

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

Oikeuskanslerin lausunto esitetään kohdassa 6.

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?

Oikeuskanslerin lausunto esitetään kohdassa 6.

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.

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

Oikeuskanslerin lausunto esitetään kohdassa 6.

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”.

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

Oikeuskanslerin lausunto esitetään kohdassa 6.

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

Oikeuskanslerin lausunto esitetään kohdassa 6.

6. Muut huomionne työryhmän mietinnöstä

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoani otsikkoasiassa mainitusta työryhmän mietinnöstä.

Lausuttavana on hallituksen esitysluonnos perustuslain 10 §:n muuttamisesta ja erillinen työryhmän muistio ”Perustuslain 10 §:n 3 momentin kotirauhan suojan rajoittamista koskevan lakivarauksen ja Euroopan unionin lainsäädännön välinen suhde”. Totean lausuntoani seuraavan.

Lähtökohdista

Olen valmistelun aikaisemmassa vaiheessa antanut työryhmälle lausunnon sen alustavista säännösluonnoksista ja perusteluista (OKV/2222/21/2025-OKV-2). Nyt lausuttavana oleva esitysluonnos on täydentynyt ja kehittynyt merkittävästi näiltä osin, mutta kiinnitän lausunnossani edelleen huomiota joihinkin jo aikaisemmin esillä olleisiin kohtiin sekä esitän näkemyksiäni esitysluonnoksen perusteluteksteistä ja säännösehdotuksista.

Esitysluonnoksessa on kyse perustuslain 10 §:n muuttamisesta siten, että kotirauhan suojan kvalifioitua lakivarausta laajennettaisiin uhkaperusteisen rikostiedustelun toimivaltuuksien sekä sotilas- ja siviilitiedustelun toimivaltuuksien käytön mahdollistamiseksi kotirauhan piirissä. Lisäksi laajennettaisiin mahdollisuutta rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta uhkaperusteisen rikostiedustelun toimivaltuuksien käyttämiseksi. Valtioneuvostossa on parhaillaan vireillä sotilas- ja siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön tarkistaminen sekä uhkaperusteisen rikostiedustelulainsäädännön valmistelu.

Perustuslain muutosesityksen tulisi sisältää suuntaa antava käsitys siitä, millaisia reunaehtoja tavallisen lain säätäjälle muutoksesta asettuu ja millaista sääntelyä muutos mahdollistaa.

Lisäksi on otettava huomioon se, että perustuslain kvalifioidun lakivarauksen ohella tavallisen lain säätäjään kohdistuu reunaehtoja perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä.

Perustuslain muutos ei voi olla tavallisen lain säätämisen tarpeelle alisteinen tai siihen liittyvä sivutuote, joten perustuslain muutoksia ei tulisi arvioida kulloinkin käsillä olevien lainsäädännön tarkistustarpeiden kautta vaan itsenäisesti ja tavallisen lain muutoksille valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä asettavana, kuten perustuslakivaliokunta mietinnössään totesi tiedustelulakien säätämisen yhteydessä (PeVM 4/2018 vp, s. 4).

Esitysluonnoksen ehdotukset uhkaperusteisen rikostiedustelun mahdollistamisesta ja kotirauhan suojan rajoittamisesta ovat periaatteelliselta kannalta merkittäviä ja edellyttävät siten painavia perusteita ja huolellista sääntelyä. Nykyisin poliisilla ei ole lainkaan uhkaperusteisia rikostiedustelutoimivaltuuksia, joten kyse on kokonaan uudesta asiasta. Kotirauhan suojan piiriin ulottuu nykyisin vain rajatusti poliisin rikostutkintatoimivaltuuksia eikä lainkaan siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten toimivaltuuksia. Nykyiset perustuslain 10 §:n lakivaraukset ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset eivät ole sallineet puuttua näiltä osin kotirauhan suojan ydinalueeseen tai säätää poliisille rikostiedustelun toimivaltuuksia uhkaperusteisesti. Esitysluonnoksen perusteluissa kuvataan poliisin toimintaympäristön muutoksia ja tiedonhankinnan toimivaltuuksien puutteita vakavan rikollisuuden torjunnassa. Samoin selostetaan tiedusteluviranomaisten nykyisten toimivaltuuksien käytön ongelmia, jotka aiheutuvat kotirauhan ehdottomasta suojasta tiedustelutoiminnassa. Pidän annettuja tietoja ja arvioita relevantteina. Nykyinen perustuslain 10 §:n 3 momentin tiedustelutoimintaa koskeva lakivaraus käytännössä estää eräiden, tiedustelulainsäädännössä sinänsä sallittujen tiedustelumenetelmien käytettävyyden kokonaan, jotta toimintaa ei jouduta rajaamaan keinotekoisesti asumiskäytön ulkopuolisiin tiloihin (mm. peitetoiminta, peitelty tiedonhankinta, tietolähteen ohjattu käyttö). Tiedustelumenetelmien kohdistamisen kielto kotirauhan piiriin on jo aikaisemmin tunnistettu asiaksi, jonka vaikutuksia on tarpeen seurata.

Uhkaperusteinen rikostiedustelu

Uhkaperusteisessa rikostiedustelussa on kyse poliisin salaisten tiedonhankintatoimivaltuuksien käytöstä uhkaperusteisesti siten, ettei tiedonhankinta kohdistu tiettyyn yksilöön vaan

esimerkiksi tiettyyn ryhmään ilman selvää tapauskohtaista rikosepäilyä. Esitysluonnoksen perustelujen (s. 55) mukaan uhkaperusteisen rikostiedustelun kohteena olisi erityisesti organisoitunut tai järjestäytynyt rikollisuus sekä henkilöt, joiden tiedetään toimivan osana organisoitunutta rikollisuutta. Tämä sinänsä muodostaa tarkentavaa rajausta lakivarauksen sisällölle, mikä onkin tarpeen. Esitysluonnoksessa on pyritty eräiltä muiltakin osin asettamaan lakivarauksen edellyttämiä vaatimuksia tavallisen lain tasoiselle sääntelylle.

Perustuslain muutoksessa esitettyjä, suuntaa antavia reunaehtoja tavallisen lain säätäjälle olisi mielestäni tarpeen vielä täydentää. Keskeisiä kysymyksiä ovat mielestäni sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, rikostiedustelun toimivaltuuksien kytkentä rikosten tunnusmerkistöihin, uhkan vakavuuden ja todennäköisyyden aste, toimivaltuuksien erittely sekä toimivaltuuksien käytön yleiset ja erityiset edellytykset samoin kuin toiminnan valvonta- ja oikeusturvajärjestelyt. Sääntelyn tulisi täyttää sellaiset ennakoitavuuden vaatimukset, että niiden perusteella voidaan muodostaa käsitys uhkaperusteisen rikostiedustelun kohdentamisesta ja menettelyistä. Ei liene estettä todeta perusteluissa esimerkiksi nimenomaisesti, että uhkaperusteisessa rikostiedustelussa ei voitaisi käyttää tiedustelumenetelmänä tietoliikennetiedustelua. Merkittävien, perusoikeuksiin puuttuvien toimivaltuuksien kohdalla olisi perusteltua edellyttää ennakollista lupamenettelyä tuomioistuimessa. Muita oikeusturvajärjestelyihin sisältyviä menettelyjä voisivat olla asiakirjojen asianosaisjulkisuus, ilmoitusvelvollisuus, kantelut valvovalle viranomaiselle ym.

Esitysluonnoksessa ei havaintojeni mukaan käsitellä sitä, että uusi rajausperuste ”tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi” sisältää päällekkäisyyttä nykyisen perustuslain 10 §:n 4 momentin kanssa tiedustelutoiminnan osalta (”tiedonhankinta sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”). Siviili- ja sotilastiedustelun kohdeluettelo sisältää nykyisin jo laajasti vakavaa rikollisuutta koskevia ilmiöitä, joihin voidaan kohdistaa tiedustelutoimivaltuuksia. Uhkaperusteisen rikostiedustelun päällekkäisyys tiedusteluviranomaisten harjoittaman tiedustelutoiminnan kanssa kohdistuu erityisesti

terrorismiin, vakavaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja valtiollisten toimijoiden rikoksiin. Tämä päällekkäisyys tai rinnakkaisuus ei ehkä ole sääntelyllisesti poistettavissa silloin, kun perustuslakitasoisessa sääntelyssä toimitaan hyvin yksityiskohtaisten kvalifioitujen lakivarausten varassa. Esitysluonnoksen perusteluissa olisi kuitenkin hyvä todeta asia ja selventää rajoitusperusteiden välisestä suhdetta. Uhkaperusteisia rikostiedustelutoimivaltuuksia säädettäessä on hyvä tunnistaa päällekkäisyys sotilas- ja siviilitiedustelun toimivaltuuksiin sekä ottaa huomioon mahdolliset tarpeet esimerkiksi viranomaistoiminnan koordinoinnille. Näiden toimivaltuuksien käyttö jakautuisi useammalle viranomaiselle.

Kotirauhan suoja

Jatkovalmistelussa olisi vielä tarpeen harkita, voidaanko esitysluonnoksen perusteluissa linjata tarkemmin kotirauhan suojan ydinsisältöön puuttuvien toimivaltuuksien säätämisestä (vrt. PL 10.4 §:n esitöiden linjaus kattavan tietoliikenneseurannan kiellosta tiedustelutoiminnassa). Tämä voisi olla perusteltua ottaen huomioon sen, miten kotirauhan ydinalueelle ulottuviin viranomaistoimivaltuuksiin on nykyisessä lainsäädännössä suhtauduttu. Tällaiset rajaukset voisivat liittyä esimerkiksi kotirauhan ytimeen puuttuviin teknisen katselun ja teknisen kuuntelun toimivaltuuksiin uhkaperusteisessa rikostiedustelussa ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvässä tiedustelutoiminnassa. Säädettäessä toimivaltuuksista tavallisen lain tasolla arvioidaan valtuuksia myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa, jolloin on mahdollista, että joitakin toimivaltuuksia ei voida ulottaa pysyväisluontoiseen asumiseen käytettäviin tiloihin perustuslain laajentuneesta lakivarauksesta huolimatta.

Esitysluonnoksen säännöskohtaiset perustelut kotirauhan suojaa koskevan lakivarausten laajentamisesta sotilas- ja siviilitiedustelun toimivaltuuksiin ovat poikkeuksellisen niukat (s. 58). Pääosin ne sisältävät ainoastaan perustuslain 10 §:n 4 momentin edellisen muutoksen asiakirjaviitteet. Olisi perusteltua, että perusteluissa avattaisiin tarkemmin se, mitä reunaehtoja näille valtuuksille asetetaan ja mihin perustuu sotilas- ja siviilitiedustelun toimivaltuuksien tarve kotirauhan piirissä.

Lausuntopyyntö koskee myös erillistä muistiota kotirauhan suojan ja EU:n lainsäädännön, erityisesti siihen sisältyvien tarkastustoimivaltuuksien välisestä suhteesta. EU:n lainsäädäntöön perustuvista tarkastustoimivaltuuksista on kotimaisessa lainsäädäntökäytännössä toistaiseksi kyetty säätämään joko perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädetyllä perusoikeuksien turvaamista tai rikosten selvittämistä koskevalla rajoitusperusteella. Käytännössä vain muutaman kerran tarkastustoimivaltuudesta säätäminen on palautunut EU-oikeuden etusijaperiaatteeseen nojaavaan tulkintaan, joka sinällään jää, ainakin osittain, perustuslain rajoitusperusteen ulkopuolelle tai välillisesti tulkittavaksi. Näiltä osin on mielestäni kuitenkin perusteltua todeta se, että valtiosäännön periaatteita koskevaan perustuslain 1 §:ään on nimenomaisesti kirjattu Suomen jäsenyys Euroopan unionissa, mikä pitää sisällään EU-oikeuden etusijaperiaatteen ja millä on tulkinnallista vaikutusta useisiin perustuslain kohtiin (PeVM 9/2010 vp, s. 10). Muistion arvio, jonka mukaan perustuslain sääntelyä kotirauhan suojan rajoitusperusteen osalta ei ole tarpeen muuttaa EU-oikeuden velvoitteisiin liittyvien seikkojen vuoksi, on mielestäni oikeansuuntainen.

Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja EU-oikeus

Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin rajoissa säädettävien toimivaltuuksien on oltava sopusoinnussa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen, ja EU-oikeuden kanssa. Myös ehdotettuja kvalifioituja lakivarauksia on mielestäni välttämätöntä arvioida tältä kannalta.

Esitysluonnos sisältää katsauksen ihmisoikeusvelvoitteisiin ja EU-oikeuteen, mitä pidän erittäin hyvänä ja tarpeellisena. Havaintojeni mukaan suuri osa tästä aineistosta näyttäisi kuitenkin liittyvän rikos- vaan ei uhkaperusteiseen toimintaan. Esitysluonnoksen perusteluissa olisi myös tarpeen käydä nimenomaisesti läpi, miten ehdotetut perusoikeuksien rajoitusperusteet täyttävät ihmisoikeusvelvoitteet ja EU-oikeuden velvoitteet. Nyt tällainen arviointi näyttäisi esitysluonnoksesta puuttuvan.

Säännösehdotukset

Ehdotetut perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentti ovat muotoiluiltaan poikkeuksellisen yksityiskohtaisia ja osittain vaikeasti hahmottuviakin ottaen huomioon perustuslain kirjoittamistavan erityiset ominaispiirteet ja periaatteet (HE 1/1998 vp, s. 34). Tämä on osin ymmärrettävää, kun tavoitteena on säätää nykyisiin kvalifioituihin lakivarauksiin täsmälliset ja rajoitetut tarkistukset eikä uudistaa perustuslain 10 §:n sääntelyä systematiikaltaan laajemmin. Esitysluonnoksessa omaksuttu yksityiskohtainen sääntelytapa on johtanut muotoiluun, joka poikkeaa perustuslaissa yleisesti noudatetusta kirjoittamistavasta. Perustuslakisääntelyn tulisi olla rakenteeltaan ja ilmaisuiltaan mahdollisimman selkeää, jotta sen luettavuus ja ymmärrettävyys eivät kärsisi.

Kasuistisuutensa lisäksi säännösehdotuksissa on perustuslain kirjoittamistapaan kuulumatonta toisteisuutta tiedonhankintaa koskevien säännösten osalta, vieläpä peräkkäisissä momenteissa. Nähdäkseni tämä toisteisuus olisi poistettavissa muodostamalla perustuslain 10 §:ään uusi 5 momentti, johon yhdistettäisiin tiedonhankintaa uhkaperusteiseen rikostiedusteluun sekä sotilas- ja siviilitiedusteluun koskevat rajoitusperusteet. Pykälän 3 momentti sisältäisi muut rajoitusperusteet kotirauhan suojaan ja 4 momentin luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Tällainen rakenne olisi sääntelyltään selkeämpi ja poistaisi toisteisuuden. Pidän perusteltuna, että myös uhkaperusteista rikostiedustelua koskevaa säännöstä rajataan sisällöllisesti tarkoituksella ”tiedon hankkimiseksi”.

Muuta

Esitysluonnoksen jakso ”Keskeiset ehdotukset” on sisällöltään kovin tekninen ja niukka sisältäen vain muutaman kappaleen pykälän momenttien muutoksista. Näkisin, että nyt käsillä olevan kaltainen, sisällöltään muutoinkin vaikeasti hahmotettava asiakokonaisuus, edellyttää yleistajuisempaa selostusta asiasta, joka loisi paremmat edellytykset myös ulkopuolisille

lukijoille ymmärtää ehdotusten sisältö ja merkitys.

Esitysluonnoksen perusteluissa on avattu hyvin perustuslain muutoshankkeisiin ja niiden käsittelyjärjestykseen liittyviä kysymyksiä sekä perustuslakivaliokunnan linjauksia kiireellisen menettelyn käytöstä (s. 59-60). Näkisin niin, että erityisesti kotirauhan suojan ytimeen ulottuvat lainsäädäntöhankeet edellyttävät päätöksenteon tueksi laajaa ja monipuolista yhteiskunnallista keskustelua ja arviointia, mikä vaatii aikaa. Perustuslakien muutosesitysten käsittelyjärjestyksestä ja mahdollisesta kiireellisestä menettelystä päättäminen on eduskunnan käsissä.

Lopuksi kiinnitän huomiota vielä lausuttavana oleviin asiakirjoihin, hallituksen esitysluonnos (yläkulmassa merkintä ”Mietintö 28.11.2025”) ja erillinen muistio, työryhmän mietintönä. Tällainen julkaisumuoto työryhmän mietintönä poikkeaa aikaisemmasta ja vakiintuneesta lainvalmistelukäytännöstä, jossa työryhmän mietintö muodosti yhtenäisen kokonaisuuden saatekirjelmiseen, kokoonpanon ja toimeksiannon kuvauksineen, mahdollisine kuulemiskuvauksineen, tausta-aineistoineen tai selvityksineen sekä mahdollisine eriävine mielipiteineen tai lausumineen. Lausuttavana olevista asiakirjoista eivät nämä tiedot käy ilmi, vaan ne on etsittävä erikseen ministeriön verkkosivuilta tai valtioneuvoston hankeikkunasta. Työryhmän mietintö ei ilmeisesti tallennu myöskään sellaiseen julkaisusarjaan, josta se olisi myöhemmin löydettävissä ja johon voitaisiin viitata täsmällisesti. Ennen tällaiseen käytäntöön siirtymistä olisi mielestäni perusteltua selvittää hyvän lainvalmistelun, kuulemisen ja osallistamisen periaatteiden täyttymistä ehdotusten julkaisukäytännössä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Janne Salminen

Kansliapäällikkö Tuula Majuri

Majuri Tuula
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri