



VN/26633/2024
VN/26633/2024-UM-45

22.1.2026

Oikeusministeriö

Ulkoministeriön lausunto perustuslain 10 §:n tarkistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä

Oikeusministeriö on pyytänyt ulkoministeriöltä lausuntoa perustuslain 10 §:n tarkistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä (VN/26633/2024). Mietintö on kirjoitettu hallituksen esityksen muotoon. Ulkoministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Mietinnössä todetaan esityksen tavoitteiksi uudistaa perustuslain 10 §:n kotirauhan suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevat kvalifioituneet lakivaraukset siten, että niissä huomioidaan rikollisuudessa ja turvallisuusympäristössä tapahtunut muutos ja mahdollistetaan uhkaperusteista rikostiedustelua koskevien toimivaltuuksien sekä kotirauhan suojaan puuttuvien tiedustelutoimivaltuuksien säätäminen. Lisäksi huomioidaan viestintäteknologiassa tapahtuneet muutokset ja perustuslain tulkintakäytännön kehitys. Ulkoministeriö tukee näitä tavoitteita.

Ulkoministeriön esitystä koskevat huomiot liittyvät erityisesti kansainväliseen oikeuteen sekä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviin kysymyksiin.

Kansainvälisoikeudellisia huomioita

Ulkoministeriö katsoo, että mietinnössä olisi hyvä tuoda selvemmin esiin se, miltä osin muutokset koskevat Suomen ulkopuolella tapahtuvaa siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa.

Mietinnössä todetaan suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tiedustelutoimivaltuuksia koskevassa kappaleessa, että ”[t]iedustelua voidaan harjoittaa Suomen rajojen ulkopuolella” (s. 37). Lisäksi esityksen tavoitteena mietinnössä on todettu, että ”siviili- ja sotilastiedustelutoimivaltuuksien käytön mahdollistamisessa kotirauhan suojan piirissä kiinnittyy niin valtion itsemääräämisoikeuden ja toiminnan kuin myös väestön turvallisuuden varmistamiseen” (s. 42).

Esimerkiksi sotilastiedustelulain (590/2019) tiedustelumenetelmien käytön yleisiä edellytyksiä listaavassa 12 §:n 3 momentissa todetaan, että tiedustelumenetelmää ei saa kohdistaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan. Kuitenkin ulkomailla koskevaa sotilastiedustelua koskevassa 64.1 §:ssä todetaan jo nykyisellään, että lain 12 §:n 3 momentin säännöksiä voidaan yksittäistapauksessa jättää soveltamatta ulkomailla

tapahtuvassa sotilastiedustelussa ja tiedustelumenetelmien käytössä, jos se on välttämätöntä.

Mietinnössä ei selvästi viitata kansainvälisen oikeuden sääntelyyn, joka rajoittaa valtioiden toimintamahdollisuuksia oman alueensa ulkopuolella. Kansainvälisen oikeuden mukaan jokainen valtio on täysivaltainen omalla alueellaan, eikä toinen valtio saa käyttää siellä julkista valtaa ilman aluevaltion suostumusta.

Suomi on vuonna 2020 julkaissut näkemyksensä kansainvälisestä oikeudesta kyberympäristössä. Sen mukaisesti Suomi katsoo, että kansainvälinen oikeus muodostaa olennaiset raamit vastuulliselle valtiokäyttäytymiselle kyberympäristössä. Vastaava näkemys vahvistetaan EU:n ja EU-jäsenvaltioiden marraskuussa 2024 antamassa julistuksessa kansainvälisen oikeuden soveltamisesta kybertoimintaympäristössä. Julkaistessaan näkemyksensä kansainvälisestä oikeudesta kyberympäristössä Suomi lausui näkemyksensä myös valtion suvereenisuudesta kyberympäristössä.

Rauhan aikana tehtävät tiedusteluoperaatiot kyberympäristössä eivät sinällään ole kansainvälisen oikeuden kieltämiä, mutta niiden toteuttamistavat voivat olla. Kun valtion kyberoperaatio loukkaa sen kansainvälisen oikeuden mukaisia velvoitteita, kyseessä on kansainvälisesti oikeudenvastainen teko, josta seuraa myös valtion vastuu. Esimerkiksi tietojärjestelmiin tunkeutumisen osalta tulee tapauskohtaisesti arvioida, onko kyse suvereniteetin loukkauksesta, mikä riippuu toimien luonteesta ja seurauksista.

Oman suvereniteetin varmistamisen ohella tulee edellä todetusti huomioida myös valtioiden velvollisuus kunnioittaa toistensa suvereenisuutta. Mietinnössä on viitattu toisaalla valtiosuvereniteettiin toisaalla valtion itsemääräämisoikeuteen ("valtiosuvereniteetti" s. 36; "Suomen itsemääräämisoikeudelle" s. 36; "valtion itsemääräämisoikeuden" s. 42). Mietinnössä olisi hyvä selkeyden vuoksi johdonmukaisesti viitata valtion suvereniteettiin (*sovereignty*) itsemääräämisoikeuden sijaan (myös *right of self-determination*), jotka kansainvälisoikeudellisesti ovat kaksi eri käsitettä.

Perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin liittyviä huomioita

Ulkoministeriö toteaa, että esityksen kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia koskevassa jaksossa on käsitelty kattavasti Euroopan ihmisoikeussopimusta (SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005, SopS 50 ja 51/2010, SopS 52 ja 53/2018 sekä SopS 45 ja 46/2021, jäljempänä EIS) ja sen noudattamista valvovan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Lisäksi siinä on huomioitu kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976), joka on keskeinen huomioiden sen 17 artiklassa turvattu oikeus yksityiselämän, perheen, kodin ja kirjeenvaihdon suojaan, sekä yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan ihmisoikeuskomitean 17 artiklaa koskeva yleiskommentti. Vastaavia määräyksiä on myös muissa YK:n ihmisoikeussopimuksissa. Muun muassa lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) 16 artiklassa määrätään lapsen oikeudesta yksityisyyden, perheen, kodin ja kirjeenvaihdon suojaan. Vastaavasti esimerkiksi vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen (SopS 26 ja 27/2016) 22 artiklassa määrätään vammaisen henkilön oikeudesta yksityisyyden, perheen, kodin ja kirjeenvaihdon suojaan. Ulkoministeriö esittää, että esityksessä viitattaisiin lyhyesti myös näihin sopimuksiin.

Ulkoministeriö toteaa myös, että kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova ihmisoikeuskomitea on viimeisimmissä vuonna 2021 antamissaan Suomea koskevissa loppupäätelmissä (CCPR/C/FIN/CO/7) kehottanut sopimusvaltiota varmistamaan, että (a) kaiken tyyppistä, sekä siviili- että sotilastoimijoiden harjoittamaa, valvontaa ja puuttumista yksityiselämään, kuten verkkovalvontaa, telekuuntelua, viestintätietojen hankkimista ja tiedonhakua, säännellään asianmukaisella lainsäädännöllä, joka on sopusoinnussa

yleissopimuksen, etenkin sen 17 artiklan, kanssa, laillisuus-, suhteellisuus- ja välttämättömyysperiaate mukaan lukien; ja (b) valvonta ja telekuuntelu edellyttävät tuomioistuimen antamaa lupaa, niitä valvotaan tehokkaiden ja riippumattomien järjestelmien avulla, ja niiden kohteena olevilla henkilöillä on asianmukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeuskeinot oikeudenloukkaustapauksissa.

Esityksessä ehdotetaan perustuslain 10 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin yleisesti kaiken luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuudesta. Nimenomaiset viittaukset kirjeen ja puhelimen luottamuksellisuuteen nähdään perustelluksi poistaa säännöstekstistä huomioiden viestintäteknologian kehitys. Muutoksella ei muuteta säännöksen sisältöä nykytilaan nähden. Tältä osin ulkoministeriö toteaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on vastaavasti huomioitu teknologian kehitys ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen sanamuodon mukainen kirjeenvaihdon suoja kattaa kaikkien yksilöiden viestintätarkoituksessa vaihtamien viestien luottamuksellisuutta.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentteihin lisättäväksi uusi rajoitusperuste, joka sallisi kotirauhan suojan tai luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamisen tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Tämä merkitsee perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta pitkälle menevää puuttumista yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaan. Merkittävää on esityksessä esille tuoduin tavoin (s. 54) se, että ehdotettu uusi rajoitusperuste mahdollistaisi tiedonhankinnan vakavasta rikollisuudessa voimassa olevaa sääntelyä väljemmin edellytyksin uhkaperusteisesti ja laajempaa henkilöpiiriä koskien (uhkaperusteinen rikostiedustelu). Kuten esityksessä on tuotu esille (s. 28), uhkaperusteisessa rikostiedustelussa olisi kysymys määrittelemättömämmin ja yksilöimättömämmin rikollisuuteen liittyvästä tiedonhankinnasta. Rikostiedustelu olisi tarkoitus kohdistaa ennen muuta uhkaperustaisesti tietynlaiseen toimintaan, jolloin kysymys ei välttämättä olisi myöskään tiettyyn yksilöön kohdistetusta toiminnasta, vaan kysymys voisi olla esimerkiksi tiettyyn ryhmään kohdistuvasta toimivaltuudesta. Tältä osin ulkoministeriö toteaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on, kuten esityksessä on tuotu esille (s. 9), edellyttänyt toimivaltuuksien kohteen riittävää määrittämistä sekä toimivaltuuksien perusterikosten suhteen riittävää vakavuustasoa, ja että kansallisessa laissa on määritelty rikosten tai niiden tekojen luonne, joiden vuoksi voidaan säätää telekuuntelutoimivaltuudesta. Esimerkiksi tapauksessa *Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta*, nro. 26839/05, 18.5.2010, katsottiin, että laissa oli riittävällä tavalla määritelty rikokset ja henkilöryhmät, joihin tarkkailu saattoi kohdistua.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään kiinnittänyt salaisten tiedonhankintakeinojen osalta huomioita erityisesti niitä koskeviin valvontajärjestelmiin. Välttämättömyyttä koskevassa kokonaisarviointissa painottuu se, onko kansallisella tasolla olemassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaisia tehokkaita oikeussuojakeinoja väärinkäyttöä vastaan. Kuten esityksessä on tuotu esille (s. 9), valvonnan tehokkuuteen kytkeytyvät kysymykset valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta, oikeussuojakeinoista ja toimivaltuuksien käytöstä ilmoittamisesta niiden kohteelle jälkikäteen. Ihmisoikeustuomioistuin on tavallisesti edellyttänyt, että väitetyn loukkauksen kohteena olevalla henkilöllä on suora pääsy oikeussuojakeinoon ilman välikäsiä ja, että henkilö saa tiedon häneen kohdistetusta tiedonhankinnasta sen jälkeen, kun tiedonhankintakeinon käyttö on päättynyt.

Esityksessä viitataan oikeussuojakeinoihin liittyen siviili- ja sotilastiedustelun osalta erityisesti tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävään sekä eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokuntaan. Lisäksi esityksessä tuodaan esille, että laillisuusvalvonnalle on osoitettava vahvat toimivaltuudet puuttua rikostiedusteluviranomaisten toimintaan perus- ja ihmisoikeuksien suojaamiseksi. Esityksessä voisi tältä osin analysoida vielä laajemmin oikeussuojakeinojen tehokkuutta

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa erityisesti huomioiden uhkaperusteisen rikostiedustelun.

Esimerkiksi tapauksessa *Centrum för rättvisa v. Ruotsi* [suuri jaosto], nro. 35252/08, 25.5.2021, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin huomioi, että viranomaisen toimivallalla ja menettelyllisten takeiden tasolla on merkitystä arvioitaessa, onko oikeussuojakeino tehokas. Tapauksessa katsottiin välttämättömäksi, että oikeussuojakeino on saatavilla elimessä, joka – vaikkei olisikaan tuomioistuin – on riippumaton toimeenpanovallasta ja takaa menettelyn oikeudenmukaisuuden tarjoten mahdollisuuksien mukaan kontradiktorisen menettelyn. Tällaisen elimen päätösten tulee olla perusteltuja ja oikeudellisesti sitovia muun muassa laittoman telekuuntelun lopettamisen ja laittomasti hankitun ja/tai tallennetun kuunteluaineiston hävittämisen osalta (*Centrum för rättvisa v. Ruotsi*, kohta 273).

Oikeuspäällikkö

Kaija Suvanto

Oikeudellinen erityisasiantuntija

Katja Fokin

Liitteet

-

Jakelu

OM Oikeusministeriö

Tiedoksi

UM UMI-00, VSI-00, AVS-POL, AVS-PAL, POL-01, OIK-01, OIK-02, OIK-10, OIK-20, OIK-40

VN/26633/2024-UM-45

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: