



6.5.2026

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 50/2026 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perustuslain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt puolustusministeriön lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 50/2026 vp.). Puolustusministeriö on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun työryhmässä ja antanut lausuntonsa hallituksen esityksen luonnoksesta.

Sotilastiedustelusta säädetään siitä annetussa laissa (590/2019). Siltä osin kuin lain tarkoittamassa toiminnassa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen, lain säätäminen on edellyttänyt perustuslain 10 §:n muuttamista. Muutosta koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä 4/2018 vp.) käydään keskeisiltä osin läpi, minkälainen toiminta voi olla sotilastiedustelun kohteena. Lisäksi mietinnössä tiedustelutoiminta on osoitettu tiedustelusta vastaaville viranomaisille, eli Suojelupoliisille sekä Pääesikunnalle ja Puolustusvoimien tiedustelulaitokselle.

Kuten todettu, perustuslain 10 §:n aiempi muutos koski keskeisesti luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttumista, eikä kotirauhan suojaa koskevia kysymyksiä käsitelty siinä yhteydessä.

Sotilastiedustelusta annetun lain voimassa oleva kohdeluettelo on lain voimassaolon aikana katsottu vastaavan sitä, mistä sotilastiedustelun on voitava hankkia tietoa. Tältä osin ei ole noussut tarvetta muuttaa sitä.

Puolustusministeriö ottaa kantaa hallituksen esitykseen siltä osin kuin se koskee sotilastiedustelua.

1. Muuttunut turvallisuusympäristö

Sotilastiedustelun kohteena oleva toiminta on saanut uusia muotoja, etenkin viimeaikaisen turvallisuuspoliittisen ympäristön nopea tahtisen muutoksen myötä. Suomen turvallisuustilanteen merkittävä heikentyminen sekä tarve hankkia tietoa ja torjua sotilaallista toimintaa tai Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa muodostavat sellaisen poikkeuksellisen tilanteen, jossa perustuslain muuttamiselle on välttämätön tarve. Yleisesti globaalin turvallisuuden kannalta keskeisten valtioiden, etenkin Venäjän, toiminta on muuttunut aikaisempaa suoraviivaisemmaksi ja vaikutuksiltaan vakavammaksi esimerkiksi sabotaasioperaatioiden myötä. Tällä hetkellä toiminnassa korostuu piittaamattomuus, jopa tarkoituksellisesti, kansainvälisiä sääntöjä kohtaan. Sotilaallisessa toiminnassa korostuu valtiollisten toimijoiden vahva resursointi ja taloudellinen panostaminen. Operatiivinen toiminta edellyttää laajaa kouluttautumista muun muassa kohde valtion olosuhteista, kuten lainsäädännöstä.



6.5.2026

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

Valtiolliset ja ei-valtiolliset uhkatoimijat hyödyntävät kansainvälisen turvallisuustilanteen nopeisiin ja jyrkkiin muutoksiin liittyvää jatkuvaa epävarmuutta sotilaallisessa Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavassa toiminnassaan. Sotilastiedustelun kohteena olevat toimijat pyrkivät aiempaa suoraviivaisemmin hyödyntämään Suomen lainsäädäntöä ja sen puutteita tavalla, joka ajaa heidän päämääriään ja jota kautta toimijat pystyvät edistämään omaa päämääräänsä. Esimerkiksi operaatioita, laaja-alaista vaikutamista ja vakoilua voidaan suunnitella, valmistella ja harjoittaa kotirauhan suojaamasta tilasta käsin ilman, että tiedusteluviranomaisilla on mahdollisuutta hankkia tietoa siitä.

Lisäksi on huomattava, että esimerkiksi Venäjän diplomaattien ja tiedustelu-upseerien toimintaedellytysten kavennuttua erilaisten avustajien ja illegaalien käyttö on kasvanut. Tämä on osaltaan johtanut siihen, että henkilöt tapaavat ja suunnittelevat toimintaansa sekä säilyttävät tietoja ja materiaalia kotirauhan suojaamassa tilassa aiempaa selkeämmin.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on laajasti ja seikkaperäisesti käsitelty Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten asettamat ja valtiosääntöiset reunaehdot kotirauhaan puutumiseen liittyen. Puolustusministeriö pitää hallituksen esitystä tältä osin sotilastiedustelun osalta asianmukaisena.

2. Mahdollisen perustuslain muutoksen nojalla säädettävästä laista

Mahdollisen perustuslain muutoksen nojalla annettavassa kotirauhan suojaan puuttumista koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettavien lakimuutosten olisi täytettävä perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset sekä sen lisäksi ne edellytykset, joita kotirauhan osalta perustuslain kvalifioidussa lakivarauksessa asetetaan. Jo voimassa olevassa sotilastiedustelua koskevassa laissa ja siihen liittyvässä muussa lainsäädännössä on tarkkaan määritelty sotilastiedustelun kohteet, rajoitusmekanismit sekä valvonta.

Sotilastiedustelun kohteista

Kotirauhaan puuttuminen kohdistuisi perustuslain 10 §:n mukaisesti sotilaalliseen toimintaan ja kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan. Sotilaallisen toiminnan ja kansallisen turvallisuuden käsitteitä perustuslain tasolla on käsitelty hallituksen esityksessä 198/2017 vp. ja perustuslakivaliokunnan siitä antamassa mietinnössä PeVM 4/2018 vp. Tarkemmin sotilastiedustelun kohteista on säädetty sotilastiedustelusta annetun lain 4 §:ssä.

Sotilastiedustelussa kiinnostus kohdistuu ennen kaikkea vieraaseen sotilaalliseen toimintaan. Tällaisessa ulkoisessa tarkastelussa sotilaalliseksi toiminnaksi katsotaan 1) valtiollinen ja ei-valtiollinen sotilaallisesti järjestäytyneiden joukkojen toiminta, 2) sotilaallisiin voimakeinoin, kuten aseistukseen ja sotatarvikkeisiin liittyvä toiminta tai 3) muihin näihin rinnastuva, sotavoimaa käyttävien joukkojen toiminta (HE 198/2017 vp s. 34 ja HaVL 7/2018 vp s. 4).

Valtiollinen toiminnan voidaan katsoa palautuvan jonkin vieraan valtion asevoimien toimintaan tai siihen rinnastuvaan kansainvälisen, sotilaallisen liittouman tai järjestön toimintaan, kun taas ei-valtiollisella toiminnalla tarkoitetaan sellaista sotilaallisesti järjestettyä, aseistettua tai varustettua toimintaa, jolla ei ole edellä tarkoitettua valtiollista alkuperää tai jonka tällaista alkuperää ei voida tunnistaa. Sotilaalliselle toiminnalle tyy-



6.5.2026

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

pillistä ovat suuret joukkokokonaisuudet, sotilaallisten toimenpiteiden valmistelu ja johtaminen, sotilaallinen järjestäytyminen, sotilaallinen kouluttautuminen ja varustautuminen vahvemmin kuin tavanomaisilla voimankäyttövälineillä. Lisäksi sotilaallinen toiminta vaatii usein vahvaa taloudellista resursointia, johon pääsääntöisesti vain valtioilla on varaa (HE 203/2017 vp s. 183).

Laissa säädetyt kohteet ovat käytännössä toimineet hyvin eikä niiden muuttamiseen ole ilmennyt tarvetta. Näin ollen nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen rajoitus koski jo laissa säädettyä toimintaa ja siihen osallistuvia tahoja.

Sotilastiedustelun rajoitusmekanismeista

Koska uhkaperusteisen tiedustelutoiminnan voidaan katsoa voivan kohdistua rajoittamattomaan joukkoon ihmisiä, tämän takia laissa on säädetty erilaisista ohjaus-, rajausta ja rajoitusmekanismeista. Selkeimpiä rajoitukset ovat esimerkiksi tiedustelumenetelmiä koskevissa yleisissä ja erityisissä edellytyksissä, jotka joko soveltuvat tai eivät sovellu.

Sotilastiedustelusta annetussa laissa säädetään myös koko sotilastiedustelutoimintaa koskevista periaatteista, jotka ovat tiedustelumenetelmän käyttöä koskevia edellytyksiä joustavampia ja ne kattavat erilaisia tilanteita. Periaate ennemminkin ohjaa ja rajoittaa tiedustelutoimintaa ja siitä päättämistä. Periaatteet voidaan nähdä optimointikäskyinä, joiden kautta toteutetaan jotain arvoa tai tavoitetta niin hyvin kuin oikeudelliset ja tosiasialliset reunaehdot sen mahdollistavat. Sotilastiedustelulainsäädännön osalta periaatteiden voidaan katsoa tuovan esiin tiedustelutoiminnan arvoperustan. Periaatteiden kautta sotilastiedustelutoiminnan päätöksentekoon tulee esimerkiksi perustuslain ja Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten tutkintakäytännössä kehittyviä ratkaisuperusteita. Periaatteet näyttäytyvät ennen kaikkea harkintavaltaa jättävien säännösten yhteydessä, mikä korostuu sotilastiedustelutoiminnassa.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että velvollisuus osoittaa tiedustelutoimenpiteen yhteensopivuus tiedusteluun sovellettavien yleisten periaatteiden kanssa on kussakin yksittäistapauksessa aina tiedusteluviranomaisella, jolla on muutoinkin velvollisuus esittää riittävät perustelut tiedustelutoimenpiteen lakisääteisten edellytysten täyttymisestä (PeVL 35/2018 vp s. 16 ja PeVL 36/2018 vp s. 18).

Toimintaa yleisesti ohjaavien periaatteiden lisäksi laissa on säädetty minimointimekanismeista, joiden tavoitteena on suodattaa sotilastiedusteluviranomaisen hankkimaa tietoa siihen, mihin sotilastiedusteluviranomaisella on toimivalta.

Valvonnasta ja oikeusturvasta

Joka tapauksessa voidaan katsoa selväksi se, että kotirauhan suojaan puuttuvien tiedusteluviranomaisen toimenpiteisiin on kohdistuttava vahvaa valvontaa. Jo nykyisellään sotilastiedusteluviranomaiseen kokonaisuudessaan kohdistuu tiedusteluvalvontavaltuutetun ennakkollinen, reaaliaikainen ja jälkikäteinen valvonta. Tämän lisäksi toimintaa valvoo eduskunnan oikeusasiamies. Lisäksi useat toimenpiteet edellyttävät tuomioistuimen myöntämää lupaa. Parlamentaarinen valvonta kuuluu eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle.



6.5.2026

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen

Toiminnan valvonnassa korostuu myös sisäinen valvonta. Puolustusvoimissa sotilastiedustelun valvonta on osoitettu Pääesikunnan oikeudelliselle osastolle. Hallinnonalalla valvontaa tehdään myös puolustusministeriössä.

Kerroksellisesta valvonnasta saatujen kokemusten nojalla voidaan todeta, että se on toiminut hyvin ja tehokkaasti.

Sotilastiedustelun mahdollisuus toimia myös kotirauhan suojaamassa tilassa edellyttää luonnollisesti myös tehokkaita oikeussuojakeinoja ja riittävästä oikeusturvasta huolehtimista.

3. Lopuksi

Puolustusministeriö pitää hallituksen esitystä hyvin valmisteltuna sotilastiedustelutoimintaa koskevilta osin.

Sotilastiedustelun näkökulmasta turvallisuustilanteen ja Venäjän toiminnan kehittymisen nopeutta ei pystytä tarkkaan ennakoimaan. Tästä johtuen perustuslain muutoksen merkitystä sotilastiedustelun toiminnan kannalta olisi arvioitava tätä taustaa vasten