen tulee pystyä perustelemaan. Tietoliikennetiedustelun kaltaisen toimivaltuuden säätäminen ei olisi mahdollista ehdotetun

sääntelyn puitteissa. Tavallisessa lainsäädännössä tulisi säätää täsmällisesti ja tarkkarajaisesti perusoikeuksia rajoittavien toimivaltuuksien käyttämisen edellytykset mukaan lukien niiden henkilöllinen kohdentaminen. Toimivaltuuksien säätäminen parantaisi edellytyksiä hankkia tietoa vakavan rikollisuuden uhkista nykyistä aiemmassa vaiheessa ja torjua niitä ennalta. Ehdotettujen rajoitusedellytysten soveltamisalaan kuuluisivat ainakin vakavimmat yksilön henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvat uhat sekä yhteiskunnan toimintaan ja kollektiivisiin intresseihin kuten oikeusvaltioon, demokratiaan, julkiseen talouteen ja ympäristöön kohdistuvat uhat.

Pykälän 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 puuttuvien siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien säätäminen. Tällaisia toimivaltuuksia voisivat olla esimerkiksi pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa tapahtuva peitetoiminta, paikatiedustelu, tekninen kuuntelu, tekninen katselu tai telekuunteluun, tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijasta, televalvontaan, tekniseen kuunteluun, tekniseen katseluun, tekniseen seurantaan ja tekniseen laitetarkkailuun käytettävän laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen. Näiden toimivaltuuksien käyttämisestä aiheutuisi rajoitus kohdehenkilöiden kotirauhan suojaan. Säädettyjen toimivaltuuksien olisi oltava välttämättömiä tarkoitukseensa. Toimivaltuuksien säätäminen parantaisi mahdollisuuksia hankkia tietoa sotilaallisesta toiminnasta ja kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta ja torjua valtion suvereniteettiin kohdistuvia uhkia.

Kotirauhan suojan tai luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisella voi olla vaikutuksia myös muihin perus- ja ihmisoikeuksiin kuten sananvapauteen ja siihen sisältyvään lähdesuojaan, jos rajoitus kohdistuu esimerkiksi toimittajaan, tai uskonnonvapauteen, jos toimivaltuuksilla hankitaan tietoja uskonnollisista keskusteluista. Yksityiselämän suojan rajoittamisella voi olla merkitystä myös sosiaalisten perusoikeuksien näkökulmasta. Sosiaali- ja terveystaloudellista järjestetään myös kotirauhan suojaamisessa tiloissa, ja tieto siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakassuhde on paljastunut kolmannelle taholle, voi joissain tilanteissa vaikeuttaa hoitoa tai jopa vaarantaa henkilön terveyden.

Ehdotetulla sääntelyllä ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia tai vaikutuksia viranomaisten toimintaan. 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.

Valmistelussa on arvioitu 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 rajoitusperusteesta 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 valmistelussa on arvioitu Euroopan unionin sääntelystä seuraaviin tarkastustoimivaltuuksiin liittyvän rajoitusperusteen lisäämistä 3 momenttiin, mutta tällaista ei ehdoteta lisättäväksi. 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). Asiaa on arvioitu tarkemmin [työryhmän mietinnön](#) liitteessä.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Esityksen valmistelussa on tarkasteltu eräiden Suomen kannalta keskeisten valtioiden luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa ja kotirauhan suojaa 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 ruumiintarkastusta, 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 hyväksyttävissä 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.

Toimenpiteistä tiettyjen erityisen vakavien rikosten ennalta estämiseksi annetussa laissa (lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, 2007:979, jäljempänä ennaltaestämislaki) säädetään luvan myöntämisen edellytyksistä pakkokeinojen käyttämiseen tiettyjen vakavien rikosten ennalta estämiseksi (preventiva tvångsmedel). Jos esitutinnan aloittamiselle on edellytykset, sovelletaan sen sijaan oikeudenkäymiskaaren (rättegångsbalk, 1942:740) pakkokeinosäännöksiä. Ennaltaestämislaisissa ei säädetä itsenäisiä pakkokeinoja, vaan siinä säädetään edellytyksistä, joiden täytyessä voidaan antaa lupa käyttää sähköistä viestintää koskevaa salaista kuuntelua (hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation), sähköisen viestinnän salaista tarkkailua (hemlig övervakning av elektronisk kommunikation), salaista kameratarkkailua (hemlig kameraövervakning), salaista tilakuuntelua (hemlig rumsavlyssning) sekä lähetysten valvontaa (kontroll av försändelser). Viime vuosina sääntelyä on laajennettu, jotta salaisia pakkokeinoja voitaisiin käyttää entistä laajemmin rikosten estämiseen (ks. esimerkiksi Prop. 2023/24:117).

Ennaltaestämislaisissa luetellaan ne rikokset, joiden ennalta estäminen on edellytyksenä luvalla käyttää pakkokeinoja. Lisäksi edellytetään olosuhdearviointia sekä tiettyä vaaran astetta. Osassa säännöksistä vaara koskee henkilön ryhtymistä rikolliseen toimintaan ja osassa säännöksiä järjestön tai ryhmän sisällä harjoitettavaan rikolliseen toimintaan. Viimeksi mainitulla sääntelyllä pyritään puuttumaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Rikosepäilyn ei tarvitse olla käsillä, jotta pakkokeinoa voitaisiin käyttää, vaan jonkin laissa luetelluista rikoksista täytyy liittyä rikoksen vaaran muodostavaan tilanteeseen. Pääosin on kysymys turvallisuuspoliisin toimivaltaan kuuluvista rikoksista, mutta myös poliisiviranomaisen toimivaltaan kuuluvia rikoksia sisältyy lakiin. (Ks. Prop. 2023/24:117, s. 176). Lakiin on tehty väliaikaisia muutoksia, jotka ovat voimassa määräaikaisina 1.1.2028 saakka, ellei sääntelyn voimassaoloa jatketa. Sääntelyyn on muun muassa lisätty rikosnimikkeitä (esimerkiksi huumausainerikoksia ja aserikoksia) sekä säännökset pakkokeinojen soveltamisesta alle 15-vuotiaisiin.

Vaaran (risk) arviointi ei saa esitöiden mukaan perustua pelkästään arvailuihin tai yleisarvioihin, vaan sen tulee perustua tosiasiallisiin olosuhteisiin päätöksentekohetkellä. Esimerkiksi lausunnot, uhkaukset tai tosiasiallinen toiminta voivat viitata tietynlaisen rikollisen toiminnan harjoittamiseen. Vaaran tulee liittyä näiden seikkojen perusteella selvästi ennakoitavaan kehitykseen, esimerkiksi terrori-iskun mahdollisuuteen. Vaaralta edellytetään tiettyä todennäköisyyttä. Sen sijaan vaaran ei edellytetä tarkoittavan konkretisoitunutta tekoa.

(Lindberg, Gunnel, Lag (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Karnov 2022 (JUNO)). Lupa pakkokeinojen käytölle tulisi esitöiden mukaan voida antaa myös, jos voidaan osoittaa, että sattuneet olosuhteet puoltavat voimakkaasti tietynlaisen rikoksen vaaraa, vaikka ei voida konkreettisesti selvittää, miten vaara toteutuu (ks. Prop. 2013/14:237 s. 195). Olosuhteiden arviointi on tehtävä poliisin tiedustelu- ja tutkintatoiminnasta sekä kansainvälisestä poliisiyhteistyöstä saatujen tietojen perusteella.

Sähköistä viestintää koskevien tietojen hankkimisesta lainvalvontaviranomaisten tiedustelutoiminnassa annetussa laissa (lag om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, 2012:278, jäljempänä tiedonhankintalaki) säädetään poliisiviranomaisen, turvallisuuspoliisin ja tullilaitoksen toimivaltuuksista hankkia sähköistä viestintää koskevia tietoja tiedustelutoiminnassa. Laissa säädetään, mitä tietoja, mihin tarkoituksiin ja millä edellytyksillä kyseiset viranomaiset voivat hankkia. Laissa säädetään myös siitä, että syyttaja tekee päätöksen tiedonhankinnasta. Lailla 2024:564 laajennettiin lain soveltamisalaa koskemaan useampia rikoksia ja sallittiin viestien tietojen reaaliaikainen kerääminen (ks. Prop. 2023/24:117).

Salaisesta tietojen tarkkailusta annetussa laissa (lag om hemlig dataavläsning, 2020:62, jäljempänä tietojentarkkailulaki) säädetään sekä oikeudenkäymiskaaren 27 luvun mukaisten salaisten pakkokeinojen täytäntöönpanosta että salaisten pakkokeinojen täytäntöönpanotoimenpiteistä ennaltaestämislain, tiedonhankintalain ja ulkomaalaisten erityisvalvonnasta annetun lain (lag om särskild kontroll av vissa utlänningar, 2022:700) nojalla. Tietojentarkkailulaki oli alun perin määräaikainen, mutta se on ollut pysyvästi voimassa huhtikuusta 2025 alkaen. Salainen tietojen tarkkailu (hemlig dataavläsning) on pakkokeino, joka muodostuu uudesta tavasta panna täytäntöön jo olemassa olevia salaisia pakkokeinoja ja mahdollisuudesta saada tietojärjestelmään tallennettuja tietoja tai osoittaa, kuinka tietojärjestelmää käytetään. Kaksi viimeksi mainittua kohtaa ovat uusia salaisia pakkokeinoja. Salainen tietojen tarkkailu on siis käsite, joka kattaa useita eri ilmiöitä. (Lindberg, Gunnel, Lag (2020:62) om hemlig dataavläsning. Karnov (JUNO)). Salainen tietojen tarkkailu on lainvalvontaviranomaisten keino jollakin teknisellä apuvälineellä päästä salassa käsiksi tietokoneeseen tai muuhun tekniseen laitteeseen, jota voidaan käyttää viestintään, ja sitä kautta saada tietoja siitä, miten laitetta käytetään tai on käytetty ja mitä tietoja siitä löytyy. Salaisella tietojen tarkkailulla voidaan saada monenlaista tietoa, esimerkiksi tilakuuntelutietoja. (Ks. Prop. 2019/20:64).

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 puolustustiedustelutoimioistuimesta (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 turvallisuuden 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 aiempaan sääntelytapaan perustuva kirjaus, jonka mukaan kotietsintöjä ei saa suorittaa muissa kuin rikosasioissa.

Norjan perustuslaissa ei erikseen säädetä perusteista, joilla lainsäätäjät 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 yleissopimuksen 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 (Utalget for kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste) huolehtii sekä parlamentaarisen 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 peruseriaatteiden 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 parlamentariselle 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 esitutinnan 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.

Pakkokeinoista säädetään oikeudenhoitolaissa (bekendtgørelse af lov om rettens pleje, nr. 1298 af 7 november 2025). Pakkokeinot rinnastuvat lähtökohtaisesti Suomen poliisilain salaiseen tiedonhankintaan ja pakkokeinolain salaisiin pakkokeinoihin.

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 rajoitusedellytyksistä 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 ja 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 epäillyn oletetaan oleskelevan, mikäli muut tutkintakeinot olisivat suhteettoman vaikeita tai tehottomia. Lupa annetaan määräajaksi, ja määräyksen voi antaa kolmen tuomarin kokoonpano, ja kiireellisissä tapauksissa 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 parlamentaarisesta 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 asutopulan lievittämiseksi, epidemiavaaran 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 viranomaisten 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 parlamentaarista 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, luottamuksellisen 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 säädetyissä tilanteissa ja vain laissa tai sen perusteella säädetyille 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 tarkoitetussa 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

6.1 Työryhmän mietinnöstä annetut lausunnot

Lausuntokierros

Työryhmän mietinnön suomenkielinen versio oli lausuntokierroksella 4.12.2025–22.1.2026 ja ruotsinkielinen versio 19.1.–2.3.2026. Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi-sivustolla, jossa se oli julkisesti kaikkien vastattavissa. Oikeusministeriö lähetti lausuntopyynnön Lausuntopalvelun kautta 45 taholle, mm. ministeriöille sekä keskeisille viranomaisille ja järjestöille. Lausuntoja saapui 43.

Lausunnon antoivat kokoomuksen eduskuntaryhmä, sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä, keskustan eduskuntaryhmä, vihreä eduskuntaryhmä, vasemmistoliiton eduskuntaryhmä, ulkoministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, Ahvenanmaan maakuntahallitus, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, tiedusteluvalvontavaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, Poliisihallitus, keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom), Suomen Asianajajat, Amnesty International Suomen osasto ry, Electronic Frontier Finland – Effi ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Finanssiala ry, Juristiliitto ry, Medialiitto ry, Miesten hypogonadikuntoutujien järjestö ry, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry, Sanoma Media Finland Oy, Suomen Journalistiliitto ry, Suomen tuomariliitto ry, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry, Toimittajat ilman rajoja, Suomi ry, Yleisradio Oy, oikeustieteen tohtori, professori Martin Scheinin sekä viisi yksityishenkilöä. Valtioneuvoston kanslia, korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus ilmoittivat, että niillä ei ole lausuttavaa asiassa.

Lausuntopyyntö, annetut lausunnot yksityishenkilöiden antamia lausuntoja lukuun ottamatta sekä lausunnoista koottu lausuntoyhteenveto ovat saatavissa valtioneuvoston hankeikkunasta (hankenumero [OM067:00/2024](#)). Lausuntopalvelussa annetut lausunnot ovat saatavissa Lausuntopalvelusta kyseisen [lausuntopyynnön sivulla](#).

Yleiset huomiot

Kaikkia mietintöön sisältyneitä perustuslain 10 §:n muutosehdotuksia pitivät kannatettavina tai perusteltuina kokoomuksen eduskuntaryhmä, keskustan eduskuntaryhmä, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Poliisihallitus, keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi. Ympäristöministeriöllä ei ollut huomauttamista mietintöluonnoksessa ehdotettuun.

Pykälän 2 momenttiin ehdotettua muutosta nimenomaisten kirjettä ja puhelua koskevien viittausten poistamiseksi kannatettiin laajasti. Uhkaperusteista rikostiedustelua sekä siviili- ja sotilastiedustelua kotirauhan piirissä koskevien ehdotusten osalta näkemykset jakaantuivat erityisesti uhkaperusteisen rikostiedustelun osalta. Rikosten estämistä ja selvittämistä koskevaan ehdotukseen suhtauduttiin teknisempänä muutoksena pääsääntöisesti myönteisesti, mutta eräät lausunnonantajat pitivät muutosta sisällöllisenä ja näin ollen laajempia perusteluja edellyttävänä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies pitivät uhkaperusteisen rikostiedustelun mahdollistamista ja kotirauhan suojan laajempaa rajoittamista koskevia ehdotuksia ovat periaatteellisesti merkittävinä. Oikeuskanslerin mukaan ehdotukset edellyttävät siten painavia perusteita ja huolellista sääntelyä. Oikeusasiamies piti välttämättömänä, että jatkovalmistelussa tehdään konkreettisemmin ja avoimemmin selkoa siitä, minkä vuoksi nyt ehdotetut muutokset ovat välttämättömiä. Useissa muissakin lausunnoissa uusia rikostiedustelun sekä siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksia pidettiin merkittävinä muutoksina nykytilaan ja ilmaistiin huoli perusoikeussuojan heikentymisestä, myös perusoikeuksien ydinalueella.

Kirjettä ja puhelua koskevien nimenomaisten viittausten poisto pykälän 2 momentista

Lausunnoissa pääsääntöisesti kannatettiin 2 momenttiin ehdotettua muutosta. Lausunnoissa esitettiin joitakin huomioita luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan alasta ja yksityisten roolista luottamuksellisen viestin salaisuuden turvaamisessa. Luottamuksellista viestintää suojaavien keinojen, kuten salauksen, näkökulmasta tuotiin esiin tarvetta käsitellä esityksessä laajemmin viestinnän luottamuksellisuuden rajoittamista, kun kyseessä on yksityisten toimijoiden mahdollisuus käsitellä luottamuksellista viestintää ja sen välitystietoja.

Teknologisen kehityksen vaikutusta yksityiselämän suojaan ja esimerkiksi salauksen merkitystä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan turvaamisessa on käsitelty erityisesti esityksen jaksossa 2.3. Jaksoon ei ole tehty lausuntopalauteen johdosta muutoksia.

Rikosten estäminen ja selvittäminen

Pääosin lausunnoissa pidettiin perusteltuna ehdotusta voimassa olevan lain mukaisten ns. rikostutkinnallisten rajoitusperusteiden sanamuodon yhdenmukaistamiseksi muotoon ”rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi”. Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä, eduskunnan oikeusasiamies, Suomen Asianajajat ja Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry kyseenalaistivat muutoksen tarpeellisuuden ehdotetuin perusteluin. Lausunnoissa arvioitiin, että perustuslain sanamuodon muuttamisella olisi jatkossa vaikutuksia säännöksen tulkintaan. Oikeusasiamies katsoi, että esityksessä tulisi tehdä paremmin selkoa ehdotetun valtiosääntöisen estämisen käsitteen merkityksestä ja siitä, miksi käsitteen lisääminen perustuslain tekstiin on välttämätöntä. Professori Scheinin ei pitänyt perusteltuna muutoksen lähtökohtaa sanamuodon muuttamisesta vastaamaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Useissa lausunnoissa myös korostettiin tarvetta selkeyttää ehdotetun uuden uhkaperusteista rikostiedustelua koskevan rajoitusperusteen ja rikosten estämistä ja selvittämistä koskevan rajoitusperusteen välistä suhdetta.

Jatkovalmistelussa sanamuodon muutosta koskevan ehdotuksen perusteluja on täsmennetty ja korostettu sitä, että muutoksella ei ole tarkoitus laajentaa rikostutkinnallisten rajoitusperusteiden tulkintaa siitä, miten perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä voimassa olevan perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttia on tulkittu. Sanamuodon muutosta koskevan ehdotuksen ja uhkaperusteista rikostiedustelua koskevan uuden rajoitusperusteen välistä suhdetta on myös pyritty selkeyttämään säännöskohtaisissa perusteluissa.

Uhkaperusteinen rikostiedustelu

Lausuntopalaute uhkaperusteista rikostiedustelua koskevan muutoksen osalta jakaantui. Muutosta kannattivat erityisesti lausunnon antaneet turvallisuusviranomaiset. Muutosta vastustivat tai varauksellisesti siihen suhtautuivat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri sekä Suomen Asianajajat, Amnesty International Suomen osasto ry, Electronic Frontier Finland – Effi ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Juristiliitto ry, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry, professori Scheinin ja eräät yksityishenkilöt. Lausunnon antaneista eduskuntaryhmistä muutosehdotusta vastustivat vihreä sekä vasemmistoliiton eduskuntaryhmä. Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä suhtautui ehdotettuun muutokseen varauksellisesti.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan esitettyjä reunaehtoja tavallisen lain säätäjälle olisi uhkaperusteisen rikostiedustelun osalta tarpeen täydentää. Keskeisiä kysymyksiä ovat sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, rikostiedustelun toimivaltuuksien kytkentä rikosten tunnusmerkistöihin, uhkan vakavuuden ja todennäköisyyden aste, toimivaltuuksien erittely sekä

toimivaltuuksien käytön yleiset ja erityiset edellytykset samoin kuin toiminnan valvonta- ja oikeusturvajärjestelyt. Oikeuskanslerin mukaan sääntelyn tulisi täyttää sellaiset ennakoitavuuden vaatimukset, että niiden perusteella voidaan muodostaa käsitys uhkaperusteisen rikostiedustelun kohdentamisesta ja menettelyistä. Oikeuskansleri esitti huomioita muun muassa oikeusturvajärjestelyjä koskevan kuvauksen täydentämisestä sekä sen arvioimisesta, miten ehdotetut perusoikeuksien rajoitusperusteet täyttävät ihmisoikeusvelvoitteet ja EU-oikeuden velvoitteet.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että rikostiedustelun kohteena oleva toiminta olisi varsin epämääräinen, ja piti tärkeänä uhkaperusteisen rikostiedusteluperusteen rajaamista vain kaikkein välttämättömpään. Oikeusasiamies piti välttämättömänä, että jatkovalmistelussa konkreettisemmin ja selkeämmin kuvataan uhkaperusteisen rikostiedustelun tarve ja sen kohdentuminen. Oikeusasiamies ei ollut vakuuttunut, tuleeko säännöksen muotoilusta riittävän selkeästi esille henkilöllisen kohdentamisen edellytys.

Oikeusasiamiehen mukaan rikostorjuntatoimivaltuuksia ei tule rinnastaa tiedustelutoimivaltuuksiin. Myös oikeuskansleri edellytti rikostiedustelun sekä siviili- ja sotilastiedustelun rajoitusperusteiden välisen suhteen selventämistä. Oikeusasiamies piti aiheellisenä pohtia jatkovalmistelussa, onko perusteltua, että kynnys uhkaperusteiseen rikostiedusteluun kotirauhan suojan piirissä on rajoitusperusteissa sama kuin kotirauhan suojaaman piirin ulkopuolella. Oikeusasiamies edellytti, että rikostiedustelun toimivaltuuksilla saadun tiedon käytöstä tulee tavallisen lain tasolla säätää palomuurisäännöksiä tai muutoin estää tiedon rajoittamaton käyttö. Oikeusasiamies piti myös tärkeänä, että jatkovalmistelussa tehdään kattavammin selkoa oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä.

Uhkaperusteista rikostiedustelua koskevaa muutosta kannattavissa lausunnoissa muutosta pidettiin välttämättömänä mietinnössään esitetyin perustein. Muutokseen kriittisesti suhtautuneissa lausunnoissa katsottiin, että kotirauhan suoja ja luottamuksellisen viestin salaisuus ansaitsevat edelleen korotetun perustuslainsuojan suhteessa erilaisiin tiedustelutoimivaltuuksiin. Ehdotukseen kriittisesti suhtautuvissa lausunnoissa rajoitusperustetta pidettiin väljänä ja sen soveltamisalan katsottiin jäävän epäselväksi. Katsottiin myös, että muutoksen välttämättömyyttä ei ole vakuuttavasti perusteltu ja vaikutustenarviointi muun muassa väärinkäytösmahdollisuuksien osalta on puutteellista. Eräissä lausunnoissa kyseenalaistettiin, täyttääkö ehdotus tai voiko ehdotetun sääntelyn nojalla annettava lainsäädäntö täyttää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön vaatimukset.

Useissa lausunnoissa katsottiin, että esityksessä olisi käytävä selkeämmin ilmi uhkaperusteisen rikostiedustelun käyttötarpeet ja -kohteet sekä niiden rajoitukset. Useissa lausunnoissa käsiteltiin myös perusoikeuden ydinalueen koskemattomuutta koskevaa vaatimusta. Lausunnoissa esitettiin huomioita myös rikostiedustelun toimivaltuuksia koskevalle tavallisen lain tasoiselle sääntelylle asetettavista edellytyksistä. Tavallisen lain täsmällisyyttä pidettiin edellytyksenä aidosti merkitykselliselle rikostiedustelukeinojen laillisuusvalvonnalle ja tuomioistuinvalvonnalle. Huomiota kiinnitettiin riittävien resurssien varmistamiseen oikeusturvajärjestelyihin, kuten tuomioistuinten suorittamaa ja laillisuusvalvontaa varten.

Useat lausunnonantajat pitivät tärkeänä, että uhkaperusteisen rikostiedustelun mahdollistava rajoitusperuste pysyy erillään rikostutkintaa koskevista rajoitusperusteista eikä mahdollista näiden kiertämistä.

Rikostiedustelun osalta pidettiin myös tarpeellisenä saada tarkempaa tietoa vertailumaissa noudatettavista käytännöistä.

Lausuntopalautteen johdosta esityksen yleisperusteluiden kuvausta rikollisuuden muutoksesta on tiivistetty kuvauksen selkeyttämiseksi ja konkretisoimiseksi. Kuvausta sääntelytarpeesta ja rikostiedustelun soveltamisalasta on täsmennetty. Kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia koskevaa jaksoa 2.2.1 on täydennetty. Esityksen jaksoon 5.2.1 on lisätty kuvausta Ruotsin lainsäädännöstä. Säännöskohtaisissa perusteluissa rikostiedustelun soveltamisalaa on selkiytetty ja konkretisoitu. Rikostiedustelun ja siviili- ja sotilastiedustelun välistä suhdetta on perusteluissa selkiytetty. Toimivaltuussääntelyn kohdentamista, välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta koskevia perusteluja on kehitetty muun muassa lisäämällä toteamus, että toimivaltuuksia koskevassa sääntelyssä toimivaltuuksiin tulisi liittää korkea soveltamiskynnys, joka ottaa huomioon säännökseen sisältyvän erityisen edellytyksen rajoituksen välttämättömyydestä, yleiset edellytykset perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuudesta ja perusoikeuden ydinalueen suojasta sekä kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan merkityksen yksityiselämän suojan keskeisinä osa-alueina. Perusteluihin on lisätty nimenomainen kannanotto, jonka mukaan tietoliikennetiedustelun kaltaisen toimivaltuuden säätäminen ei olisi mahdollista ehdotetun uuden rajoitusperusteen puitteissa. Edelleen perusteluja on täydennetty toimivaltuuksia käyttävien viranomaisten ja oikeusturvamekanismien osalta. Perusteluihin on sisällytetty nimenomainen vaatimus siitä, että rikostiedusteluun tulee liittää ulkoinen, riippumaton laillisuusvalvonta.

Tiedustelutoimivaltuuksien käyttäminen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa

Siviili- ja sotilastiedustelua koskevaa ehdotusta pidettiin useissa lausunnoissa perusteltuna erityisesti siltä osin kuin rajoitus mahdollistaisi peitetoiminnan paremman suojaamisen. Lausunnoissa esitettiin huomioita muun muassa tarpeesta täsmentää rajoitusperusteen soveltamisalan määrittelyä esityksen perusteluissa. Lausunnoissa esitettiin huomioita myös siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksia koskevalle tavallisen lain tasoiselle sääntelylle asetettavista edellytyksistä.

Oikeuskansleri piti perusteltuna avata perusteluissa tarkemmin toimivaltuuksien tarve ja perustuslain jatkossa asettamat reunaehdot toimivaltuuksista tavallisella lailla säädettäessä. Oikeuskansleri piti myös tarpeellisenä harkita jatkovalmistelussa, voidaanko perusteluissa linjata tarkemmin kotirauhan suojan ydinsisältöön puuttuvien toimivaltuuksien säätämisestä. Myös sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä ja vasemmistoliiton eduskuntaryhmä sekä tiedusteluvalvontavaltuutettu painottivat perusoikeuden ydinalueen huomioon ottamista. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että siviili- ja sotilastiedustelutoimivaltuuksien käyttäminen kotirauhan suojaamisessa tiloissa saattaisi joissakin rajatuissa tilanteissa (esimerkiksi peitetoiminnan suojaamiseksi) olla perusteltavissa, mutta painotti toimivaltuuksien rajaamista vain vakaviin ja välttämättömiin tilanteisiin. Suomen Asianajajat, Electronic Frontier Finland – Effi ry, professori Scheinin ja eräät yksityishenkilöt eivät pitäneet ehdotusta hyväksyttävänä ja katsoivat ehdotetun rajoitusperusteen olevan liian väljä.

Ehdotusta koskevia säännöskohtaisia perusteluja on lausuntopalautteen johdosta täydennetty. Perusteluissa on tuotu selkeämmin esiin rajoitusperusteen asettamia reunaehdoja tavallisen lain tasoiselle sääntelylle ja korostettu oikeusturvajärjestelyjen merkitystä. Perusteluissa on myös tarkemmin kuvattu rajoitusperusteessa käytettyjen sotilaallisen toiminnan ja kansallisen turvallisuuden käsitteiden sisältöä.

Muut huomiot

Erityisesti tietosuojavaltuutetun lausunnossa pidettiin tärkeänä, että esityksessä arvioitaisiin myös rajoitusten kohdistumista muiden kuin tiedonhankinnan kohteena olevien henkilöiden perusoikeuksiin. Media-ala, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry ja Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry pitivät riittämättömänä esitykseen sisältyvää arviointia muiden perusoikeuksien kuin

yksityiselämän suojan kannalta. Erityisesti media-alan lausunnoissa edellytettiin, että jatkovalmistelussa ehdotettuja muutoksia arvioidaan tarkemmin sananvapauden ja lähdesuojan kannalta, että lähdesuojan turvaamista edellytettäisiin rajoitusperusteiden nojalla annettavassa sääntelyssä ja että varmistetaan riittävät oikeusturvajärjestelyt lähdesuojan turvaamiseksi.

Hallituksen esityksen jaksoon 2.2.1.1 on lisätty viittauksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen lähdesuojaa koskevaan oikeuskäytäntöön. Lähdesuojaan kiinnitetään huomiota myös esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa.

Eräissä lausunnoissa kiinnitettiin huomiota eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuun koskien niin sanottua kiirepaikantamista (EOAK/5360/2024) ja tarpeeseen arvioida perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoitusedellytyksiä ratkaisun valossa. Ratkaisussa oli kysymys siitä, voidaanko poliisilaissa säädettyä televalvonnan toimivaltuutta käyttää itsetuhoisten tai kadonneiden henkilöiden etsintään. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan televalvonnasta kyseiseen tarkoitukseen ei voimassa olevan perustuslain 10 §:n 4 momentti huomioon ottaen välttämättä olisi mahdollista edes säätää tavallisella lailla. Kyseinen ratkaisu annettiin työryhmän toimikauden loppupuolella. Ratkaisun vaikutuksia perustuslain 10 §:n muutostarpeisiin ei ole ollut mahdollista arvioida tämän hallituksen esityksen valmistelun puitteissa.

6.2 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi esitysluonnoksesta lausunnon 31.3.2026 (asianumero [VN/29272/2025-VNK-3](#)). Arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Esitysluonnoksessa on hyvin valmisteltuja osioita, mutta esityksen vaikutusarviointi jää suppeaksi. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Arviointineuvosto katsoi, että esitys on sikäli poikkeuksellinen, että ehdotetuilla muutoksilla ei ole suoria vaikutuksia, sillä konkreettiset vaikutukset syntyvät vasta myöhemmin annettavan lainsäädännön myötä. Arviointineuvosto kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että ehdotettu sääntely ulottuu perusoikeuksien ydinalueelle, jolloin esityksen vaikutuksia tulisi tarkastella edes yleisellä tasolla tai esimerkkien avulla. Lausunnossa tuotiin esiin esitysluonnoksen keskeisimpinä puutteina ja kehittämiskohteina seuraavaa:

- i) Esityksessä tulisi tarkentaa, kuinka laajamittaisesti ehdotetulla rajoitusperusteen laajennuksella mahdollistettaisiin puuttuminen kotirauhan suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Esityksessä tulisi arvioida edes yleisellä tasolla sitä, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat näiden perusoikeuksien toteutumiseen, vaikka konkreettiset vaikutukset ilmenisivät vasta myöhemmin annettavan lainsäädännön myötä.
- ii) Tällä hallituskaudella on tarkoitus antaa useita rikos-, siviili- ja sotilastiedusteluun liittyviä lainsäädäntöehdotuksia. Tulevissa lainsäädäntöhankkeissa tulisi arvioida, millaisia yhteisvaikutuksia perustuslain 10 §:ään nyt ehdotettavilla muutoksilla voi olla myöhemmin annettavien hallituksen esitysten kanssa.

Arviointineuvosto katsoi myös, että esityksessä olisi hyvä tarkentaa kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan yhteyttä muihin perusoikeuksiin kuten yhdenvertaisuuteen tai uskonnonvapauteen. Lausunnossa esitettiin huomioita myös muun muassa tutkimus- tai tilastotiedon hyödyntämisestä muutoksen tarpeellisuuden perustelemisessa. Tulevissa lainsäädäntöhankkeissa huomioon otettavina seikkoina lausunnossa tuotiin esiin muun muassa tiedustelutoimenpiteiden kohdistuminen kotirauhan

piirissä myös muihin kuin niiden kohteena oleviin henkilöihin sekä taloudellisten vaikutusten arvioiminen.

Arviointineuvoston lausunnon perusteella esityksen vaikutustenarviointia on täydennetty.

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 suojaan 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 suojaan myös telepakkokeinojen avulla hankittujen tietojen osalta ja todennut, että viestin sisältö ei menetä perustuslain suojaan 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 tarkoitettua viestin sisältöä 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).

Pykälän 3 ja 4 momentteihin ehdotetaan tehtäväksi kolme erillistä muutosta. Ensinnäkin momenttien sanamuoto yhtenäistettäisiin niin sanotun rikostutkinnallisen rajoitusperusteen osalta. Toiseksi momentteihin lisättäisiin rajoitusperuste, joka mahdollistaisi niin sanotun uhkaperusteisen rikostiedustelun toimivaltuuksista säätämisen. Kolmanneksi 3 momenttiin lisättäisiin voimassa olevaa 4 momenttia vastaava säännös, jonka perusteella olisi mahdollista säätää kotirauhan suojaamassa tilassa käytettävistä siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksista. Tämän lisäksi molempien momenttien rakenteeseen tehtäisiin kielellisistä syistä eräitä muutoksia.

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 epätydyttävänä 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). Perustuslain 10 §:n ruotsinkielisessä versiossa käytetään jo sanoja *utredas* (3 momentti) ja *utredning* (4 momentti). 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). Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä on kuvattu laajemmin edellä jaksossa 2.4.

Ehdotuksen tarkoituksena ei ole muuttaa tai laajentaa rajoitusperusteen alaa siitä, miten sitä on perustuslakivaliokunnan käytännössä tulkittu. Rikosten estäminen ei olisi uusi erillinen rajoitusperuste, vaan tällä lisäyksellä pykälään jo sisältyvän rikosten selvittämiseen ja tutkintaan liittyvän rajoitusperusteen sanamuoto muutettaisiin vastaamaan tulkintakäytäntöä. Rajoitusperuste sisältäisi nykyisen tulkintakäytännön mukaisesti myös mahdollisuuden säätää rikoksen paljastamiseksi välttämättömistä toimenpiteistä. Rajoitusperusteen perusteella säädettävät toimivaltuudet voisivat jatkossakin olla vain sellaisia, jotka kiinnittyvät konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn.

Pykälän 3 ja 4 momentteihin ehdotetaan lisättäväksi uusi rajoitusperuste, joka sallisi kotirauhan suojan tai luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamisen tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumista varten. Voimassa olevat rikosten selvittämistä ja tutkintaa koskevat rajoitusperusteet on säädetty alun perin vuoden 1995 perusoikeuslainsäädännössä. 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 sellaisten toimivaltuuksien säätämisen, joilla hankitaan tietoa 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 torjumista varten tavalla, joka irtaantuu voimassa olevan perustuslain 10 §:n mukaisesta edellytyksestä, jonka mukaan rikostutkinnallisen rajoituksen perusteena tulee olla konkreettinen ja yksilöity rikosepäily.

Uudessa rajoitusperusteessa tiedon hankkimisen kohteena olisi vakava rikollisuus. Käytännössä tiedonhankinta kohdistuisi erilaisiin rikollisorganisaatioihin ja niiden toimintaan. Rajoitusperuste ei rajautuisi vain perinteisiin järjestäytyneen rikollisuuden muotoihin, vaan kattaisi myös rakenteeltaan muilla tavoin organisoituneet rikollisverkostot. Yksittäisen henkilön toiminta kuuluisi lähtökohtaisesti rajoitusperusteen piiriin vain, jos se tapahtuu tietoisesti osana rikollisorganisaatiota. Tietoa voitaisiin hankkia yhtäältä organisaatioiden rakenteesta kuten niissä toimivista henkilöistä ja näiden roolista organisaatiossa ja toisaalta organisaation suunnittelemista rikollisista hankkeista. Tiedonhankinnan viimekätisenä tarkoituksena olisi torjua sellaista vakavaa rikollisuutta, jonka piirissä tehdään luonteeltaan ja moitittavuudeltaan vakavimpina pidettäviä rikoksia.

Rajoitusperusteen nojalla olisi mahdollista säätää kotirauhan suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvia toimivaltuuksia. Vaikka rajoitusperuste koskee tiedonhankintaa rikollisuudesta, toimivaltuuksia koskevassa lainsäädännössä tulisi säätää edellytyksistä, joiden perusteella tiedonhankintatoimivaltuuksien käyttö kohdentuu yksittäisiin rikollisorganisaatioon liittyviin henkilöihin.

Rajoitusperuste sisältää yhtäältä uhkan vakavuutta ja toisaalta rikollisuuden vakavuutta koskevat määreet. Uhkalla 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 joista tiedon hankkimiseksi on välttämätöntä irtaantua konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn edellytyksestä. Uhkaa voidaan pitää vakavana myös siihen liittyvien laajamittaisten vaikutusten vuoksi.

Toimivaltuuksia koskevassa lainsäädännössä tulisi säätää toimivaltuuksien käytön edellytykseksi riittävät syyt olettaa, että kyseisen organisaation piirissä tapahtuu toimintaa, jonka voidaan perustellusti arvioida konkretisoituvan vakavina rikoksina. Rajoitusperuste siten edellyttää, että uhkaperusteista rikostiedustelua koskevat toimivaltuudet rajattaisiin vain vakavimpiin uhkiin ja vakavimpiin rikollisuuden muotoihin. Soveltamisalaan kuuluisivat ainakin vakavimmat yksilön henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvat uhat sekä yhteiskunnan toimintaan ja kollektiivisiin intresseihin kuten oikeusvaltioon, demokratiaan, julkiseen talouteen ja ympäristöön kohdistuvat uhat.

Uhkan tulisi olla myös luonteeltaan sellainen, että se uhkaa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Vastaavaa rajausta käytetään voimassa olevan 4 momentin rajoitusperusteessa ”yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa”. Perustuslain tulkintakäytännössä yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavina rikoksina on pidetty esimerkiksi huumausainerikoksia, törkeitä väkivaltarikoksia, maan- ja valtiopetosrikoksia, sotarikoksia, rikoksia ihmisyyttä vastaan sekä yleisvaarallisten rikosten vakavampia tekemuotoja, vakavimpia vapauteen kohdistuvia rikoksia sekä joidenkin terrorismirikosten ja ympäristön turmelemisen törkeitä tekemuotoja (PeVL 26/2025 vp). Käsitteen piiriin ei ole lähtökohtaisesti sisällytetty yksinomaan omaisuuteen kohdistuvia rikoksia. Vastaavasti uuden rajoitusperusteen kohteena voisi olla tiedonhankinta sellaisesta rikollisuudesta, jonka piirissä voidaan perustellusti olettaa organisoidusti suunniteltavan ja toteutettavan edellä mainitun kaltaisia rikoksia niiden vakavimpina tekemuotoina. Kyseessä voisi olla esimerkiksi törkeää väkivaltarikosta kuten joukkosurmaa tietoverkossa suunnitteleva yhteisö tai törkeitä huumausainerikoksia esimerkiksi laajamittaisen huumeiden maahantuonnin ja myynnin muodossa toteuttava rikollisverkosto.

Myös maan- ja valtionpetosrikoksiin tai terrorismirikoksiin liittyvä rikollinen organisaatio voisi olla tiedonhankinnan kohteena. Voimassa olevan perustuslain 10 §:n 4 momentin tiedustelua koskevan rajoitusperusteen nojalla säädettyjen toimivaltuuksien perusteella tällainen toiminta voisi tulla myös siviilitiedusteluviranomaisten tiedonhankinnan kohteeksi, joten on tärkeää, että toimivaltuuksia koskevassa lainsäädännössä kunkin viranomaisen toimivallasta säädetään täsmällisesti.

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 tarkoitusta rikollisuudesta) ole saavutettavissa kotirauhan suojan 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 laatuinen 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.

Ehdotetun 3 ja 4 momentin nojalla olisi mahdollista jatkossa säätää kotirauhan suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta rajoittavia rikostiedustelun toimivaltuuksia. Toimivaltuuksia koskevassa sääntelyssä toimivaltuuksiin tulisi liittää korkea soveltamiskynnys, joka ottaa huomioon säännökseen sisältyvän erityisen edellytyksen rajoituksen välttämättömyydestä, yleiset edellytykset perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuudesta ja perusoikeuden ydinalueen suojasta sekä kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan merkityksen yksityiselämän suojan keskeisinä osa-alueina.

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 turvalliseksi 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. Arvioinnissa merkitystä on sillä, että rajoitusta ei ole kytketty konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn. Lisäksi on otettava huomioon perusoikeuteen puuttumisen aste ja ulottuminen sivullisiin, esimerkiksi perheenjäseniin. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistettuina osaa tarkkailutyyppeistä toimivaltuuksista kuten teknistä kuuntelua (asuntokuuntelu) ja teknistä katselua (asuntokatselu) voi pitää erityisen syvällisesti kotirauhan suojaan puuttuvina (vrt. LaVM 8/2013 vp, s. 4–5), joten niitä koskevaa toimivaltuussääntelyä voi pitää välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteet huomioon ottaen mahdollisena vain, jos toimivaltuuden käyttämisellä saavutettavalla tiedolla voidaan odottaa olevan poikkeuksellisen tärkeä painoarvo. Erityisesti peitetoiminnassa toimivaltuuksien perusteltavuuden arvioinnissa merkityksellistä olisi myös rikostiedustelutoiminnan jatkuvuuden ja tiedonhankkijan hengen ja terveyden turvaaminen.

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 kynnyksestä nostaa se, että rajoitusta ei ole kytketty konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn. 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). Tietoliikennetiedustelun kaltaisen toimivaltuuden säätäminen ei siten olisi mahdollista ehdotetun uuden rajoitusperusteen puitteissa.

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 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. Toimivaltuutta käyttävällä viranomaisella tulee olla riittävä asiantuntemus vakavasta rikollisuudesta, salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttämisestä ja perus- ja ihmisoikeuksien suojasta. Toimivaltuuksia koskevassa sääntelyssä on otettava huomioon, että rikostiedustelun tehokkaan valvonnan kannalta merkitystä on sillä, kuinka laajan viranomaisjoukon käytettävissä rikostiedustelun toimivaltuudet olisivat.

Uusi rajoitusperuste tulisi sovellettavaksi ainoastaan siltä osin kuin kyse olisi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaa 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 sellaisten toimivaltuuksien säätämisen, joilla hankitaan tietoa 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 tiedustelusääntelyssä tuli erityisesti varmistua siitä, ettei sääntely avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain

salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn 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 sääntely kokonaisuutena on suhteellisuusperiaatteen mukaista.

Perustuslain 10 §:n 4 momenttiin nykyisin sisältyvää sotilaallista toimintaa ja kansallista turvallisuutta koskevaa rajoitusperustetta säädettyäessä 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 säädettyäessä uusista toimivaltuuksista tavallisen lain tasolla sääntelyssä on huolehdittava riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä. Voimassa olevassa sääntelyssä useiden rikosperusteisten ja tiedustelutiedon hankkimiseksi säädettyjen salaisten tiedonhankintatoimivaltuuksien käytössä edellytetään tuomioistuimen antamaa lupaa. Toimivaltuuksista säädettyäessä tulee pääsääntöisesti edellyttää toimivaltuuksien käytössä tuomioistuimen lupaa. Tuomioistuinmenettelyn on määrä estää toimivaltuuksien väärinkäyttö.

Riittävien oikeusturva- ja valvontajärjestelyiden turvaamiseksi lainsäädännössä tulee säätää myös muista menettelyllisistä takeista, esimerkiksi velvollisuudesta ilmoittaa tiedonhankinnasta tiedonhankinnan kohteelle, yksilön mahdollisuudesta erityisten oikeussuojakeinojen käyttöön ja toimivaltuuksien käytön dokumentointivelvoitteesta, samoin kuin rajoituksista toimivaltuuksilla saadun tiedon käytölle tai muiden perusoikeuksien suojaamiseen palautuvista rajoituksista tiedonhankinnalle esimerkiksi lähdesuojan turvaamiseksi (ks. lähdesuojan osalta PeVL 30/2025 vp). 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 muutosehdotuksen 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 säädetäessä on huolehdittava tehokkaan ja riippumattoman laillisuusvalvonnan järjestämisestä. Siviili- ja sotilastiedustelun osalta tällainen valvonta on järjestetty perustamalla tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävä. Myös rikostiedusteluun tulee liittää ulkoinen, riippumaton laillisuusvalvonta. Laillisuusvalvojalle on osoitettava riittävät resurssit ja 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). Sotilaallisella toiminnalla säännöksessä tarkoitettaisiin siten sotilaallisesti järjestäytyneiden joukkojen toimintaa tai sotilaallisiin voimakeinoin, kuten aseistukseen ja sotatarvikkeisiin liittyvää toimintaa taikka muuta näihin rinnastuvaa, sotavoimaa käyttävien joukkojen toimintaa. Kyse voisi olla sekä valtiollisesta että ei-valtiollisesta toiminnasta (ks. HE 198/2017 vp, s. 34). Tiedon hankkiminen sisältäisi Suomeen kohdistuvien sotilaallisten ulkoisten toimenpiteiden kartoittamisen ja seuraamisen. Kyse olisi esimerkiksi Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisen sotilaallisen toiminnan kehityksen seuraamisesta tilannekuvan muodostamiseksi. Ilmaisu kattaisi muun muassa jatkuvan tiedonhankinnan muiden maiden sotilaallisen suorituskyvyn kehittymisestä samoin kuin tiedonhankinnan Suomen maanpuolustukseen kohdistuvasta ulkomaisesta sotilastiedustelusta (ks. HE 198/2017 vp, s. 35). Kansallisella turvallisuudella säännöksessä viitataan viime kädessä valtion oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten kollektiiviseen turvallisuuteen välittömästi tai välillisesti väkivaltaista ulkoista uhkaa vastaan. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa on tyypillisesti sellainen yleisvaarallinen ja siihen liittyvä toiminta, joka uhkaa suuren ja ennalta arvaamattoman, sattumanvaraisesti määräytyvän ihmisjoukon henkeä tai terveyttä. Tällaista on esimerkiksi terrorismiin, väkivaltaiseen radikalisoitumiseen taikka joukkotuhoaseisiin tai kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden vaarantamiseen liittyvä muu toiminta (ks. HE 198/2017 vp, s. 35). Voimassa olevassa lainsäädännössä kansallisen turvallisuuden uhkiksi on lisäksi määriteltä muun muassa ulkomainen tiedustelutoiminta, vieraan valtion toiminta, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai taloudellisille tai muille tärkeille eduille sekä kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaava kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus (poliisilain (872/2011) 5 a luvun 3 §).

Muutetun säännöksen nojalla olisi mahdollista jatkossa säätää kotirauhan suojaan rajoittavia siviili- tai sotilastiedustelun toimivaltuuksia. Mahdollisia toimivaltuuksia voisivat olla esimerkiksi pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa tapahtuva peitetoiminta, paikatiedustelu, tekninen kuuntelu, tekninen katselu tai telekuunteluun, tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijasta, televalvontaan, tekniseen kuunteluun, tekniseen katseluun, tekniseen seurantaan ja tekniseen laitetarkkailuun käytettävän laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen (vrt. PeVL 35/2018 vp, PeVL 36/2018 vp). Toimivaltuuksia koskevassa sääntelyssä toimivaltuuksiin tulisi liittää korkea soveltamiskynnys, joka ottaa huomioon säännökseen sisältyvän erityisen edellytyksen rajoituksen välttämättömyydestä, yleiset edellytykset perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuudesta ja perusoikeuden ydinalueen suojasta sekä kotirauhan suojan merkityksen yksityiselämän suojan keskeisenä osa-alueena. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistettuina osaa tarkkailutyyppeistä toimivaltuuksista kuten teknistä kuuntelua (asuntokuuntelu) ja teknistä katselua (asuntokatselu) voi pitää erityisen syvällisesti kotirauhan suojaan puuttuvina (vrt. LaVM 8/2013 vp, s. 4–5),

joten niitä koskevaa toimivaltuussääntelyä voi pitää välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteet huomioon ottaen mahdollisena vain, jos toimivaltuuden käyttämisellä saavutettavalla tiedolla voidaan odottaa olevan poikkeuksellisen tärkeä painoarvo. Erityisesti peitetoiminnassa toimivaltuuksien perusteltavuuden arvioinnissa merkityksellistä olisi myös tiedustelutoiminnan jatkuvuuden ja tiedonhankkijan hengen ja terveyden turvaaminen. Kansallisen turvallisuuden osalta tulisi ottaa huomioon myös säännökseen sisältyvä edellytys uhan vakavuudesta.

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. Myös ehdotetun rajoitusperusteen puitteissa säädettyihin toimivaltuuksiin tulee liittää vastaavat oikeusturvajärjestelyt. Voimassa olevaan tiedustelulainsäädäntöön sisältyy muun muassa ennakkollinen lupamenettely tuomioistuimessa, riippumaton ulkopuolinen valvonta ja parlamentaarinen valvonta.

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

Ehdotetaan, että laki tulee 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 Säättämisjärjestys

Esitys koskee perustuslain muuttamista. Se on siksi käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä 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 omiaan 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 vastaisuudessa valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti pääsääntönä perustuslain 73 §:n 1 momentin normaalimenettelyä (PeVM 4/2018 vp). Eduskunnan täysistunto hyväksyi esityksen (HE 198/2017 vp) lopulta kiireellisessä järjestyksessä.

Suomen turvallisuusympäristö on 2010-luvulta lähtien jatkuvasti heikentynyt. Asiaan vaikuttaneita tekijöitä käsiteltiin jo edellä mainitussa hallituksen esityksessä siihenastisten kehityskulkujen valossa. Tämän jälkeen tilanne on heikentynyt nopeasti ja monialaisesti. Venäjän hyökkäyksellä Ukrainaan on ollut perustavanlaatuisia vaikutuksia Suomeen ja sen lähialueisiin ja niiden turvallisuuteen. Lisäksi globaalin turvallisuusympäristön viimeaikaiset nopeat ja ennakoimattomat muutokset heikentävät turvallisuusympäristöä pitkäaikaisesti tavalla, joka korostaa kansallisen varautumisen ja toimintakyvyn merkitystä.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (valtioneuvoston julkaisuja 2024:33) mukaan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tehdään tällä hetkellä vakavassa ja vaikeasti ennakoitavassa toimintaympäristössä. Perinteisten sotilaallisten uhkien rinnalle on tullut uhka hybridivaikuttamisesta ja laaja-alaisesta vaikuttamisesta, joita käsitellään muun muassa valtioneuvoston puolustusselonteossa (puolustusministeriön julkaisuja 2024:5). Selontekojen julkaisemisen jälkeen Suomen turvallisuusympäristön heikentyminen on edelleen jatkunut nopeasti, ja siihen liittyvä epävarmuus ja arvaamattomuus on erittäin merkittävästi lisääntynyt. Kansainvälisen turvallisuustilanteen nopeat ja jyrkät muutokset ja niihin liittyvä jatkuva epävarmuus luovat sekä valtiollisille että ei-valtiollisille uhkatoimijoille tilaisuuden hyödyntää niitä Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavassa toiminnassa. Tässä toiminnassa on mahdollista käyttää laaja-alaisesti ja suunnitelmallisesti hyväksi siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön katvealueita.

Hybridivaikuttaminen, laaja-alainen vaikuttaminen sekä turvallisuusympäristön yleisen arvaamattomuuden lisääntyminen edellyttävät myös sen varmistamista, että siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten ja sisäisen turvallisuuden viranomaisten tehtäväkenttien väliin ei jää katvealueita, joita vihamieliset tahot voisivat hyödyntää. Mahdollistamalla uhkaperusteinen rikostiedustelu perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttien lakivarauksissa voitaisiin viranomaisten toimivaltuuksista säätää siten, että kriittisissä rajapinnoissa viranomaisten tehtävät limittyisivät hallitusti ja kokonaisturvallisuuden kannalta optimaalisesti vastaten kuvattuja toimintaympäristössä tapahtuneita, käynnissä olevia ja ennustettavia muutoksia.

Vastaavasti kuin yleinen turvallisuustilanne, myös rikollisuustilanne on järjestäytyneen ja muun vakavimman rikollisuuden osalta kehittynyt ja kehittymässä nopeasti huonompaan suuntaan. Muutoksen taustalla on ollut erityisesti vakavan rikollisuuden kansainvälistymisestä seurannut järjestäytyneen rikollisuuden kasvu ja väkivaltaisten toimintamallien yleistyminen. Arvioiden mukaan järjestäytynyt rikollisuus on tulevaisuudessa entistä vaikeammin tunnistettavaa, verkostomaista, monikansallista ja ammattimaista. Edelleen on esitetty, että sekä kansainväliset että kansalliset järjestäytyneen rikollisuuden ryhmät ja katujengit jatkavat nuorten rekrytoimista muun muassa ampuma-aseväkivaltaan. Samanaikaisesti Suomessa toimivan järjestäytyneen rikollisuuden ”välimatka” kansainvälisiin toimijoihin lyhenee ja kansainvälisen kentän tietotaito ja kontaktit ovat entistä paremmin ja nopeammin saatavilla.

Muutoksen on havaittu olevan hyvin nopea ja tulevaisuudessa erilaisten ei-toivottavien kansainvälisten kehityskulkujen arvioidaan tavoittavan Suomen entistä nopeammin. Tilanne muissa Pohjoismaissa on osoittanut, kuinka tärkeää on pyrkiä torjumaan haitallisia kehityskulkuja jo ennalta, jolloin todennäköisyys torjuntatoimien onnistumiselle on merkittävästi suurempi kuin myöhäisemmässä vaiheessa.

Torjuttavissa ilmiöissä voi olla kyse uusista rikosten tekotavoista, uusista erittäin vaarallisista huumausaineista tai esimerkiksi kansainvälisesti vaarallisimpina pidettyjen rikollisorganisaatioiden toiminnan ulottumisesta Suomeen. Uusien haitallisimpien rikollisuusilmiöiden arvioidaan vaikuttavan rikollisuustilanteeseen merkittäväällä tavalla nopeasti niiden rantautumisen myötä, millä voi rikollisuustilanteen lisäksi olla välittömiä vaikutuksia myös yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen. Esimerkiksi tilauksesta tehtävien

väkivaltarikosten ja äärimmäistä väkivaltaa sisältävien tekotapojen yleistyminen heikentää myös sivullisten turvallisuutta.

Vaikka niin sanotun piilorikollisuuden määrä arvioidaan suureksi, on viime aikojen kehitys ilmi tulleessa rikollisuudessa osoittanut, että merkittävät muutokset vakavassa rikollisuudessa voivat tapahtua hyvin nopeasti. Nopeasti kehittyvässä tilanteessa poliisi- ja pakkokeinolain mukaisten tiedonhankintakeinojen käyttäminen on tyypillisesti mahdollista vasta reaktiivisesti ilmiöiden jo saavuttua Suomeen. Tiedonhankinnan mahdollistaminen varhaisemmassa vaiheessa tuottaisi kattavampaa torjuntatoimien suunnittelussa ja toteuttamisessa hyödynnettävää tietoa, mikä luonnollisesti lisäisi yhteiskunnan mahdollisuuksia suojautua haitallisimmilta uusilta rikosilmiöiltä.

Suomen turvallisuustilanteen merkittävä heikentyminen ja tarve varautua Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan muodostavat hallituksen näkemyksen mukaan sellaisen poikkeuksellisen tilanteen, jossa perustuslain kiireelliselle muuttamiselle on osoitettavissa välttämätön tarve. Vastaavasti edellä kuvatut jo tapahtuneet ja ennakoitavat muutokset rikollisuustilanteessa muodostavat sellaisen uhkan yksilöiden ja yhteiskunnan turvallisuudelle, että perustuslain muuttaminen esitetyllä tavalla on välttämätöntä tehdä kiireellisenä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla,
muutetaan Suomen perustuslain 10 §:n 2–4 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 10 §:n 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 torjumista varten sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 16.4.2026

Pääministeri

Petteri Orpo

Oikeusministeri Leena Meri

Laki

Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla, muutetaan Suomen perustuslain 10 §:n 2–4 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 10 §:n 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.

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.

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 torjumista varten sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20