

Lausunto

21.01.2026

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?

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa perustuslain 10 §:n tarkistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä.

Mietinnössä ehdotetaan muutettavaksi perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin kotirauhansuojan ja luottamuksellisen viestin suojan rajoittamisedellytyksiä. Näihin perusoikeuksiin olisi ehdotuksen mukaan mahdollista puuttua jatkossa aiempaa laajemmin: Kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa voitaisiin rajoittaa tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan rikollisuuden torjumiseksi. Lisäksi mahdollistettaisiin kotirauhan suojaan ulottuvista toimenpiteistä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on ollut kuultavana perustuslain 10 §:n muuttamista käsitelleessä parlamentaarisessa ohjausryhmässä. Lisäksi oikeusasiamiehen kanslian virkamies on ollut kuultavana työryhmässä.

Esitän lausuntonani seuraavan.

Aluksi

Perustuslain 10 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään yksityiselämän suojan perusoikeuksista: yksityiselämän, kunnian ja kotirauhan sekä luottamuksen viestin salaisuuden suojasta. Pykälän 3 ja 4 momenteissa säädetään niistä erityisistä rajoitusedellytyksistä, joilla näitä oikeuksia voidaan rajoittaa. Näiden lisäksi perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä (ks. PeVM 10/1994 vp) sovelletaan rajoitettaessa 1 ja 2 momenteissa suojattuja perusoikeuksia.

Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi PL 10 §:n 3 ja 4 momentin rajoitusedellytyksiä keskeisesti siten, että niissä mahdollistettaisiin luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittaminen

uusilla perusteilla. Kyse olisi perusoikeuksien erityisten rajoitusedellytysten muuttamisesta. Rajoituslausekkeiden tarkoituksena tässä yhteydessä on ollut turvata luottamuksellisen viestin salaisuutta liian pitkälle meneviltä rajoituksilta. (PeVM 4/2018 vp, s. 5).

Nyt tarkasteltavana olevassa lakiehdotuksessa painotetaan keskeisesti viranomaisten toimivaltuuksia ja viranomaisten toimintaa. Toimivaltanäkökulmasta riippumatta ehdotuksessa on kyse nimenomaan perusoikeuksien laajemman rajoittamisen mahdollistavasta sääntelystä. Tästä näkökulmasta pidän tärkeänä korostaa PL 10 §:n 2 momentissa turvatu luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan merkitystä ja sisältöä, sen merkitystä yksilön muiden perusoikeuksien toteuttamisessa ja sen luonnetta keskeisenä perusoikeutena oikeusvaltiossa. Se mahdollistaa lisäksi muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen, kuten EIT:n 8 artiklan yhteydessä mainitun perhe-elämän suojan, uskonnon ja omantunnon vapauden sekä esimerkiksi sananvapauden kokoontumis- ja yhdistymisvapauden toteuttamisen.

Luottamuksellisen viestinnän perusoikeussuojan tavoitteena on turvata jokaiselle oikeus luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Kyseessä on molempien viestinnän osapuolten perusoikeus. (HE 309/1993 vp, s. 53). Luonnoksessa ehdotetaan esimerkiksi mahdollistettavaksi luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittaminen kotirauhan suojan piiriin kuuluvissa tiloissa ja aiempaa ”määrittelemättömämmin ja yksilöimättömämmin”. Tässä kontekstissa pitäisin tärkeänä, että esityksessä tarkasteltaisiin, mitä luottamuksellisen viestin salaisuuden perusoikeuden ydinalueena voidaan pitää.

Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttiin ehdotettuja muutoksia luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamiseen uusilla perusteilla sekä luottamuksellisen viestin suojaan puuttumiseen myös kotirauhan suojaamassa tilassa voidaan pitää luonteeltaan periaatteellisesti merkittävinä. Ottaen huomioon asian periaatteellinen merkitys pidän välttämättömänä, että jatkovalmistelussa tehdään konkreettisemmin ja avoimemmin selkoa siitä, minkä vuoksi nyt ehdotetut muutokset ovat välttämättömiä. Luonnoksen perusteella on vaikea muodostaa täsmällistä käsitystä siitä, miltä osin voimassa oleva perustuslain sääntely ei ole mahdollistanut peilaten sääntelyn jo mahdollistamiin toimivaltuuksiin (ml. avointen lähteiden käyttö ja jo hankitun tiedon rikosanalyysi kyvykkyydet).

Ehdotettu 10 §:n 2 mom. muutos

Perustuslain 10 §:n 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi viittaukset kirjeen ja puhelun luottamuksellisuuteen, ja momentissa säädettäisiin yleisesti kaiken luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuudesta.

Minulla ei sinänsä ole huomauttamista ehdotuksesta näiltä osin. Muutos on omiaan selkeyttämään sitä, että luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuus on turvattu viestintävälineestä riippumatta. Toisaalta pidän tarpeellisena korostaa sitä, että viestinnän moninaisuus on johtanut myös uudenlaisiin tulkintarajanvetoihin siitä, mikä viestiliikenne kuuluu 2 momentissa turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan (esim. PeVL 15/2024 vp, kohdat 8–9 ja siinä viitattut).

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

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

Luonnoksessa ehdotetaan laajennettavaksi PL 10 §:n 3 ja 4 momentin rajoitusperustetta siten, että se mahdollistaisi uhkaperusteisen rikostiedustelun. Tällä tarkoitettaisiin luonnoksen mukaan tiedonhankintaa rikollisuudesta voimassa olevaa sääntelyä väljemmin edellytyksin uhkaperusteisesti ja laajempaa henkilöpiiriä koskien (s. 54) tai ”määrittelemättömämmin ja yksilöimättömämmin” (s. 28) Tarkoituksena on mahdollistaa salainen tiedonhankinta ja luottamuksellisen viestin suojaan puuttuminen laajemmin rikollisuuteen. Rikostiedustelussa tiedonhankinta ei kytkeytyisi enää yksittäisiin estettäviin, paljastettaviin tai selvitettäviin rikoksiin.

Perustuslakivaliokunta on perusoikeusudistuksesta antamassa mietinnössään todennut, että ”Kvalifioitujen lakivarausten tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoitusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen. Kvalifioituja lakivaroja sisältyy esityksessä esimerkiksi 7 §:n 2 momenttiin (oikeus lähteä maasta), 8 §:n 3 momenttiin (kotirauhan turva ja luottamuksellisen viestin salaisuus) ja 12 §:n 2 momenttiin (omaisuudensuoja).” (PeVM 25/1994 vp) Nähdäkseni tämä tulee ottaa lähtökohdaksi ehdotettaessa muutoksia voimassa oleviin kvalifioituihin lakivaroiksi. Mikäli tällaisia omaksutaan, tulee niiden olla luonteeltaan täsmällisiä. Vaikuttaa ongelmalliselta, mikäli perusoikeuden rajoittamisen kvalifioitu lakivaraus on perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä väljempi esimerkiksi täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja ennakoitavuuden kannalta.

Kuten luonnoksessa todetaan, esityksen yksityiskohtaiset vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin riippuvat viime kädessä ehdotetun perustuslain säännöksen nojalla säädettävän tavallisen lainsäädännön sisällöstä. (s. 42) Koska ehdotuksia tällaisesta sääntelystä ei ole vielä arvioitavana, on jossain määrin haastavaa arvioida, kuinka pitkälle ja laajamittaista henkilöiden luottamuksen viestin suojaan ja kotirauhan suojaan puuttuvaa toimivaltasääntelyä on tavoitteena antaa, ja millaisia olisivat esimerkiksi näihin liitettävät oikeusturva- ja valvontamekanismit.

Vakavasti uhkaava vakava rikollisuus

Uhkaperusteinen rikostiedustelu mahdollistettaisiin ehdotuksen 4 momentissa ja lisäksi kotirauhan piiriin ulottuvana 3 momentissa. Nämä uudet perusoikeuksien rajoitusedellytykset koskisivat ”yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi hankittavaa tietoa”.

Uudessa rajoitusperusteessa käytettäisiin rikoksen sijasta vakavan rikollisuuden käsitettä. Rajoitusperuste ei siten olisi kiinnitetty samaan tapaan konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn kuin rikosten tutkintaa koskeva peruste, vaan sillä viitattaisiin yleisemmin vakavien rikollisuusilmiöiden torjuntaan. Kyse ei myöskään olisi rikollisuudesta vaan laveammin sen uhkasta. Rikostiedustelun kohteena oleva toiminta olisi siis varsin epämääräinen.

Vakavan rikollisuuden käsite tulisi arvioitavaksi itsenäisenä käsitteenä, mutta sillä on yhteys voimassa olevan pykälän 4 momentissa säädettyyn rajoitusperusteeseen ”yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa”. Rajoitusperusteessa edellytetään, että sekä uhkaa että rikollisuutta voidaan pitää luonteeltaan vakavana. Rajoitusperusteessa käytetty vakavan rikollisuuden käsite viittaa tyypillisesti sellaiseen

organisointuneeseen rikolliseen toimintaan, jonka piirissä tehdään luonteeltaan ja moitittavuudeltaan vakavimpina pidettäviä rikoksia.

Vaikka kielellisesti ehdotettu ”vakavasti uhkaava vakava rikollisuus” ei ole kaikista sujuvin, pidän tärkeänä, että ehdotettu uusi uhkaperusteinen rikostiedusteluperuste rajataan PL 10 §:n 3 ja 4 momentissa vain kaikkein välttämättömimpään. Tämä huolimatta siitä, että perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet edellyttävät oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä.

Perusteluissa todetaan, että rikollisuuden väkivaltaisten toimintamallien yleistyessä ja uhkien muuttuessa vakavimmiksi ennalta estävien toimien merkitys korostuu. Tavoitteena on mahdollistaa kaikkein vakavimpien rikollisuuden muodostamien uhkien torjuminen. Uusina rikosentekomahdollisuuksina luonnoksessa kuvataan järjestäytyneen rikollisuuden toimijoiden tekemät koronatukihakemukset ja arvonlisäverojen palautuksiin liittyvät petokset. Kuten toisaalla luonnoksessa on todettu, yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin ei ole luettu omaisuusrikoksia (s. 55). Pidän tärkeänä, että vakavan rikollisuuden käsite pyritään määrittelemään mahdollisimman ennakoitavasti. Tämä merkitsee samalla sitä, että uhkaperusteisen rikostiedustelun tarve ja se, mitä toimivaltuuksia nykyinen PL 10 §:n 3 ja 4 momentti eivät mahdollista, tulee selostaa esityksessä selkeästi ja avoimesti.

Pidän välttämättömänä, että jatkovalmistelussa konkreettisemmin ja selkeämmin kuvataan uhkaperusteisen rikostiedustelun tarve ja sen kohdentuminen. Perusteluiden ylimalkaiset maininnat toimintaympäristön muutoksen aiheuttamasta poliisin tiedon tarpeesta tai rikollisuudessa tapahtuneesta muutoksesta eivät ole omiaan antamaan riittävää tietoa ehdotettavasta sääntelystä. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että perustuslain välttämättömiksi arvioidut muutokset tulee tehdä perusteellisen valmistelun ja yhteisymmärryksen pohjalta. (PeVM 4/2018 vp, s. 3 ja siinä viitatus).

On syytä panna merkkeille, että toimivaltuudet voivat koskea myös tilanteita, joissa ei ole ylipäättään kyse luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan kuuluvista toimenpiteistä (ks. luonnoksen s. 53, jossa tehty selkoa siitä, mikä kaikki viestintä ei kuulu luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan).

Henkilöllinen kohdentaminen

Kuten luonnoksesta käy ilmi, keskeinen muutos ehdotetussa uhkaperusteisen rikostiedustelun mahdollistavassa rajoitusperusteessa olisi irtaantuminen konkreettisesta rikosepäilystä ja henkilöstä.

Ainoastaan tiedustelutoiminnassa on jossain määrin etäännytty tiedonhankintatoimivaltuuksien kohdentamisesta vain niihin henkilöihin, jotka ovat itse osallisia kohteena olevaan toimintaan. Nyt ehdotettu muutos on siten periaatteellisesti merkittävä.

Luonnoksen mukaan nykyisessä rikostiedustelussa on kyse konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn kytkeytyvästä toiminnasta, kun taas ehdotetussa uhkaperusteisessa rikostiedustelussa olisi kyse ”määrittelemättömämmin ja yksilöimättömämmin rikollisuuteen liittyvästä tiedonhankinnasta”. ”Rikostiedustelu olisi tarkoitus kohdistaa ennen muuta uhkaperustaisesti tietynlaiseen toimintaan, jolloin kysymys voisi olla esimerkiksi tiettyyn ryhmään kohdistuvasta toimivaltuudesta.” (s. 28)

Perusteluissa aivan oikein painotetaan sitä, että ”Tavallisessa lainsäädännössä tulisi säätää täsmällisesti ja tarkkarajaisesti perusoikeuksia rajoittavien toimivaltuuksien käyttämisen edellytykset mukaan lukien niiden henkilöllinen kohdentaminen.” (s. 42)

Henkilöllisen kohdentamisen tarpeen ja toisaalta siitä irtaantumista koskevat perustelut vaikuttavat jossain määrin keskenään ristiriitaisilta. Miten täsmällinen ja tarkkarajainen henkilöllinen kohdentaminen olisi tarkoitus tehdä, jos samalla tiedustelu kohdistetaan rikollisuusilmiöön ja kohteena on tietty ryhmä? On syytä painottaa jo aiemmin todettua, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja turvaa viestinnän molempien osapuolien perusoikeutta. Asuntokuuntelussa tämä henkilöpiiri saattaa olla vielä laajempi. Olennaista on se, että mitä väljemmin edellytyksin tiedonhankintaa voidaan käyttää ja kohdentaa henkilöllisesti, sitä enemmän tapahtuu virheitä, eli tapauksia, joissa tiedonhankintakeinoja on kohdistettu henkilöihin, joilla ei tosiasiaa ole ollut mitään tekemistä tiedonhankinnan kohteena olevan toiminnan kanssa. Tämän on perusoikeuksien suojan kannalta hyvin ongelmallista. Tästä näkökulmasta on aivan eri asia hankkia tietoja tietyn epäillyn henkilön tietystä rikoksesta (esitutkinta ja salaiset tiedonhankintakeinot) kuin esimerkiksi kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta tai sotilaallisesta toiminnasta (tiedustelutoiminta).

Perustuslain muutosten valmistelussa tulisi pyrkiä EIT:n ja EUTI:n kanssa yhdenmukaiseen sääntelyyn. Luonnoksessa on varsin kattavasti selostettu Euroopan unionin tuomioistuimen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen relevanttia oikeuskäytäntöä. EIT:n ratkaisukäytännössä on edellytetty, että asiaa koskevassa lainsäädännössä selkeästi määritellään toimivaltuuksien kohteena olevat henkilöryhmät. Lisäksi henkilöllä EIT:n ja EUTI:n käytännön mukaan tulee olla riittävä yhteys rajoituksella torjuttavaan rikollisuuden uhkaan (s. 30). On selvää, että riippumatta rajoitusperusteen muotoilusta perusoikeussuojaan puuttumisen laajuutta rajoittavat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.

Perusteluissa todetaan, että ”Rajoitusperusteen väljyydestä johtuen se olisi kuitenkin rajattava vain kaikkein vakavimpiin uhkiin ja vakavimpiin rikollisuuden muotoihin. Huomiota tulisi lisäksi kiinnittää rajoitusperusteen perusteella säädettävien toimivaltuuksien henkilölliseen kohdentamiseen ja valvontaan.” (s. 32)

En ole aivan vakuuttunut, tuleeko säännöksen muotoilusta riittävän selkeästi esille perusteluissa vahvasti painotettu sekä EIT:n ja EUTI:n edellyttämä seikka henkilöllisestä kohdentamisesta, etenkin, kun perusteluissa toisaalla tavoitellaan henkilöllisestä kohdentamisesta irtaantumista. Samanaikaisesti perusteluissa myös tuodaan esille ongelmia perustuslain soveltamisen erkaantumisesta säännöksen sanamuodosta.

Tiedon hankkimiseksi rikollisuuden torjumiseksi vai rikollisuuden torjumiseksi

Uhkaperusteinen rikostiedustelu mahdollistaisi perusoikeuden rajoittamisen ”tiedon hankkimiseksi rikollisuuden torjumiseksi”. Luonnoksessa selostetaan, että valmistelussa arvioitiin muotoilua, jossa rajoitusperusteessa ei mainittaisi nimenomaisesti tiedon hankkimista, vaan tiiviimmin ainoastaan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavan vakavan rikollisuuden torjuminen. Luonnoksessa kuitenkin päädyttiin mainitsemaan rajoitusperusteessa tiedon hankkiminen, sillä se on keskeisesti rajoitusperusteen tarkoitus. (s. 43)

Omaksuttu muotoilu, jossa on etäännytty sekä konkreettisesta rikoksesta (”rikollisuus”) että kiinnitetty rajoitusperuste rikollisuuden torjumisen sijaan tiedon hankkimiseen, rinnastaa rikostiedustelun ongelmalliseksi siviili- ja sotilastiedusteluun. Mielestäni rikostorjuntatoimivaltuuksia ei tule rinnastaa tiedustelutoimivaltuuksiin. Niissä tarkoitettu kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta ja sotilaallinen toiminta ovat vakavampia uhkia kuin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantava vakavaan rikollisuus.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun mukaan tiedustelutoiminta on perusluonteeltaan ”heikkojen signaalien ja epävarmojen tietojen ja yhdistelemistä” kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien arvioimiseksi. Tämän vuoksi tiedustelumenetelmien käytön edellytyksiin liittyvä kohdetoimintaa koskeva näyttökynnys ei ole yhtä korkea kuin rikostiedustelun salaisissa tiedonhankintakeinoissa. (TVV:n kertomus 2023 s. 17) En pidä perusteltuna, että rikostiedustelua lähdetään samastamaan liian pitkälle siviili- ja sotilastiedusteluun.

Lisäksi jo ”torjuminen” vie painopistettä ennalta ehkäisyn suuntaan (ks. PeVM 4/2018 vp torjumisesta). Ilmaisu ”rikollisuuden torjumiseksi” olisi perusoikeuden rajoitusperusteen kannalta täsmällisempi. Säännökselle esitettyjen perusteluiden valossa vaikuttaa, että säännöksen tarkoituksen olisi nimenomaan mahdollistaa perusoikeuden rajoittaminen rikollisuuden torjumiseksi. Pitäisin perusteltuna edellä todetuista syistä luonnoksen toteuttamisvaihtoehtoissa selostettua säännösmuotoilua ”rikosten selvittämiseksi, tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi - ”.

Palomuurisääntely

Uhkaperusteinen rikostiedustelu mahdollistaisi luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan rajoittavan toimenpiteen kohdentamisen väljentämisen niin henkilön kuin rikoksen osalta. Tämä nostaa kysymyksen ehdotettujen uusien rajoitusperusteiden vaikutuksesta nk. palomuurisääntelyn merkitykseen:

Kun rikostiedustelun toimivaltuuksia voitaisiin käyttää väljemmin edellytyksin kuin varsinaisessa rikostorjunnassa eli rikosten selvittämisessä, estämisessä ja paljastamisessa, olisi myös pohdittava rikostiedustelussa saadun tiedon luovuttamisen edellytyksiä varsinaiseen rikostorjuntaan (vrt. tiedustelulakien ns. palomuurisäännökset) ja ns. ylimääräisen tiedon käyttöä. Muutoin varsinaisen rikostorjunnan toimivaltuuksien tiukempia käyttöedellytyksiä voitaisiin kiertää rikostiedustelun keinoin. Jatkovalmistelussa vähintään perusteluissa tulisi selkeyttää, miten pitkälle eri rajoitusperusteiden nojalla saatu tieto on hyödynnettävissä ja onko tarkoituksena mahdollistaa rikostiedustelussa saadun tiedon käyttö rikostorjunnassa voimassa olevasta poiketen. Perusteluiden valossa jää epäselväksi, saisiko saatua tietoa hyödyntää missä määrin muussa poliisitoiminnassa. Tässä yhteydessä on myös syytä korostaa rikostiedustelun siviili- ja sotilastiedustelusta poikkeavaa luonnetta.

Kuten perusteluissa (s. 57) on todettu, koska ehdotettava vakavan rikollisuuden torjuntaa koskeva rajoitusperuste mahdollistaisi tiedon hankkimisen yksilöimättömämmin ja väljemmin perustein kuin voimassa olevat rajoitusperusteet, tulisi tavallisessa laissa säädettävien rikostiedustelutoimivaltuuksien suhteesta rikostutkintatoimivaltuuksiin säätää täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Rikostiedustelutoimivaltuuksia käyttämällä ei tule olla mahdollista kiertää rikostutkintaa koskeviin rajoitusperusteisiin sisältyvää edellytystä, jonka mukaan toimivaltuuden perusteena on oltava konkreettinen ja yksilöity rikosepäily.

Siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksista säädettäessä perustuslakivaliokunta korosti tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroavaa luonnetta ja katsoi tämä huomioon ottaen, että tiedustelusääntelyssä tuli erityisesti varmistua siitä, ettei sääntely avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen (PeVL 25/2018 vp PeVL 36/2018 vp ja PeVL 26/2025 vp).

Tiedustelulaeissa ns. palomuurisäännöksillä on muun muassa väljempien käyttöedellytysten vuoksi rajoitettu tiedustelumenetelmin saadun käyttöä rikostorjuntaan.

Luonnoksen perustelujen mukaan – tiedustelulaeista edellä lausutusta poiketen – uhkaperusteisella rikostiedustelulla saadun tiedon käyttäminen rikollisuuden muodostamien uhkien torjumiseksi, rikosten estämiseksi, lainvalvontaviranomaisten toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä sekä vaaran ja vahingon torjumiseksi voidaan katsoa olevan mahdollista, mikäli sääntely kokonaisuutena on suhteellisuusperiaatteen mukaista.

Muun muassa edellä mainitsemani rikostiedustelun epämääräisen luonteen ja perusteiden ilmeisen väljyyden vuoksi rikostiedustelun toimivaltuuksilla saadun tiedon käytöstä tulee jatkossa mahdollisissa toimivaltuuksia sisältävissä laeissa säätää mainittuja palomuurisäännöksiä vastaavalla tavalla tai muutoin tiedon rajoittamattoman käytön estäen.

Valvonta

Kysymystä uhkaperusteisen rikostiedustelun valvonnasta on jossain määrin vielä vaikea arvioida, kun ei täsmällisempää tietoa siitä, millaista sääntelyä rajoitusedellytysten nojalla annettaisiin. Nähdäkseni epämääräisen luonteensa takia rikostiedustelu edellyttäisi oikeusturvajärjestelyjä ja yhtä intensiivistä valvontaa kuin tiedustelutoiminta. Määrällisesti se tuskin olisi mahdollista, sillä rikostiedustelutoimivaltuudet olisivat ilmeisesti kaikkien poliisilaitosten käytössä. Pidän tärkeänä, että esityksen jatkovalmistelussa tehdään nykyistä kattavammin selkoa ehdotettujen uusien rajoitusperusteiden edellyttämistä oikeusturva- ja valvontajärjestelyjä.

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?

Arvioin esitysluonnoksessa esitettyjen perusteluiden valossa, että tiedustelutoimivaltuuksien käyttäminen kotirauhan suojaamissa tiloissa saattaisi joissakin rajatuissa tilanteissa (esim. peitetoiminnan suojaamiseksi) olla perusteltavissa. Ehdotettu säännös on kuitenkin muotoiltu niin, että se mahdollistaisi kotirauhan piiriin ulottuvat toimenpiteet myös rikostiedustelussa. Näiltä osin en voi pitää ehdotettua perusteltuna. Viittaan näiltä osin edellä uhkaperusteisesta rikostorjunnasta toteamaani.

Luonnoksen perusteluissa todetaan, että perustuslain 10 §:n 3 momenttiin ehdotettava uusi siviili- ja sotilastiedustelua koskeva rajoitusperuste vastaisi muotoilultaan nykyisen 4 momentin vastaavaa rajoitusperustetta. Työryhmä arvioi mahdollisuuksia muotoilla kotirauhan suojaa koskeva rajoitusperuste suppeammaksi kuin luottamuksellisen viestin salaisuutta koskeva rajoitusperuste, mutta ehdotettuun ratkaisuun päädyttiin, jotta säännösten tulkintakäytäntö muodostuisi mahdollisimman yhdenmukaiseksi.

Perustelua tulisi laajentaa. Epäselväksi jää, minkä vuoksi ja millä perusteella valmistelussa on arvioitu, että rajoitusedellytysten tulee olla yhdenmukaiset tilanteissa, joissa luottamuksellisen viestin salaisuuteen puututaan kotirauhan suojan piirissä kuin tilanteissa, joissa perusoikeuden rajoittaminen ei kohdistu kotirauhan suojan piiriin. Käytännön soveltamisen helppous tai yhdenmukaisuus ei ole nähdäkseni riittävä perustelu sille, että perusoikeuden eri ulottuvuuksia tulee voida rajoittaa samalla tavoin. Tässä yhteydessä tulisi tehdä myös selkoa perusoikeuden ydinalueen suojan piiristä.

Lainsäädäntökäytännössä esimerkiksi asuntokuuntelua, joka mahdollistettaisiin nyt myös määrittelemättömämmin ja yksilöimättömämmin uhkaperusteisen rikostorjunnan yhteydessä on pidetty syvimmälle perusoikeuksiin puuttuvana salaisena pakkokeinona, joka on mahdollinen vain kaikkein vakavimpien rikosten tutkinnassa (LaVM 8/2013 vp, s. 4–5). Korostan, että luottamuksellisen viestin suojaan puuttuminen henkilön kotirauhan suojaamassa tilassa ja epämääräisemmän uhkaperusteisen rikostiedustelun yhteydessä näyttäytyy periaatteellisesti merkittävältä muutokselta nykytilaan. Tällaiset toimivaltuudet tulee rajata vain vakaviimpiin ja välttämättömiin tilanteisiin. Perustuslakivaliokunta on painottanut, kuinka kotirauhan piirissä käytävä keskustelu on selvästikin luottamukselliseksi tarkoitettu ja se voi merkitä rikoksesta epäiltyyn nähden sivullisiin kohdistuvaa kuuntelua. (PeVL 36/2002 vp, s. 6 ja PeVL 15/1994 vp, s. 2)

Jatkovalmistelussa olisi mielestäni aiheellista pohtia, onko perusteltua, että kynnys uhkaperusteiseen rikostiedusteluun kotirauhan suojaamassa piirissä on rajoitusperusteissa sama kuin kotirauhan suojaaman piirin ulkopuolella.

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”.

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

Voimassa olevaan 10 §:ään sisältyy rikosten selvittämiseen (3 momentti) ja yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkintaan (4 momentti) liittyvät rajoitusperusteet. Näitä ehdotetaan muutettavaksi siten, että molemmissa momenteissa käytettäisiin ilmaisua ”rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi”. Tämä merkitsisi sitä, että 3 momentissa säädettäisiin rikosten selvittämisen sijaan estämisestä ja selvittämisestä ja 4 momentissa rikosten tutkinnan sijasta estämisestä ja selvittämisestä.

Ehdotuksen mukaan sekä 3 että 4 momentissa käytettäisiin käsitettä selvittäminen. Pidän tätä perusteltuna, ja se vastaa OA Jääskeläisen huomioita ohjausryhmälle ja kanslian edustajan kommentteja työryhmälle luonnoksen valmisteluvaiheessa. Kuten luonnoksessa todetaan, perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan 3 momentin selvittämislle ja 4 momentin tutkinnalle on vakiintuneesti annettu sama sisältö.

Sen sijaan PL 10 3 ja 4 momentteihin lisättäväksi ehdotettua uutta käsitettä ”rikosten estämiseksi” en sille esitettyjen perusteiden valossa pidä perusteltuna.

Esitysluonnoksessa todetaan useissa kohdin, että käsitteen ”rikosten estämiseksi” lisäämisen tarkoituksena on muuttaa säännösten sanamuotoa vastaamaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä tapahtunutta kehitystä. Luonnoksen mukaan tarkoituksena ei ole muuttaa rajoitusperusteen alaa siitä, miten sitä on perustuslakivaliokunnan käytännössä tulkittu. ”Rikosten estäminen ei olisi uusi erillinen rajoitusperuste, vaan tällä lisäyksellä täsmennettäisiin pykälään jo sisältyvää rikosten selvittämiseen ja tutkintaan liittyvää rajoitusperustetta.” (s. 54)

Ensinnäkin pidän tässä yhteydessä erikoisena, että perustuslain muuttamista näiltä osin perustellaan näin ylimalkaisesti. Pidän selvänä, että kun perustuslain säännöksen sanamuotoja muutetaan, on näillä vaikutuksia säännöksen tulkintaan. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 4/2018 vp todennut: ”Hallituksen esityksessä ehdotetaan siis perustuslain sanamuodon muuttamista ilman, että se perustelujen mukaan mitenkään vaikuttaisi säännöksen tulkintaan. Ottaen huomioon

perustuslain muuttamiselle asetettavat yleiset, varsin korkeat kriteerit, asetelmaa voidaan pitää erikoisena.” Edelleen perustuslakivaliokunta on samaisessa mietinnössään korostanut sitä, että tällaisten käsitteiden korjaaminen ”edellyttää huolellista ja syvällistä arviota muutostarpeesta ja muutoksen toteuttamisesta tavalla, joka ei tuo yllättäviä seurannaisvaikutuksia.”

Perusteluissa viitataan siihen, että tulkintakäytännössä rikosten selvittämisen ja rikosten tutkinnan käsitteille on annettu jokseenkin sama sisältö (PeVL 2/1996 vp). Rikosten tutkintana on pidetty perustuslain 10 §:n 3 momentissa (v. 2018 edeltävä säännös) tarkoitettussa mielessä myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutuneen teon asteelle (PeVL 4/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatus).

Valiokunta on kyseisessä mietinnössään tarkastellut käsitteitä rikosten selvittäminen ja rikosten tutkinta. Valiokunta toteaa, että ”perustuslain 10 §:n 3 momentin [v. 2018 edeltävä muotoilu] rajoituslauseketta on jo ennen uuden perustuslain voimaantuloa (ks. esim. PeVL 2/1996 vp, PeVL 5/1999 vp) tulkittu varsin johdonmukaisesti siten, että rikoksen tutkintana pidetään sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä edennyt toteutuneen teon asteelle. Tältä osin tulkinta on vakiintunut eikä siitä ole epäselvyyttä.” (PeVM 4/2018 vp, s. 5).

Tämä tulkinta on mahdollistanut pakkokeinolaissa tarkoitettujen rikosten selvittämisen ohella poliisilain ja muita viranomaisia koskevien vastaavien lakien mukaisen salaisen tiedonhankinnan viestin luottamuksellisuuden ja kotirauhan rajoittamisen rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi.

Edellä viitatus mietinnöstä ei siten nähdäkseni ole saatavissa perusteluissa kuvatulla tavalla suoraviivaista johtoa siihen, että rikosten estämisen lisääminen 3 ja 4 momenttiin olisi luonteeltaan vain teknisluonteinen muutos, joka ei muuttaisi oikeustilaa, tai toisaalta että se olisi tarpeen huomioiden perustuslaillisen käsitteen ”rikosten selvittäminen” vakiintunut sisältö.

Nähdäkseni jatkovalmistelussa tulisi huolellisemmin ja kattavammin perustella sitä, miksi 3 ja 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi rikoksen estämistä koskeva rajoitusperuste. Lisäksi esityksessä tulisi tehdä selkoa tämän ehdotuksen suhteesta nykytilaan. Mikäli arvioidaan, että rikosten estämisen lisääminen säännökseen ei muuttaisi nykytilaa, pitäisin perusteltuna, että esityksessä selkeämmin kuvattaisiin nykytilaa näiltä osin (eli miten 3 momentin rikosten selvittäminen ja 4 momentin rikosten tutkiminen jo kattavat myös rikosten estämisen). Lisäksi esityksessä pitäisi täsmällisemmin kuvata tällaisen ehdotuksen välttämättömyyttä: Perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee perustuslakivaliokunnan mukaan arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta (PeVM 4/2018 vp, PeVM 10/2006 vp ja PeVM 5/2005 vp).

Tämän lisäksi on merkillepantavaa, että samaisessa mietinnössään valiokunta on nimenomaisesti painottanut, että ehdotettu rikosten torjunnan käsite muuttaisi rajoituslausekkeen painopisteen rikosten selvittämisestä niiden ennalta estämiseen. (PeVM 4/2018 vp, s. 5). Pidän 3 ja 4 momentteihin ehdotetun ”rikosten estämiseksi” lisäämisen riskinä sitä, että estäminen saa tulkintakäytännössä itsenäisen, rikosten selvittämisen vakiintuneesta sisällöstä poikkeavan, ennalta estämiseen viittaavan sisällön. Myös perustuslakivaliokunta on nostanut esille yllättävät seurannaisvaikutukset rajoitusedellytysten käsitteiden muuttamisessa (PeVM 4/2018 vp).

PeVL vakiintuneen tulkinnan mukaan 10 §:n käsitteet tutkinta ja selvittäminen ovat samansisältöisiä ja että ne kattavat myös toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn

rikosepäilyyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä edennyt toteutuneen teon asteelle. Rajoitusperusteissa ehdotetaan säädettäväksi selvittämisen lisäksi estämisestä, tulisi nähdäkseni tehdä paremmin selkoa valtiosääntöisen estämisen käsitteen merkityksestä ja siitä, minkä vuoksi sen lisääminen perustuslain tekstiin on välttämätöntä.

Esimerkiksi 3 momenttiin ehdotettu muutos mahdollistaisi ehdotuksen mukaan kotirauhan piiriin ulottuvat toimenpiteet rikollisuuden estämiseksi nykyisen rikoksen selvittämisen lisäksi. Jotta ehdotuksen merkittävyyttä perusoikeuden rajoitusedellytyksen laajentajana olisi mahdollista tarkastella, tulisi olla selkeämmin käsitys siitä, mikä sisältö valtiosääntöiselle rikollisuuden estämisen käsitteelle tulee antaa ja toisaalta siitä, miten tämä eroaa nykyisestä selvittämisen saamasta käsitesisällöstä. Tai vaihtoehtoisesti, minkä vuoksi vakiintuneen sisällön saaneeseen perustuslailliseen käsitteeseen ei ole mahdollista enää nojautua – huomioiden myös perustuslain sääntelyltä edellytettävä tiiviys.

Pidän jossain määrin erikoisena potentiaalisen ennakoimattoman laajentumisen lisäksi sitä, että rajoitusedellytyksiä täsmennettäisiin käyttäen rikostorjuntalaeissa käytettyjä ilmaisuja (ks. edellä PL:n käsitteiden autonomiasta todettu), mutta kuitenkin jättämällä vakiintuneesti estämisen ja selvittämisen yhteydessä käytetty rikosten paljastaminen pois. Omaksuttu käsitepari ”estämiseksi ja selvittämiseksi” voi aiheuttaa siten myös tulkinnallisia vastakkaispäätelmiä.

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

Esitysluonnoksen s. 43–45 on arvioitu tulisiko EU-sääntelystä seuraavien tarkastustoimivaltuuksien vuoksi muuttaa PL 10.3 §:n lakivarausta. Nykyisellään se mahdollistaa tarkastustoimivaltuudet kotirauhan piiriin perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi. Luonnoksessa todetaan, että sinänsä tilanteet, joissa EU-sääntelystä seuraavia tarkastustoimivaltuuksia ei ole ollut mahdollista perustaa kumpaankaan PL 10.3 §:n lakivaruksista ja toimivaltuus on säädetty EU-oikeuden etusijaan nojautuen, puoltaisivat perustuslain muuttamista, mutta tilanteet ovat olleet harvinaisia. Perustuslain muuttamiselle tarkastustoimivaltuuksien osalta ei luonnoksessa ole nähty riittäviä perusteita.

Pidän tärkeänä luonnoksen sivulla 45 todettua, että EU-sääntelyn ja kansallisen perustuslain yhteensovittamiseen tulisi ensisijaisesti pyrkiä tunnistamalla kysymykset EU-sääntelyn valmisteluvaiheessa ja Suomen kantaa muodostettaessa. Kysymys ei siten ole ainoastaan PL 10.3 §-spesifistä asiasta, vaan laajemmin perustuslain huomioimisesta EU-valmistelussa.

Nähdäkseni erityisesti EU-lainsäädännöstä johtuvat, merkittävän suurin hallinnollisin seuraamusmaksuin sanktoidut, alakohtaisten velvoitteiden rikkomiset, joilla ei ole välitöntä yhteyttä perusoikeuksien turvaamiseen, saattavat tulevaisuudessa muodostua haastaviksi PL 10.3 §:n kannalta. Voimassa oleva säännös lakivaraus koskee rikosten selvittämistä, mutta rikosoikeudellisten seuraamusten sijaan hallinnollisten rangaistusluonteisten seuraamusten käyttö tai velvoite sellaisten säätämiseen on merkittävästi lisääntynyt EU-lainsäädännössä.

Vaikka sinänsä pidän perusteltuina mietinnössä ja esitysluonnoksessa omaksuttua kantaa kotirauhataarkastusten osalta, sille esitetyt perustelut näyttävät jossain määrin epätasapainoiselta verrattuna siihen, miten PL 10 §:n 3 ja 4 momenttiin ehdotettuja muutoksia luonnoksessa on perusteltu: esimerkiksi rikosten estämisen lisääminen momentteihin perustellaan sillä, että

säännöksen soveltamiskäytäntö on erkaantunut sen sanamuodosta ja perustuslain tulee antaa oikea kuva valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista.

Esimerkiksi lausunnossa PeVL 30/2025 vp valiokunta totesi soveltamiskäytännön ja sanamuodon erkaantumisen osalta: ”Sanottu koskee myös sitä, että 3 momentin rajoitusperusteen ”rikosten selvittämiseksi” perusteella on pidetty mahdollisena kytkeä tarkastusoikeus tavallisella lailla myös hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituun käyttäytymiseen.”

Sinänsä useissa tilanteissa, joissa kyse on seuraamusmaksuin sanktoidusta menettelystä, kyse on samalla myös perusoikeuksien kannalta merkittävän sääntelyn valvomisesta, jolloin kotirauhataarkastus voidaan perustaa PL 10 §:n 3 momentin ”perusoikeuksien turvaamiseksi” edellytykseen (ks. myös PeVL 51/2022 vp). Kuitenkin edellä viitatussa tuoreessa perustuslakivaliokunnan lausunnossa selkeämmin irtaannutaan aiemmasta lausuntokäytännöstä toteamalla nimenomaisesti, että tarkastusoikeus on mahdollista kytkeä sanktiomaksulla sanktioituun käyttäytymiseen.

6. Muut huomionne työryhmän mietinnöstä

Nk. kiirepaikannus

Oikeusasiamies Jääskeläinen on 14.11.2025 antamassa ratkaisussaan EOAK/5360/2024 tarkastellut niin kutsuttua kiirepaikantamista. Oikeusasiamies toteaa, että itsetuhoisen tai kateissa olevan henkilön paikantamiseen käytettävässä televalvonnassa ei ole kysymys yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnasta eikä muistakaan PL 10 §:n 4 momentissa säädettyistä kvalifioiduista rajoitusedellytyksistä. Näin ollen televalvonnasta sanottuun tarkoitukseen ei PL 10 §:n 4 momentti huomioon ottaen välttämättä olisi mahdollista edes säätää tavallisella lailla. Tapauksessa oli kyse siitä, mahdollistaako poliisilain voimassa oleva sääntely televalvonnan henkilön itseensä kohdistaman vaaran torjumiseksi. Oikeusasiamies on lähettänyt päätöksen tiedoksi myös oikeusministeriölle, sillä päätöksessä käsitelty asia oli yksi esimerkki PL 10 §:n mahdollisista tarkistamistarpeista.

Färkkilä Heini

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Jari Råman