

MUISTIO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto  
Julkisoikeusyksikkö  
LsN Niklas Vainio

4.5.2026

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

## Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 50/2026 vp)

### Esityksen tausta ja keskeiset ehdotukset

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. Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttiin sisältyy niin sanottu kvalifioitu lakivaraus. Kvalifioidulla lakivarauksella yhtäältä annetaan tavallisen lain säätäjälle valtuus perusoikeuden rajoittamiseen ja toisaalta asetetaan lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia lisäкитеerejä. Sen tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoitusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Perustuslain 10 §:n 3 momentin kvalifioidun lakivarauksen mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Pykälän 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

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

**Postiosoite**  
**Postadress**

Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Valtioneuvosto  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**

Meritullinkatu 10  
00170 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**

0295 16001  
Internat.  
+358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**

09 160 67730  
Internat.  
+358 9 160 67730

**S-posti, internet**  
**E-post, internet**

kirjaamo.om@gov.fi  
www.oikeusministerio.fi  
www.justitieministeriet.fi

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 momenteja 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 väljemmin edellytyksin 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.

## **Muutostarpeen kuvaus**

### *Perustuslain 10 §:n 2 momenttiin ehdotettu muutos*

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. Säännös luottamuksellisen viestin salaisuudesta perustuslain 10 §:n 2 momentissa on väline- ja tekniikkaneutraali. Perustuslain 10 §:n 2 momentissa mainitaan nimenomaisesti kirje ja puhelu, jotka olivat säätämishetkellä tavallisimmat luottamuksellisen viestinnän muodot, mutta säännöksen esitöissä mainitaan suojattavina viestintämuotoina myös televerkossa välitettävä signaali, joka voi sisältää esimerkiksi puhetta, kuvaa, kirjoitusta tai tietokonekielistä viestintää (HE 309/1993 vp, s. 53/II).

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.

Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttiin ehdotettu sanamuodon muutos (rikosten selvittäminen ja tutkinta)

Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään mahdollisuudesta rajoittaa kotirauhan suojaa rikosten selvittämiseksi ja luottamuksellisen viestin salaisuutta rikosten tutkinnassa. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on 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). Sittenmin 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 myös esim. PeVL 12/2001 vp, s. 3/II ja PeVL 12/2002 vp, s. 3/II).

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

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

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

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.

#### *Uhkaperusteista rikostiedustelua koskeva uusi rajoitusperuste*

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

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 tietojohdoisesti kohdistaa esimerkiksi rikosalttiiksi havaittuihin paikkoihin, kansalliseen tai kansainväliseen tietojen vaihtoon sekä olemassa olevien tietojen analysointiin.

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.

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 suojaamissa tiloissa viranomaisten tiedonhankintakeinojen ulottumattomissa. Ehdotettavalla rajoitusperusteella on merkitystä myös peitet toimintaa tekevien virkamiesten ja viranomaisten toimintaa tukevien tietolähteiden turvallisuuden varmistamisessa.

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

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 henkilöjoukkoihin kohdistuvien tietoverkkoavusteisten rikosten määrän lisääntyvän. Rikostyyppistä riippuen ennakoitua muutokset vaikuttavat yhteiskunnan turvallisuuteen selkeästi havaittavina heikennyksinä tai hitaampana ja vaikeammin havaittavana turvallisuuden ja turvallisuuden tunteen rapautumisena.

#### *Siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien käyttämistä kotirauhan suojan piirissä koskeva rajoitusperuste*

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

Siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön eduskuntakäsittelyssä kysymystä kotirauhan suojan rajoittamisesta tiedustelutoimivaltuuksien käytössä arvioitiin perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp). Mainittujen perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa voimassa oleva perustuslaki ei mahdollista siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien käyttämistä pysyväisluonteeseen 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 pysyväisluonteeseen asumiseen käytettävässä tilassa taikka vapautensa menettäneeseen henkilöön (HaVM 36/2018 vp, ks. myös PuVM 9/2018 vp).

Pysyväisluonteeseen 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.

Tiedustelumenetelmistä peitetointa, peitelty tiedonhankinta ja ohjattu tietolähdetoiminta perustuvat tiedon hankkijan ja tiedonhankinnan kohteen väliseen vuorovaikutukseen ja sen dynamiikkaan. Näiden tiedustelumenetelmien osalta kotirauhan suoja 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.

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 suojaamisessa tiloissa tiedonhankintakeinojen ulottumattomissa. Ehdotettavalla rajoitusperusteella on merkitystä myös peitetointia tekevien virkamiesten ja viranomaisten toimintaa tukevien tietolähteiden turvallisuuden varmistamiseksi.

### **Rikostiedustelua koskeva uusi rajoitusperuste ja reunaehdot**

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. 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 ennakolliseksi 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. Tiedonhankinnan viimekätisenä tarkoituksena olisi torjua sellaista vakavaa rikollisuutta, jonka piirissä tehdään luonteeltaan ja moitittavuudeltaan vakavimpina pidettäviä rikoksia. 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. 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 vaapauteen kohdistuvia rikoksia sekä joidenkin terrorismirikosten ja ympäristön turmelemisen törkeitä tekemuotoja (PeVL 26/2025 vp). 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.

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. Välttämättömyyskriteeri pitää sisällään vaatimuksen mainittuihin perusoikeuksien puuttumisesta mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti. Tyyppillinen 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.

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 perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuudesta ja perusoikeuden ydinalueen suojasta sekä kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan merkityksen yksityiselämän suojan keskeisinä osa-alueina.

Säännöksiin sisältyvä välttämättömyyседellytys 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.

Uusi rajoitusperuste tulisi sovellettavaksi ainoastaan siltä osin kuin kyse olisi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaa vakavaa rikollisuutta koskevan tiedon hankkimisesta. Voimassa olevat konkreettista ja yksilöityä rikosta koskevat rajoitusperusteet tulisivat edelleen sovellettavaksi. 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). 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.

Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä ilmaiseman käsityksen mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Oikeusturvavaatimuksen vuoksi on selvää, että säädettäessä uusista toimivaltuuksista tavallisen lain tasolla sääntelyssä on huolehdittava riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelystä. Toimivaltuuksista säädettäessä tulee pääsääntöisesti edellyttää toimivaltuuksien käytössä tuomioistuimen lupaa.

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).

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 säädettäessä on huolehdittava tehokkaan ja riippumattoman laillisuusvalvonnan järjestämisestä. Laillisuusvalvojalle on osoitettava riittävät resurssit ja vahvat toimivaltuudet puuttua tarvittaessa rikostiedusteluviranomaisten toimintaan yksilön oikeusaseman ja perusoikeuksien suojaamiseksi sekä toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi.

### **Siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien käyttäminen kotirauhan suojan piirissä**

Perustuslain 10 §:n 3 momenttia muutettaisiin lisäksi siten, että lailla voitaisiin säätää välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä myös tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Uusi rajoitusperuste olisi vastaava kuin pykälän 4 momenttiin jo sisältyvä rajoitusperuste ja se on tarkoitettu tulkittavaksi samoin (ks. HE 198/2017 vp, s. 34–39, PeVM 4/2018 vp).

Muutetun säännöksen nojalla olisi mahdollista jatkossa säätää kotirauhan suojaa rajoittavia siviili- tai sotilastiedustelun toimivaltuuksia. 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.

Rajoitusperusteen tulkinnassa tulisi ottaa huomioon, mitä 4 momentin vastaavan rajoitusperusteen esitoissa (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, oikeusturvajärjestelystä ja valvonnasta. Myös ehdotetun rajoitusperusteen puitteissa säädettyihin toimivaltuuksiin tulee liittää vastaavat oikeusturvajärjestelyt. Voimassa olevaan tiedustelulainsäädäntöön sisältyy muun muassa ennakollinen lupamenettely tuomioistuimessa, riippumaton ulkopuolinen valvonta ja parlamentaarinen valvonta.

## Säätämisyjärjestys

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 välttämättömää 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 ääni-oikeuttaan käyttämällä osallistua perustuslain muuttamismenettelyyn (PeVM 4/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan kiireellisen menettelyn poikkeuksellisuutta korostaa sinänsä jo sen käytölle asetettu korkea määräänemmistövaatimus. 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 välttämättömää 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 vastaisuudessaakin 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 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. Vastavasti esityksessä kuvatut jo tapahtuneet ja ennakoitavat muutokset rikollisuustilanteessa muodostavat sellaisen uhkan yksilöiden ja yhteiskunnan turvallisuudelle, että perustuslain muuttaminen esitetyllä tavalla on välttämätöntä tehdä kiireellisenä.