

Prof. Sakari Melander
12.5.2026

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perustuslain (731/1999) 10 §:ää. Esityksellä ehdotetaan mahdollistettavaksi kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin suojan välttämätön rajoittaminen tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumista varten. Lisäksi mahdollistettaisiin välttämätön kotirauhan suojaan puuttuminen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksessä ehdotetun sääntelyn arvioinnin lähtökohdat

1. Perustuslain muutostarpeita arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan omaksuman kannan mukaan otettava lähtökohdaksi ajatus perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä. Perustuslain asemaan valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana ei sovi, että siihen kohdistuu jatkuvasti muutoksia, ja perustuslain muuttamiseen tulisi näin suhtautua pidättyvästi. Perustuslain muutoshankkeisiin ei pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutoinkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain

asemaa valtio- tai oikeusjärjestyksen perustana. Toisaalta valiokunnan mukaan on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista (PeVM 5/2005 vp, s. 2/I, PeVM 10/2006 vp, s. 2–3 ja PeVM 4/2018 vp, s. 3).

2. Jos perustuslain muutostarve tulee arvioitavaksi, sellaista tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömäksi arvioidut muutokset tulee tehdä perusteellisen valmistelun ja siihen liittyvän laaja-pohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen perusteella (PeVM 5/2005 vp, s. 2/I, PeVM 10/2006 vp, s. 2–3 ja PeVM 4/2018 vp, s. 3). Huomionarvoista on, että perustuslakia koskevan muutoksen on näin oltava välttämättömäksi arvioitu.

3. Tiedustelutoimivaltuuksia koskevaa perustuslain 10 §:n 4 momentin lakivarausta säädettäessä perustuslakivaliokunta korosti, että perustuslain muutos ei voi olla tavallisen lainsäädännön säätämisen tarpeeseen liittyvä sivutuote, vaan perustuslain muutosta on aina arvioitava itsenäisesti ja tavallisen lain muutoksille valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä asettavana. Se katsoi, että vaikka tuolloin ehdotetulla perustuslain muutoksella oli vaikutusta siihen, millaisia tiedusteluvaltuuksia tavallisina lakeina säädettäviin tiedustelulakeihin voidaan sisällyttää, perustuslain sisällöllistä muutosta ei tule arvioida tiedustelulainsäädännön mahdollistamisen näkökulmasta. Perustuslain säännökset ovat valiokunnan mukaan aina pitkiä ja vakaita tulkintalinjoja koskevia, muuttuvissa tilanteissa sovellettavia ja näissä tilanteissa tulkintoja saavia säännöksiä (PeVM 4/2018 vp, s. 4).

4. Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentti sisältävät niin sanotut rikostutkinnalliset rajoitusperusteet, jotka tosin ovat sanonnallisesti erilaiset. Sanotun perustuslain säännöksen 3 momentin lailla voidaan säätää rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä, kun taas 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa.

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

6. Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Kuten eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on usein todettu, säännöksessä 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 (esim. PeVM 4/2018 vp, s. 5–6, PeVL 36/2017 vp, s. 3, PeVL 19/2008 vp, s. 3/I, PeVL 37/2002 vp, s. 3/I, PeVL 5/1999 vp, s. 3/I ja PeVL 2/1996 vp, s. 2/I). Edellä

todetun mukaisesti valiokunta on jo varsin pian perusoikeusuudistuksen jälkeen katsonut pitävänsä perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin tarkoittamassa mielessä rikoksen selvittämisenä tai tutkintana myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikos-epäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä ehtinyt toteutetun teon asteelle (PeVL 5/1999 vp, s. 3/II). Perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettua ”rikosten tutkintaa” on katsottu mahdollistavan myös luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvan jo tapahtuneeseen rikokseen liittyvän tutkinnan, jonka tarkoituksena on selvittää rikollista tekoa esitutkintaa laaja-alaisemmin kokonaiskuvan saamiseksi ja vastaavien tapahtumien ennaltaehkäisemiseksi. Vakavan rikoksen syiden selvittäminen näin oli valiokunnan mukaan perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettua yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavan rikoksen tutkintaa (PeVL 19/2008 vp, s. 3/II).

7. Perustuslakivaliokunta on vuonna 2018 perustuslain 10 §:n muuttamisen yhteydessä pitänyt perusteltuna, että hallitus käynnistää selvitystyön, joka kattaisi laajemminkin perustuslain kotirauhan suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevien rajoituslausekkeiden muutostarpeen (PeVM 4/2018 vp, s. 6). Valiokunta on sittemmin kiirehtinyt sanotun selvitystyön aloittamista (PeVL 6/2019 vp, s. 5, PeVL 12/2019 vp, s. 6). Valiokunta on tämän jälkeen painokkaasti toistanut pitävänsä perustuslain 10 §:n rajoituslausekkeiden muutostarpeiden selvitystyötä välttämättömänä (ks. PeVL 5/2023 vp, 9 kohta, PeVL 15/2024 vp, 14 kohta ja PeVL 47/2024 vp, 13 kohta). Valiokunnan mukaan muutostarpeita tulee arvioida ottaen huomioon muun muassa muuttunut turvallisuustilanne (PeVL 15/2024 vp, 4 kohta), vakavan rikollisuuden uudet muodot (PeVL 5/2023 vp, 9 kohta) ja tapahtunut teknologinen kehitys (PeVL 30/2010 vp, s. 6/I).

8. Käsiteltävänä olevassa esityksessä toteutetaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä usein mainittu kotirauhan suojaa sekä luottamuksellisen viestin suojaa koskevien rajoituslausekkeiden muuttuneeseen yhteiskuntatodellisuuteen kytkeytyvä uudistustyö, mitä voidaan sinänsä pitää perusteltuna.

Perustuslain ehdotetun muutoksen arviointiasetelma

9. Edellä todetun mukaisesti perustuslain muutos ei voi olla tavallisen lainsäädännön säätämisen tarpeeseen liittyvä sivutuote, vaan perustuslain muutosta on aina arvioitava itsenäisesti ja tavallisen lain muutoksille valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä asettavana. Perustuslain muutosta ei tule arvioida tavallisen lain mahdollistamisen kannalta. Jos ehdotettu perustuslain muutos kytkeytyy tavallista eduskuntalakia koskevaan ehdotettuun sääntelyyn, tällä ehdotetulla lainsäädännöllä voi olla perustuslakia koskevan hallituksen esityksen käsitteistön ja tarkoituksien hahmottamiseksi lähinnä informatiivista merkitystä (PeVM 4/2018 vp, s. 4).

10. Käsiteltävänä olevassa perustuslain muuttamista koskevassa esityksessä ehdotetut perustuslain 10 §:n muutokset kytkeytyvät keskeisesti myöhemmin annettaviin esityksiin uhkaperäisestä rikostiedustelusta sekä tiedustelumenetelmien käytön sallimisesta kotirauhan suojaamassa tilassa (HE, s. 66). Esityksessä (s. 42) todetaan, että sen yksityiskohtaiset vaikutukset riippuvat viime kädessä ehdotetun perustuslain säännöksen nojalla säädettävän tavallisen lainsäädännön sisällöstä.

11. Arviointiasetelma poikkeaa näin esimerkiksi vuonna 2018 toteutetusta siviili- ja sotilastiedustelua koskevan sääntelyn tuolloisesta arviointiasetelmasta, jossa eduskunnalle yhtäaikaaisesti annettiin esitykset perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp), siviilitiedustelua

koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp), sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 203/2017 vp) sekä esitys laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta (HE 199/2017 vp). Lisäksi eduskunnalle annettiin puhemiesneuvoston esitys tiedustelun parlamentaarisen valvonnan järjestämiseksi (PNE 1/2018 vp).

12. Edelleen on nähdäkseni syytä korostaa, että perustuslain muutosta ei tule arvioida tavallisen lain mahdollistamisen kannalta vaan itsenäisesti ja tavallisen lain muutokselle valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä asettavana. Jossain määrin pulmallisena ja haastavana käsiteltävänä olevan perustuslain muuttamista koskevan esityksen arvioinnin kannalta voidaan kuitenkin pitää sitä, että eduskunnalle ei ole samanaikaisesti annettu edellä kohdassa 10 mainittuja esityksiä. Koska esimerkiksi uhkaperustaisen rikostiedustelun mahdollistavat käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetut perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetut muutokset ovat tarkoitukseltaan, käsitteistöltään sekä valtiosääntöoikeudellisilta rajoitteiltaan keskeisesti kytköksissä myöhemmin ehdotettavaan uhkaperustaista rikostiedustelua koskevaan sääntelyyn, ehdotetun perustuslain 10 §:n muutoksen arviointiasetelma ei ole optimaalinen, koska muutosta on arvioitava ilman informatiivista kytköstä ehdotettuun eduskuntalain tasoiseen sääntelyyn. Tällä on merkitystä myös siltä kannalta, että uhkaperustaisessa rikostiedustelussa on kysymys periaatteellisesti hyvin huomattavasta muutoksesta ja että uhkaperustainen rikostiedustelu konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä erkaantuessaan väistämättä jää suhteellisen epämääräiseksi. Tällä on niin ikään merkitystä ehdotettujen perustuslain 10 §:n rajoitusperusteiden välttämättömyyttä koskevan arvioinnin kannalta. Samoin tällä on merkitystä siltä kannalta, että ehdotetun perustuslain muutoksen vaikutuksia ei voida vielä yksiselitteisesti ja kattavasti arvioida. Perustellumpaa nähdäkseni olisi, jos käsiteltävänä olevan perustuslain 10 §:n muutoksen arviointiasetelma olisi tässä suhteessa samanlainen kuin vuonna 2018 ehdotetun perustuslain 10 §:n muutoksen ja tiedustelulainsäädännön suhteen.

Ehdotettu perustuslain 10 §:n 2 momentin muutos

13. Perustuslain 10 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin yleisesti kaiken luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuudesta. Momentista poistettaisiin nimenomaiset viittaukset kirjeen ja puhelun luottamuksellisuudesta ja momentissa säädettäisiin jatkossa luottamuksellisen viestin salaisuuden olevan loukkaamaton. Esityksessä (s. 58) muutosta perustellaan ennen muuta viestintäteknologian kehityksellä. Muutoksen tarkoituksena (HE, s. 42) ei ole muuttaa momentin sisältöä nykytilaan verrattuna.

14. Ehdotettua muutosta voidaan nähdäkseni pitää perusteltuna esityksessä todetuista syistä eikä ehdotettu muutos nähdäkseni vaikuta momentin sisältöön.

Rikostutkinnallisia rajoitusperusteita koskevat ehdotetut muutokset

15. Edellä todetun mukaisesti perustuslain 10 §:n 3 momentin kotirauhan suojaa koskevan kvalifioidun lakivarauksen mukaan lailla voidaan säätää ”rikosten selvittämiseksi” välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Säännöksen 4 momentin mukaan taas lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien ”rikosten tutkinnassa”. Perusoikeusuudistuksen esitöistä ei

ilmene, minkä vuoksi kotirauhaa ja luottamuksellisen viestin suojaa koskevissa lakivaroauksissa on käytetty sanonnallisesti toisistaan poikkeavia ilmaisuja.

16. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on sinänsä jo varsin pian perusoikeusuudistuksen jälkeen katsottu, että kotirauhaa koskevassa kvalifioidussa lakivaroauksessa 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). Samassa yhteydessä valiokunta on pyrkinyt samastamaan rikosten selvittämiskriteerin ja rikosten tutkintaan liittyvän kriteerin tulkintaa (PeVL 2/1996 vp, s. 2/II). Vuonna 1999 poliisilain uudistamisen yhteydessä antamassaan lausunnossa valiokunta toisti pitävänsä perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentissa (tuolloin hallitusmuodon 8 §:n 3 momentissa) tarkoitetussa mielessä rikoksen selvittämisenä tai tutkintana myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä ehtinyt toteutuneen teon asteelle (PeVL 5/1999 vp, s. 3/I). Myöhemmässä käytännössään valiokunta on arvioinut sanottuja ilmaisuja vastaavasti (ks. esim. PeVL 36/2017 vp, s. 3–4 ja PeVM 4/2018 vp, s. 5). Kysymys on näin siitä, että molempien lakivaroauksien tulkinnassa on osin erkaannuttu säännöksen sanamuodosta (PeVM 4/2018 vp, s. 5).

17. Kun perustuslain 10 §:n 4 momenttia muutettiin tiedustelutoimivaltuuksista säätämisen mahdollistamiseksi, ehdotettiin samalla nykyiseen 4 momenttiin sisältyvän ilmaisun ”rikosten tutkinnassa” korvaamista ilmaisulla ”rikosten torjunnassa” (HE 198/2017 vp, esim. s. 30). Muutoksella ei ollut tarkoitus muuttaa oikeustilaa siitä, millaiseksi se oli perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä muotoutunut, vaan ehdotetun muutoksen tarkoituksena oli saattaa säännöksen sanamuoto vastaamaan perustuslakivaliokunnan sitä koskenutta vakiintunutta tulkintaa.

18. Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti ensinnäkin perustuslain muuttamiselle asetetut korkeat kriteerit huomioon ottaen sellaista asetelmaa erikoisena, jossa esitetään perustuslain sanamuodon muuttamista ilman, että se vaikuttaa säännöksen tulkintaan (PeVM 4/2018 vp, s. 5). Lisäksi valiokunta ei pitänyt perusteltuna muuttaa vain toista perustuslain 10 §:n rajoituslauseketta. Valiokunta katsoi, että ehdotettu muutos olisi tuonut epäsymmetriaa perustuslain 10 §:n kokonaisuuteen ja olisi saattanut lisätä tulkinnallisia ongelmia (PeVM 4/2018 vp, s. 5). Ilmaisua ”rikosten torjunnassa” valiokunta piti ongelmallisempana kuin ”rikosten tutkinnan” käsitettä (PeVM 4/2018 vp, s. 5). Tässä suhteessa valiokunta totesi, että rikosten torjunta yleiskielisenä käsitteenä viittaa ensisijaisesti rikosten ennalta estämiseen, minkä vuoksi käsite muuttaisi rajoituslausekkeen painopisteen rikosten selvittämisestä niiden ennalta estämiseen. Myöskään rajoituslausekkeen konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä koskeva nykytulkinta ei valiokunnan mukaan olisi ollut vastaavalla tavalla kiinnitettävissä rikosten torjunnan käsitteeseen (PeVM 5/2018 vp, s. 4).

19. Vaikka selvää on, että lakivaroauksien tulkinnassa on osin erkaannuttu niiden sanamuodosta, perustuslakivaliokunta on kuitenkin aiemmassa lausuntokäytännössään todennut, että niiden tulkinta on sinänsä vakiintunut. Lisäksi on huomattava, että valiokunnan mukaan perustuslain säännökset ovat aina pitkiä ja vakaita tulkintalinjoja koskevia, muuttuvissa tilanteissa sovellettavia ja näissä tilanteissa tulkintoja saavia säännöksiä (PeVM 4/2018 vp, s. 4). On näin ajateltavissa, että perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin lakivaroaukset ovat tulkinnallisesti mukautuneet jo pian perusoikeusuudistuksen jälkeen muuttuneeseen tilanteeseen, jossa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä koskevia rikosprosessuaalisia toimivaltuuksia on ollut välttämätöntä käyttää ajallisesti

ennen toteutettua rikostekoa. Niiden muuttamista ei näin voida pitää ehdottoman välttämättömänä.

20. Esityksessä ehdotetaan, että perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin rikostorjuntaa koskevissa rajoituslausekkeissa käytettäisiin jatkossa ilmaisua ”rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi”. Muutoksen tarkoituksena on esityksen (s. 59) mukaan muuttaa säännösten sanamuotoa vastaamaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä tapahtunutta kehitystä. Tavoitteena ei esityksen (s. 60) mukaan ole muuttaa tai laajentaa rajoitusperusteen alaa siitä, miten sitä on perustuslakivaliokunnan käytännössä tulkittu. Rikosten estäminen ei esityksen mukaan olisi uusi erillinen rajoitusperuste vaan lisäyksellä rajoituslausekkeiden sanamuoto muutettaisiin vastaamaan tulkintakäytäntöä.

21. Jos ehdotettu muutos merkitsisi sitä, että ilmaisu ”rikosten estämiseksi” kattaisi nykyistä laajemmin sellaisia toimivaltuuksia, joita on tarkoitus esittää esimerkiksi tulevalla rikostiedustelua koskevalla lainsäädännöllä, ehdotettua muutosta voitaisiin pitää ongelmallisena vastaavin perustein kuin aiemmin ehdotettua rajoitusperustetta ”rikosten torjunnassa”. Rikosten estäminen merkitsisi tällöin sinänsä rajoituslausekkeen painopisteen siirtymistä varsinaisesta rikostutkinnasta tai rikosten selvittämisestä varhaisempaan vaiheeseen. Koska esityksen sisältämä lakiehdotus sisältää kuitenkin itsenäisen rikostiedustelua koskevan rajoituslausekkeen ja koska rikostutkinnallista rajoitusperustetta koskevilla muutoksilla ei pyritä sanotun rajoitusperusteen soveltamisalan laajentamiseen, ehdotettuun muutokseen ei näin nähdäkseni sisälly vastaavia ongelmia kuin vuonna 2017 ehdotettuun muutokseen. Lisäksi on huomattava, että nyt ehdotetaan sekä perustuslain 10 §:n 3 momentin että 4 momentin rajoitusperusteiden muuttamista sanonnallisesti samansisältöisiksi, mitä voidaan pitää perusteltuna.

Uhkaperusteinen rikostiedustelu

22. Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi rajoitusperuste, joka sallisi kotirauhan suojan tai luottamuksellisen viestin suojan rajoittamisen tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumista varten. Kysymys olisi uhkaperustaista rikostiedustelua koskevasta rajoitusperusteesta.

23. Perustuslain muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tulee tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta (PeVM 4/2018 vp, s. 3, PeVM 10/2006 vp, s. 2–3 ja PeVM 5/2005 vp, s. 2/I).

24. Perustuslain 10 §:n muutostarpeita uhkaperustaisen rikostiedustelun suhteen on näin arvioitava kiinnittäen ensinnäkin huomiota rikostiedustelua koskevan perustuslain mahdollisen muuttamisen välttämättömyyteen. Tässä arviossa korostuu tieto siitä, onko yhteiskunnan tai yksilön turvallisuutta uhkaavassa rikollisessa toiminnassa tapahtunut sellaisia perustavia muutoksia, jotka perustelevat toimivaltuuksien mahdollistamisen yhä etäämmälle yksilöidystä ja konkreettisesti rikosepäilystä irtaantuvan toiminnan suhteen. Toiseksi tässä arviossa olisi selvästi pyrittävä määrittelemään, mitkä ovat tällaiseen uhkaperustaisen rikostiedustelun perusteena olevaan toimintaan liittyvät välttämättömät tiedontarpeet. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että tiedustelutoiminnan suhteen tällaiset tiedontarpeet kohdistuivat esimerkiksi turvallisuusympäristön kehitykseen ja valtiojärjestystä tai yhteiskunnan perustoimintoja vakavasti uhkaavaan toimintaan,

kuten terrorismiin liittyvään toimintaan tai väkivaltaiseen radikalisoitumiseen taikka ulkomaisten tiedustelupalveluiden toimintaan (HE 198/2017 vp, s. 28 ja PeVM 4/2018 vp, s. 4).

25. Esityksessä (s. 23–26 ja 31–33) uhkaperustaisen rikostiedustelun välttämättömyyttä perustellaan ennen muuta vakavan rikollisuuden torjuntaan liittyvillä näkökohdilla, jotka ovat ilmenneet järjestäytyneen rikollisuuden kasvuna ja kansainvälistymisenä, rikollisten organisaatioiden toimintaa palvelevien väkivaltaisten toimintamallien yleistymisenä sekä väkivallan ääri-ilmiöiden, muun muassa kohdennetun väkivallan uhkien, yleistymisenä. Uhkaperusteisen rikostiedustelun tilanteiden todetaan esityksessä (s. 32) olevan hyvin erityyppisiä. Kysymys voisi olla ilmiöihin tai rikollisiin rakenteisiin kohdistuvasta tiedustelutyöstä taikka yksittäisen vaarallisen tapahtuman estämisestä (HE, s. 32). Joka tapauksessa kysymys olisi tiedon tarpeesta ajallisesti ennen konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä ja uhkaperustaisella rikostiedustelulla pyrittäisiin viime kädessä estämään rikollisuuden muodostamien uhkien toteutuminen vakavina rikoksina.

26. Esityksen sisältämän perustelut uhkaperusteisen rikostiedustelun välttämättömyydestä jäävät nähdäkseni jossain määrin yleiselle tasolle niiden liittyessä yleiseen arvioon ennen muuta järjestäytyneen rikollisuuden kehityksestä. Suotavampaa olisi kyetä esittämään konkreettisempia esimerkkejä rikollisuuden kehittymisestä tavalla, joka merkitsee voimassa olevien rikostutkintaan kytkeytyvien toimivaltuuksien riittämättömyyttä sekä konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä irtautuvien uhkaperustaisen rikostiedustelutoimivaltuuksien välttämättömyyttä. Esityksessä esitetyt perustelut eivät tässä suhteessa kaikilta osin johda siihen, että kotirauhan ja luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvan uhkaperustaisen rikostiedustelun ja siihen kuuluvien toimivaltuuksien välttämättömyydestä voisi kaikilta osin vaikeuksitta vakuuttua.

27. Toiseksi ehdotettuja uhkaperusteista rikostiedustelua koskevia rajoitusperusteita tulee arvioida niiden sisältämien uhkien luonteen ja vakavuuden kannalta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännössä on rikollisuuteen liittyvien toimivaltuuksien suhteen katsottu, että perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn ennakoitavuuden vaatimus edellyttää toimivaltuuksien perusterikosten suhteen riittävää vakavuustasoa (Roman Zakharov v. Venäjä [GC], 4.12.2015, 244 kohta). Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on sen sijaan 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 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 EUT:n mukaan seuraa, että vain sellaiset puuttumiset mainittuihin perusoikeuksiin, jotka eivät ole vakavia, voidaan oikeuttaa rikosten ehkäisemistä, tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa yleisesti koskevalla tavoitteella (C-746/18, Prokuratuur [GC], EU:C:2021:152, 33 kohta; ks. myös yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, La Quadrature du Net [GC], EU:C:2020:791, 140 kohta).

28. Edellä todettuun nähden vaikuttaa nähdäkseni asianmukaiselta, että ehdotetut rajoitusperusteet koskevat yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaa vakavaa rikollisuutta. Ilmaisua ”vakavasti uhkaava vakava rikollisuus” voidaan sinänsä pitää kielellisesti jossain määrin kömpelönä, mutta edellä mainitun EIT:n ja etenkin EUT:n ratkaisukäytännön vuoksi rajoitusperuste on nähdäkseni välttämätöntä rajata vakaviin rikoksiin. Koska kysymys on poikkeuksellisesta ja soveltamisalaltaan konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä erkaantuvasta ja näin myös väistämättä jossain määrin epämääräisestä rajoitusperusteesta, myös uhkan vakavuutta

koskevalle kvalifikaatiolle voidaan esittää toimivaltuuksien rajaamiseen liittyvät painavat perusteet. Rajoitusperusteen laaja-alaisuuden ja epämääräisyyden vuoksi on nähdäkseni kuitenkin syytä painottaa tarvetta tulkita sitä suppeasti (vastaavasti tiedustelua koskevan rajoitusperusteen osalta PeVM 4/2018 vp, s. 7).

29. Ilmaisulla ”yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava vakava rikollisuus” voitaisiin esityksen (s. 61) mukaan ilmeisesti esimerkiksi ainakin osin tarkoittaa vastaavia rikoksia, joita on pidetty voimassa olevan perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuina yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavina rikoksina. Tällaisia rikoksia ovat esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtionpetosrikokset. Myös sotarikosten ja rikosten ihmisyyttä vastaan sekä yleisvaarallisten rikosten vakavampien tekemuotojen samoin kuin törkeän laittoman maahanmuuton järjestämisen, törkeän sukupuolisiveellisyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan levittämisen, vakavimpien vapautteen kohdistuvien rikosten, joidenkin terrorismirikosten sekä vahingonteon, datavahingonteon, petosrikosten, parituksen ja ympäristön turmelemisen törkeiden tekemuotojen 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 vp, 14 kohta). Lisäksi esityksen (s. 61) mukaan uuden rajoitusperusteen kohteena voisi olla tiedonhankinta sellaisesta rikollisuudesta, jonka piirissä voidaan perustellusti olettaa organisoidusti suunniteltavan tai toteutettavan edellä mainitun kaltaisia rikoksia niiden vakavimpina tekemuotoina. Tällainen voisi olla esimerkiksi törkeää väkivaltarikosta suunnitteleva yhteisö tai törkeitä huumausainerikoksia toteuttava rikollisverkosto.

30. Uhkaperustaista rikostiedustelua koskevia rajoitusperusteita tulkittaessa ei nähdäkseni tulisi omaksua tulkintaa, jonka mukaan rajoitusperusteissa käytetty ilmaisua ”yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava vakava rikollisuus” tulisi tulkita vastaavasti kuin voimassa olevassa perustuslain 10 §:n 4 momentissa käytetty ilmaisua ”yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantava rikos”. Koska viimeksi mainittu kattaa muun muassa tiettyjä talousrikoksia, joskin tietyin kvalifikaatioin, voimassa olevan 4 momentin rikostutkinnallisen rajoitusperusteen soveltamisala on laajentunut kattamaan melko huomattavan määrän rikoksia. Uhkaperustaista rikostiedustelua koskevien rajoitusperusteiden tulkinnassa olisi syytä pyrkiä suurempaan pidättyväisyyteen ja korostaa sitä, että kysymys on nimenomaan rikolliseen organisaatioon liittyvästä vakavaa rikollisuutta koskevasta vakavasta uhkasta ja että rajoitusperusteissa käytetty ilmaisua ”yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava vakava rikollisuus” tulisi tulkita tästä näkökulmasta. Myös tässä on nähdäkseni syytä painottaa rajoitusperusteen suppeaa tulkintaa (vrt. PeVM 4/2018 vp, s. 7).

31. Kolmanneksi rajoitusperusteita tulee arvioida suhteessa uhkaperusteisen rikostiedustelun henkilölliseen kohdentamiseen. Ehdotetuissa perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin uhkaperustaista rikostiedustelua koskevissa rajoitusperusteissa ei ehdoteta nimenomaisesti säädettäväksi niiden mahdollistamien toimivaltuuksien henkilöllisestä kohdentamisesta. Esityksen (s. 61–62) perustelujen mukaan rajoitusperusteisiin sisältyvä välttämättömyyttä koskeva vaatimus merkitsee, että uhkaperusteisen rikostiedustelun toimivaltuuksien kohteena olevan henkilön yhteyden torjuttavaan rikollisuuteen tulee olla konkreettinen ja osoitettavissa.

32. EIT:n ratkaisukäytännössä on vastaavankaltaisten toimivaltuuksien suhteen katsottu, että niitä koskevan sääntelyn ennakoitavuuden vaatimus edellyttää toimivaltuuksien kohteen riittävän täsmällistä määrittämistä (Roman Zakharov v. Venäjä [GC], 4.12.2015, 244 kohta). EUT:n ratkaisukäytännössä taas on katsottu, että kun on kysymys rikollisuuden torjumisen tavoitteeseen liittyvästä oikeudesta saada tietoja, oikeus voidaan myöntää vain sellaisten henkilöiden tietoihin, joiden epäillään suunnittelevan, tekevän 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. EU-tuomioistuimen mukaan esimerkiksi yleistä turvallisuutta uhkaavassa terrorismissa voi olla kysymys tällaisesta erityisestä tilanteesta (C-203/15 ja C-698/15, Tele2, EU:C:2016:970, 119 kohta, C-746/18, Prokuratuur [GC], EU:C:2021:152, 50 kohta; ks. myös esim. C-178/22, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano, EU:C:2024:371, 43 kohta).

33. Saattaa olla, että perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin uhkaperustaista rikostiedustelua koskevissa rajoitusperusteissa ei ole mahdollista nimenomaisesti säätää niiden sallimien toimivaltuuksien henkilöllisestä kohdentamisesta vaan henkilöllisen kohdentamisen edellytyksistä tulee säätää tarkkarajaisesti ja täsmällisesti uhkaperustaista rikostiedustelua koskevassa lainsäädännössä (HE, s. 62). Tästä huolimatta on kuitenkin huomattava, että toimivaltuuksien henkilöllinen kohdentaminen on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen seikka. Tässä suhteessa on syytä korostaa rajoitusperusteisiin sisältyvää välttämättömyyttä koskevaa vaatimusta, joka asettaa esityksen perusteluissa mainituin tavoin rajoituksia rikostiedustelutoimivaltuuksien henkilöllisen soveltamisalan suhteen ja edellyttää konkreettista ja osoitettavissa olevaa kytköstä uhkaperustaisen rikostiedustelun kohteena olevan henkilön tai henkilöiden taikka henkilöryhmän ja vakavan rikollisuuden välillä.

34. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä katsonut, että tiedustelutoimivaltuuksia koskevassa lainsäädännössä on syytä nimenomaisesti säätää henkilöryhmän määritelmästä, jos toimivaltuudet on mahdollista kohdistaa henkilöryhmään (PeVL 35/2018 vp, s. 18 ja PeVL 36/2018 vp, s. 20). Vastaavasti voidaan nähdäkseni nyt käsiteltävänä olevan esityksen suhteen korostaa henkilöllisen kohdentamisen tarkkarajaista ja täsmällistä säädösperustaista määrittämistä myöhemmin mahdollisesti annettavassa uhkaperustaista rikostiedustelua koskevassa lainsäädännössä. Näin on myös käsiteltävänä olevassa esityksessä (s. 60) todettu.

35. Neljänneksi uhkaperustaista rikostiedustelua koskevia rajoitusperusteita arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota muihin välttämättömiin tällaista toimintaa koskeviin valtiosääntöoikeudellisiin edellytyksiin ja rajoitteisiin. Perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta on ensinnäkin arvioitava, kuinka syvälle menevää ja ulottuvuudeltaan laajaa puutumista yksilön oikeuksiin uhkaperustainen rikostiedustelu merkitsi. Tässä suhteessa merkittävää on, että esityksessä (s. 42–43) todetun mukaisesti tietoliikennetiedustelun kaltaisen toimivaltuuden säätäminen ei olisi mahdollista ehdotetun sääntelyn puitteissa. Tämä seuraa sinänsä suoraan myös EUT:n ratkaisukäytännöstä, jonka mukaan 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 (C-140/20, Commissioner of An Garda Síochána, EU:C:2022:258, 65 kohta).

36. Esityksen (s. 62–65) perusteluissa tehdään viidenneksi suhteellisen kattavasti selkoa niistä valtiosääntöoikeudellisista reunaehdoista, jotka koskevat myöhemmin valmisteltavaa uhkaperustaista rikostiedustelua koskevaa sääntelyä. Keskeisiksi kysymyksiksi muodostuvat ennen muuta sääntelyn tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, oikeasuhtaisuus, toimivaltuuksien käytölle asetettavat yleiset ja erityiset edellytykset, toimivaltuuksien käyttöön toimivaltaisten viranomaisten riittävä rajaaminen sekä uhkaperustaista rikostiedustelutoimintaa koskevat valvonta- ja oikeusturvajärjestelyt. Koska uhkaperustainen rikostiedustelu merkitsee selkeää erkaantumista konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn kytkeytyvästä perusoikeuksiin puuttuvien toimivaltuuksien käyttämisestä, edellä mainittuihin valtiosääntöoikeudellisiin reunaehtoihin tulee kiinnittää korostunutta huomiota. Korostunutta merkitystä on annettava esimerkiksi sille, että rikostiedustelutoimivaltuuksia käyttämällä ei tule olla mahdollista kiertää rikostutkintaa koskeviin rajoitusperusteisiin sisältyvää edellytystä, jonka mukaan toimivaltuuden perusteena on konkreettinen ja yksilöity rikosepäily (HE, s. 63; ks. myös PeVL 35/2018 vp, s. 22, PeVL 36/2018 vp, s. 26, PeVL 99/2022 vp, 12 kohta ja PeVL 26/2025 vp, 7 kohta).

Kotirauhan suoja

37. Esityksessä ehdotetaan perustuslain 10 §:n 3 momentin kotirauhan suojaa koskevaa kvalifioitua lakivarausta muutettavaksi siten, että se sisältäisi jatkossa uhkaperustaista rikostiedustelua sekä tiedustelutoimintaa koskevat rajoitusperusteet. Kysymys on periaatteellisesti huomattavasta muutosehdotuksesta.

38. Eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioi tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä ehdotusta, jossa tiettyjen tiedustelutoimivaltuuksien (peitet toiminta- ja valeostotoimivaltuudet) käyttö kotirauhan suojaamassa tilassa oli kytketty asuntoa käyttävän aktiiviseen myötävaikutukseen. Valiokunta katsoi, että ehdotettu sääntely oli ristiriidassa perustuslain 10 §:n kanssa, koska se ei täyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalle sääntelylle asetettuja edellytyksiä (PeVL 35/2018 vp, s. 31–32 ja PeVL 36/2018 vp, s. 36–37).

39. Rajoitusperusteiden lisäämistä kotirauhan suojaa koskevaan kvalifioituun lakivaraukseen perustellaan tiedustelutoiminnan suhteen ennen muuta sillä, että valtiollista vakoilua ja vaikuttamista harjoittavat tahot voivat tällä hetkellä suojata toimintansa sijoittamalla sen kotirauhan suojaamaan tilaan (HE, s. 38). Uhkaperustaisen rikostiedustelun suhteen kotirauhaa koskevaa rajoitusperustetta perustellaan samansuuntaisin näkökohdin (HE, s. 44).

40. Ei nähdäkseni kuitenkaan ole aivan yksiselitteistä, onko tiedustelutoiminnan ja uhkaperustaisen rikostiedustelutoiminnan kohdentamista kotirauhan suojaamaan tilaan mahdollista arvioida samansuuntaisin perustein perustuslain muuttamiselle asetettavan välttämättömyyttä koskevan edellytyksen kannalta. Voisi olla ajateltavissa, että uhkaperustaisen rikostiedustelun suhteen rajoituksia voitaisiin säätää ainoastaan luottamuksellisen viestin suojaan eikä kotirauhaan tai että kotirauhaan puuttuvalle uhkaperäiselle rikostiedustelulle asetettaisiin perustuslain 10 §:n 3 momentin lakivarauksen sisältämässä rajoitusperusteessa pidemmälle menevät edellytykset kuin luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvassa 4 momentin rajoitusperusteessa. Vähintään kotirauhan suojaan puuttuvan uhkaperustaisen rikostiedustelun välttämättömyyttä olisi nähdäkseni syytä vielä perusteellisesti arvioida.

Kiireellisyys

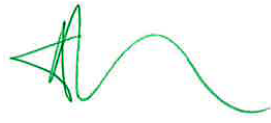
41. Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaan ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta taikka perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on toisessa käsittelyssä äänten enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Ehdotus on tuolloin valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana täysistunnossa yhden käsittelyn asiana päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Säännöksen 2 momentin mukaan ehdotus voidaan kuitenkin 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.

42. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä ei tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVM 5/2005 vp, s. 6/I). Valiokunta on myös 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/II). On huomattava, että perustuslakivaliokunta ei vuonna 2018 tiedustelulainsäädäntöön liittyvää perustuslain muutosta koskevassa mietinnössään tehnyt eduskunnan työjärjestyksen 53 §:n 5 momentissa tarkoitettua ehdotusta lakiehdotuksen julistamisesta kiireelliseksi, vaikka se katsoi voitavan ajatella, että kiiremenettelyn käyttämiselle oli poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta ja että kysymyksessä oli pakottava tilanne (PeVM 4/2018 vp, s. 11). Valiokunta perusti kantansa siihen, että perustuslain muuttamisessa vastaisuudessaakin noudatettaisiin pääsääntönä perustuslain 73 §:n 1 momentin normaalimenettelyä (PeVM 4/2018 vp, s. 11).

43. Käsiteltävänä olevassa esityksessä (s. 67–69) katsotaan, että siinä ehdotettu perustuslain muuttaminen olisi välttämätöntä tehdä kiireellisenä. Uhkaperustaisen rikostiedustelun osalta perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä perustellaan rikollisuustilanteen nopealla heikentymiselle erityisesti järjestäytyneen ja muun vakavimman rikollisuuden suhteen samoin kuin tällaisen rikollisuuden kansainvälistymisellä ja vakavimman rikollisuuden kansainvälisten kehityskulkujen aiempaa nopeammalla rantautumisella Suomeen. Tiedustelun suhteen perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä perustellaan ennen muuta Suomen turvallisuusympäristön heikentymisellä.

44. Esityksessä esitetyt perustelut eivät nähdäkseni etenkin uhkaperustaisen rikostiedustelun osalta selvästi osoita, että perustuslain kiireelliselle muuttamismenettelylle olisi esitettävissä poikkeuksellisesti välttämätön tarve (PeVM 5/2006 vp, s. 6) ja että kysymyksessä olisi pakottava tilanne (PeVM 10/2006 vp, s. 6). Tällaisessa tilanteessa olisi syytä huolehtia siitä, että perustuslain 73 §:n 1 momentissa pääsäännöksi asetettu normaalimenettely säilyisi pääsääntönä myös jatkossa.

Helsingissä 12.5.2026

A handwritten signature in green ink, consisting of a stylized 'S' followed by a wavy line.

Sakari Melander
rikosoikeuden professori