

Asia: VN/26633/2024

Lausuntopyyntö perustuslain 10 §:n tarkistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

1. Mietinnössä ehdotetaan, että perustuslain 10 §:n 2 momentissa säädettäisiin yleisesti kaiken luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuudesta. Nimenomaiset viittaukset kirjeen ja puhelun luottamuksellisuuteen poistettaisiin säännöstekstistä.

Pidättekö kyseistä muutosta perusteltuna? Miten arvioitte ehdotettua säännöstekstiä ja sen perusteluja?

Poliisihallitus pitää esitettyä muutosta perusteltuna. Muutos ilmentäisi erityisesti luottamukselliseen viestintään liittyvän teknologian muutosta, johon nähden nykyinen sanamuoto, jossa erikseen mainitaan kirjeen ja puhelun luottamuksellisuudesta ei enää nykytilanteessa kuvaa käytössä olevia luottamuksellisen viestinnän muotojen laajuutta. Edelleen muutos myös vastaisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä luottamuksellisen viestin suojan tosiallisesta ulottuvuudesta.

Mietinnössä kuvatun mukaisesti lukuisten käytössä olevien viestintäjärjestelmien vahva salaus on merkityksellinen perusoikeuksien kannalta. Vahvasti salattuja viestijärjestelmiä hyödynnetään laajasti myös rikollisessa toiminnassa, esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden toiminnassa, minkä seurauksena myös rikoksiin liittyvä viestintä on laajasti rikostorjuntaviranomaisten lakiin perustuvien salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen ulottumattomissa.

Mietinnössä kuvatulla tavalla luottamuksellisen viestin suojan säännöstekstin muutoksella ei ole tarkoitus muuttaa säännöksen sisältöä nykytilaan nähden. Muutos vastaisi myös kansainvälisen sääntelyn kehitystä.

2. Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentteihin lisättäisiin rajoitusperuste, joka mahdollistaisi kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamisen tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi (ns. uhkaperusteinen rikostiedustelu).

Pidätkö kyseistä muutosta perusteltuna? Miten arvioitte ehdotettua säännöstekstiä ja sen perusteluja?

Poliisihallitus pitää esitettyä muutosta välttämättömänä. Sisäministeriön lainsäädäntöhanke on valmistelemassa poliisilain muutosta uhkaperusteisen rikostiedustelun mahdollistamiseksi, nykyisellään Poliisihallituksen alaisella poliisilla ei ole tällaisia tiedonhankinnan toimivaltuuksia.

Mietinnössä kuvatun mukaisesti perustuslain 10 § 3 ja 4 momentti eivät nykyisessä muodossaan mahdollista kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin ulottuvien rikostiedustelumenetelmien säätämistä. Uhkaperusteisessa rikostiedustelussa tietoa hankittaisiin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi, tällaista rikollisuutta olisi esimerkiksi järjestäytynyt rikollisuus.

Vaikka poliisilla ei nykyisin ole uhkaperusteisen rikostiedustelun toimivaltuuksia, poliisilla on pitkä ja laaja kokemus salaisten tiedonhankintakeinojen (PoL 5 luku) ja salaisten pakkokeinojen (PKL 10 luku) käytöstä, joista on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Tämän kokemuksen perusteella Poliisihallitus arvioi kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin ulottuvien rikostiedustelumenetelmien tarpeellisuutta, tehokkuutta ja sitä mitä merkitsisi uhkaperusteisen rikostiedustelun toteuttamiselle ja tehokkuudelle, jos edellä mainituista rikostiedustelumenetelmistä ei olisi mahdollista säätää Sisäministeriön lainsäädäntöhankeessa.

Tiedonhankinta on kokonaisuus, jossa eri tiedonhankintakeinoilla laissa säädettyjen edellytysten täytyessä hankitaan tietoa. Nykyisellään vain harvinaisissa tilanteissa yksittäisen tiedonhankintakeinon käyttäminen tuottaa tarvittavat tiedot rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi. Useimmissa tilanteissa poliisi joutuu käyttämään rinnakkaisia tiedonhankintakeinoja riittävien tietojen ja kokonaiskuvan muodostamiseksi.

Tiedonhankintaa voisi kuvata ”palapeliksi”, jossa eri tiedonhankintakeinoilla hankitaan kokonaisuudesta tarvittava tieto. Jos kokonaiskuva jäisi puutteelliseksi, poliisin ei olisi mahdollista tietojohteisesti kohdistaa toimenpiteitä rikosten estämiseksi tai selvittämiseksi, jolloin toimenpiteet kohdistuisivat pahimmassa tapauksessa väärin mitoitettua, vähemmän merkityksellisiin tai väärin kohteisiin.

Edellä mainittu liittyy keskeisesti siihen, että rikolliset toimijat, erityisesti järjestäytynyt rikollisuus ja muu organisoitu rikollisuus, joka toteuttaa vakavaa rikollisuutta on erittäin hyvin tietoinen poliisin toimivaltuuksista ja toimivaltuuksien rajoista ja pyrkii suojaamaan omaa toimintaansa, välttääkseen poliisin tiedonhankinnan.

Luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja

Tehokkaan uhkaperusteisen rikostiedustelun toteuttamiseksi myös luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvat rikostiedustelumenetelmät ovat välttämättömiä. Käytännössä kyse olisi samoista salaisista tiedonhankintakeinoista, joista säädetään jo nykyisin poliisilain 5 luvussa (esimerkiksi telekuuntelu, televalvonta, tekninen kuuntelu ja tekninen laitetarkkailu). Rikostiedustelumenetelmiä käytettäisiin tiedon hankkimiseksi yksilön tai

yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Tietoliikennetiedustelun toimivaltuuksia poliisi ei tavoittele.

Edellä 1 kohdassa todetun mukaisesti järjestäytynyt rikollisuus käyttää laajasti vahvasti salattuja viestijärjestelmiä, jonka vuoksi useimmissa tapauksissa viestin sisältö on poliisin lakiin perustuvien tiedonhankintakeinojen ulottumattomissa, mutta näissäkin tilanteissa luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvat rikostiedustelumenetelmät tuottaisivat merkityksellistä tietoa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Vahva salaus ei myöskään ulotu kaikkiin viestinnän menetelmiin.

Luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvaksi tiedonhankintakeinoksi on katsottu myös tekninen kuuntelu. Tekninen kuuntelu ei toteutettuna välttämättä kohdistu lainkaan viestivälinein toteutettuun viestintään, vaan kyse voi olla esimerkiksi julkisella paikalla tapahtuvan henkilöiden välisen keskustelun tallentamisesta teknisin välinein.

Järjestäytyneen ja organisoituneen rikollisuuden toimijoiden on välttämätöntä viestiä rikolliseen toimintaan liittyen. Toimijat pyrkivät esimerkiksi välttämään fyysisiä tapaamisia sen estämiseksi, että poliisi pystyisi tekemään tarkkailuhavaintoja rikolliseen toimintaan liittyvistä henkilöistä ja heidän toimistaan. Tällöin rikollisen toiminnan johtamiseen, suunnitteluun, valmisteluun ja toteuttamiseen liittyvä viestintä toteutetaan viestivälinein.

Edelleen järjestäytyneen rikollisuuden toiminta on kansainvälistynyt ja esimerkiksi huumausainerikollisuudessa toimintaan liittyvät roolit (esimerkiksi valmistus, myynti, salakuljetus, levitys, väkivallan käyttö, rikoshyödyn kerääminen ja rahanpesu) ovat eriytyneet eri toimijoille tai organisaatiolle käytännön rikollisen toiminnan toteuttamisesta, kuin myös riskien hajauttamiseksi ja poliisin tiedonhankinnan välttämiseksi.

Kansainvälisessä eri organisaatioiden ja toimijoiden välisessä toiminnassa rikolliseen toimintaan liittyvien järjestelyjen sopiminen ja toteuttaminen ei ole mahdollista pelkästään henkilöiden välisissä tapaamisissa, vaan viestintään käytetään viestivälineitä. Samaan aikaan rikollisen toiminnan aikajänteet ovat merkittävästi lyhentyneet ja kansainväliset yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavat rikosilmiöt rantautuvat Suomeen aiempaa nopeammin. Fyysiset tapaamiset eivät sovellu nopeatempoiseen / kansainväliseen rikollisuuteen.

Käytännön esimerkki järjestäytyneen rikollisuuden viestinnästä ja viestinnän merkityksestä on muutaman vuoden takainen erään toisen valtion rikostorjuntaviranomaisen toteuttama operaatio, jonka seurauksena myös Suomen rikostorjuntaviranomaiset vastaanottivat tiedonluovutuksia huomattavista Suomeen saapuvista huumausaine-eristä. Esimerkki kuvaa edellä mainituin tavoin järjestäytyneen ja organisoituneen rikollisuuden tapoja käyttää viestivälineitä, kuin myös kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden huumausainerikollisuuden ulottuvuutta Suomeen ja myös Suomeen salakuljettavien huumausaine-erien volyymia.

Luottamuksellisen viestiin suojaan puuttuvat rikostiedustelumenetelmät ovat tärkeitä niin sanotun sisältötiedon saamiseksi rikollisista suunnitelmista, henkilöiden rooleista, viestinnästä jne. Ilman näitä rikostiedustelumenetelmiä rikostiedustelun tiedonhankinta jäisi ”pintapuoliseksi” havainnoinniksi, mikä heikentäisi merkittävästi poliisin mahdollisuuksia torjua yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia vakavia uhkia.

Kotirauhan suoja

Tehokkaan uhkaperusteisen rikostiedustelun toteuttamiseksi kotirauhan suojan piiriin puuttuvat rikostiedustelumenetelmät ovat välttämättömiä.

Kuten jo edellä todettiin rikolliset toimijat, erityisesti järjestäytynyt rikollisuus ja muu organisoitu rikollisuus, joka toteuttaa vakavaa rikollisuutta ovat erittäin hyvin tietoisia poliisin toimivaltuuksista ja toimivaltuuksien rajoista ja pyrkivät suojaamaan omaa toimintaansa, välttääkseen poliisin tiedonhankinnan.

Jos kotirauhan suojan piiri rajautuisi kokonaisuudessaan poliisin uhkaperusteisen rikostiedustelun ulkopuolelle, olisi todennäköistä, että kotirauhan suojan piiriin kuuluvista tiloista muodostuisi niin sanottu ”turvasatama” yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantaville rikollisille toimijoille. Kotirauhan suojan piiriin kuuluvissa tiloissa nämä toimijat voisivat poliisin rikostiedustelun ulottumattomissa suunnitella, valmistella, sopia ja toteuttaa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti vaarantavaa rikollisuutta. Todennäköistä on myös, että kotirauhan suojan piirissä säilytettäisiin rikosuhkaan liittyvää materiaalia, välineistöä ja aineita. Kotirauhan suojan piiriin kuuluvaa tilaa käytettäisiin myös viestintään.

Mahdollista on myös, että järjestäytyneen ja organisoituneen rikollisuuden toimijat tulisivat käyttämään rikolliseen toimintaan myös ulkopuolisten kotirauhan suojan piiriin kuuluvia tiloja esimerkiksi bulvaanien hallitsemia tiloja, kiristysten kohteena olevan velallisen tai muuten alisteisessa asemassa olevan henkilön tilaa.

Kotirahan suojaamaa tilaa voitaisiin käyttää konkreettisesti myös poliisin tiedonhankinnan (henkilötiedustelu) paljastamiseen. Henkilötiedustelussa (peitetoiminta, valeosto, tietolähdetoiminta) rikostiedustelun kohde voisi tiedonhankinnan aikana kutsua poliisimiehen tai tietolähteen kotirauhan suojaamaan tilaan. Epäilyksiä tulisi herättämään, jos tilaan ei voisi siirtyä edes tiedonhankinnan kohteen kutsusta. (PoL 5 luvun 28 § 4 momentin mukaisesti: ”Peitetoiminta asunnossa on sallittua vain, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella.”)

Edellä mainituille tiedonhankintakeinoille on keskeistä, että tiedonhankintaa suorittava henkilö pystyy käyttäytymään kaikissa tilanteissa luontevasti, oman tiedonhankinta roolinsa peittäen.

Epäilyksien herättyä henkilön asemasta tiedonhankinnan kohde voisi toistuvasti kutsua tämän kotirauhan suojaamaan tilaan – toistuva kieltäytyminen kutsusta vahvistaisi epäilyn henkilön roolista ja paljastaisi poliisin tiedonhankinnan, sekä asettaisi tiedonhankintaa toteuttavan tietolähteen tai poliisimiehen välittömään hengen- ja terveyden vaaraan.

Välittömän vaaran lisäksi henkilöön ja tämän lähipiiriin tulisi kohdistumaan pitkäaikainen henkeen ja terveyteen kohdistuva uhka, jonka hallitsemiseen jouduttaisiin toteuttamaan pitkäaikaista henkilösuojausta. Selvää on myös, että henkilöä ei enää voitaisi käyttää tiedonhankinnassa, mikä heikentäisi poliisin tiedonhankinnan tuloksellisuutta jatkossa.

3. Mietinnössä ehdotetaan tiedustelutoimivaltuuksien käyttämisen mahdollistamista kotirauhan suojaamissa tiloissa. Perustuslain 10 §:n 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.

Pidättekö kyseistä muutosta perusteluna? Miten arvioitte ehdotettua säännöstekstiä ja sen perusteluja?

Poliisilla ei ole siviili- tai sotilastiedustelun toimivaltuuksia, eikä poliisille ehdoteta säädettäväksi edellä mainittuja toimivaltuuksia.

Viitaten kohdassa 2 lausuttuun Poliisihallitus pitää ehdotettua muutosta perusteltuna ja välttämättömänä.

Poliisihallituksen käsityksen mukaan sotilas- ja siviilitiedustelun tiedustelumenetelmien rajoittuminen kotirauhan suojaaman tilan ulkopuolelle aiheuttaa samanlaisia haasteita tiedusteluviranomaisille, kuin Poliisihallitus on rikostiedustelun osalta kuvannut kohdassa 2.

4. Mietinnössä ehdotetaan perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttien sanamuotojen muuttamista vastaamaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä tapahtunutta kehitystä. Molemmissa momenteissa käytettäisiin ilmaisua ”rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi”.

Pidättekö kyseistä muutosta perusteltuna? Miten arvioitte ehdotettua säännöstekstiä ja sen perusteluja?

Poliisihallitus pitää esitettyä muutosta perusteltuna ja kannatettavana.

Ilmaisu ”rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi” vastaisi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä tapahtunutta kehitystä. Esitetty ilmaisu myös takaisi sen, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista.

Ehdotuksen ei ole tarkoitus muuttaa rajoitusperusteen alaa siitä, miten sitä on jo perustuslakivaliokunnan käytännössä tulkittu.

5. Pidättekö perusteltuina mietinnön liitteessä esitettyä arviointia ja johtopäätöksiä kotirauhan suojan rajoittamista koskevan lakivaruksen ja Euroopan unionin lainsäädännön suhteesta?

Poliisihallituksella ei ole tähän asiakohtaan lausuttavaa.

6. Muut huomionne työryhmän mietinnöstä

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan mietintö on kokonaisuudessaan kannatettava, hyvin valmisteltu, kattava ja perusteltu esitys perustuslain muuttamiseksi.

Mietinnössä on asianmukaisesti huomioitu turvallisuusympäristössä tapahtunut pysyvä muutos, kuin myös järjestäytyneessä ja vakavassa rikollisuudessa tapahtunut muutos.

Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteossa (VN 2025:85) kuvatusti Suomen ulkoinen turvallisuusympäristö on muuttunut perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti. Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ja maailman geopoliittinen murrosvaihe heijastuvat voimakkaasti myös Suomen sisäiseen

turvallisuuteen ja heikentävät sen ennustettavuutta. Sisäisen turvallisuuden viranomaiset ovat ensivaste monissa uhissa aina arkipäivän onnettomuuksista vakaviin turvallisuusuhkiin ja poikkeusoloihin ja niillä on keskeinen rooli, vastuu ja toimivalta myös sellaisten ulkoisten uhkien torjunnassa, jotka eivät ole

sotilaallisia. Lisääntyneen hybrdivaikuttamisen myötä on yhä tärkeämpää, että viranomaisilla on kyky ja edellytykset toimia kaikenlaisissa, vaikeastikin ennakoitavissa tilanteissa.

Poliisi on keskeinen sisäisen turvallisuuden viranomainen ja antaa ensivasteen useimmissa selonteossa kuvatuissa tilanteissa, esimerkiksi hybrdivaikuttamisen toimet ilmenevät todennäköisesti myös rikoslain vastaisina tekoina. Europolin arviossa (EU SOCTA, 2025) yhtenä vakavimpana järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvänä uhkakuvana on mainittu kriittiseen infrastruktuuriin, hallintoon, yrityksiin ja kansalaisiin kohdistuvat kyberhyökkäykset.

Poliisin toiminnalta edellytetään uhkien ennakointia ja ennalta estämistä, tehokas uhkien ennalta estäminen ja uhkiin puuttuminen edellyttää tehokkaita tiedonhankintakeinoja (rikostiedustelulainsäädäntö), analysoitua tietoa ja tilannekuvan, jonka perusteella poliisin toimintaa voidaan tietojohtoisesti ohjata, jotta toiminta kyetään kohdistamaan oikeasuhtaisesti ja oikeisiin kohteisiin vaikuttavasti yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti

uhkaavan rikollisuuden torjumiseksi.

Lopuksi Poliisihallitus kiinnittää huomiota Eduskunnan oikeusasiamiehen tuoreeseen päätökseen EOAK/5360/2024. Päätöksessä käsiteltiin poliisilain 5 luvun 8 § 3 momentin perusteella tehtyjä päätöksiä televalvonnasta, kyseessä oli itsetuhoisen tai kateissa olevan henkilön paikantamiseen käytettävästä televalvonnasta.

Eduskunnan oikeusasiamies on todennut: ”Sille, että tässä tarkoitettua televalvontaa käytettäisiin myös itsetuhoisten tai kadonneiden henkilöiden tavoittamiseen, on saamani selvityksen perusteella ilmeinen tarve. Tämän kaltainen toimivaltuus olisi olennainen viranomaiselle siinä, että julkisella vallalla on velvollisuus turvata oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.”

Sen laajemmin Eduskunnan oikeusasiamiehen päätöstä referoimatta, Poliisihallitus pitää tärkeänä, että Eduskunnan oikeusasiamiehen esittämät huomiot PL 10:4 kvalifioiduista rajoitusedellytyksistä arvioitaisiin perustuslain 10 § tarkistamisen yhteydessä. Poliisin toiminnan kannalta asia on merkityksellinen, koska toimivaltuutta käytetään itsetuhoisten ja kateissa olevien henkilöiden paikantamiseen. Edellä mainitut henkilöt ovat useissa tapauksissa alaikäisiä, vanhuksia tai muuten haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä.

Sanna Heikinheimo, poliisijohtaja

Jari Yli-Pelkonen, poliisitarkastaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 22.01.2026 klo 09:59.
Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Ylipelkonen Jari
Poliisihallitus