

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?

-

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?

Ehdotettu perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttien muutos on lähtökohtaisesti ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytysten kanssa, mikäli se mahdollistaa kajoamisen kotirauhan suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan uhkaperusteisella rikostiedustelulla ilman, että perusteena on konkreettinen ja yksilöity rikosepäily.

Amnesty katsoo, että yksityisyyden suojaan kajoava tiedustelutoiminta voi olla hyväksyttävää vain, mikäli se on riittävän kohdennettua, pohjautuu perusteltuun epäilyyn ja on ehdottoman tarpeellista hyväksytyn päämäärän saavuttamiseksi. Tiedustelutoimien tulee olla oikeasuhtaisia tavoitteisiinsa nähden. Tiedustelumenetelmien kohdentaminen ei saa olla syrjivää eli perustua ilman hyväksyttävää syytä esimerkiksi kohdehenkilön alkuperään, uskontoon, mielipiteeseen, yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumiseen tai muuhun henkilöön liittyvään syyhyn. Tiedustelutoiminnasta on säädettävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lailla. Tiedustelutoimenpiteisiin tulee olla tuomioistuimen tai muun ulkopuolisen viranomaisen lupa, ja tiedustelua toteuttavaa viranomaista tulee valvoa tehokkaasti. Vastaavat kriteerit tiedustelun hyväksyttävyydelle ovat johdettavissa niin keskeisistä kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja niissä turvattujen oikeuksien rajoittamista koskevista periaatteista, kuin kotimaisessa valtiosääntöperinteessä sovelletuista perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä.

Mietinnön (s. 28) mukaan konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä irtautuneessa 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.”

Mietinnön (s. 32) mukaan ”uhkaperusteisella rikostiedustelulla pyritäisiin viime kädessä estämään rikollisuuden muodostamien uhkien toteutuminen vakavina rikoksina”. Vaikka uhkaperusteinen rikostiedustelu yhdistetään perusoikeuksien rajoittamisen oikeuttamiseksi ainoastaan vakavien rikosten estämiseen, uhkan käsite on väljästi määritelty ja voi antaa runsaasti liikkumavaraa tiedustelun kohdentamiseen. Rikostiedustelun kohdetta ei ole tässä vaiheessa tarkemmin määritelty eikä tiedustelu välttämättä rajoittuisi esimerkiksi vain henkilöihin tai ryhmiin, jotka läheisesti kytkeytyvät järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Mietinnössä (s. 55) todetaan, että ”järjestäytynyttä rikollisuutta voidaan tyypillisesti pitää tällaisena uhkana. Rikollisuutta voidaan pitää vakavasti uhkaavana myös sen laajamittaisten vaikutusten vuoksi.”

Uhkaperustaisen rikostiedustelun kohdistamiseen liittyy perus- ja ihmisoikeuksien kannalta suuria riskejä. Viime vuosina useissa Euroopan maissa kokoontumisvapautta on rajoitettu ja rauhanomaisia mielenosoittajia asetettu rikossyytteisiin väkivallattoman toiminnan takia. Saksassa väkivallattomia keinoja käyttäviä ilmastoaktivisteja on syytetty järjestäytyneen rikollisryhmän muodostamisesta (ks. esim. Germany: criminal proceedings and investigations against members of climate action group Letzte Generation (joint communication) - UN SR Human Rights Defenders) ja Iso-Britanniassa satoja rauhanomaisesti mieltään osoittaneita ihmisiä on syytetty terrorismin tukemisesta (ks. esim. UK: Further information: Over 600 further arrests at peaceful protests - Amnesty International). Euroopasta löytyy siis esimerkkejä tilanteista, joissa kokoontumisvapautta on loukattu räikeästi yksinkertaisesti leimaamalla väkivallaton aktivismi vakavaksi rikollisuudeksi. Suomessa poliisi on jo kohdistanut televalvontaa väkivallattomia keinoja käyttäviin ilmastoaktivisteihin. Kynnys salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämiseen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden perus- ja ihmisoikeuksien suojaaman toiminnan valvomiseen ei siis välttämättä ole kovin korkea.

Tiettyyn ryhmään kohdistettu rikostiedustelu saattaisi käytännössä muodostua myös kielletyksi etniseksi profiloinniksi, jos kohderyhmää ei rajata konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn vaan epämääräisemmän ”uhkan” perusteella.

Kuten mietinnössä todetaan, esityksen yksityiskohtaiset vaikutukset riippuvat viime kädessä ehdotetun perustuslain säännöksen nojalla säädettävän tavallisen lainsäädännön sisällöstä. Perustuslain muuttamista koskevan esitysluonnoksen hyväksyttävyyden arvioiminen irrallaan siitä lainsäädännöstä, joka perustuslain muutosta edellyttää, on vaikeaa. Vaikka mietinnössä (s. 56-57) on hahmoteltu, mitä toimivaltuuksia koskevassa lainsäädännössä tulisi huomioida, vasta rikostiedustelua koskevat lakiesitykset ja sotilas- ja siviilitiedustelua laajentavat lakiesitykset antavat

tarkemman mahdollisuuden arvioida, miten perusteltuna nyt esitettyä yksityisyyden suojan heikentämistä voidaan pitää. Vasta näiden lakiesitysten perusteella voidaan konkreettisesti arvioida vastaako toimivaltuuksia asettava lainsäädäntö täsmällisyydeltään, tarkkarajaisuudeltaan, suhteellisuudeltaan ja välttämättömyydeltään sitä, mitä perus- ja ihmisoikeuksien hyväksyttävä rajoittaminen edellyttää. Olennaisia seikkoja ovat muiden ohella esimerkiksi uskottavan ja tehokkaan lupaprosessin toteuttaminen, tiedustelutoiminnan kohdentaminen, toimenpiteiden kesto, seuraamukset väärinkäytöksistä ja ylilyönneistä, tiedustelumateriaalin käsittely, jakaminen ja hävittäminen sekä toiminnan kohteen tiedonsaantioikeus. Rajoituksen hyväksyttävyyden kannalta ensiarvoisen tärkeässä asemassa on myös tiedusteluviranomaisten tehokas valvonta ja yksilön tehokkaat oikeussuojakeinot.

Mietinnössä (s. 57) todetaan, että tavallisessa laissa säädettävien rikostiedustelutoimivaltuuksien suhteesta rikostutkintatoimivaltuuksiin tulisi säätää täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Mietinnössä viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 99/2022 vp ja todetaan, että ”Rikostiedustelutoimivaltuuksia käyttämällä ei tule olla mahdollista kiertää rikostutkintaa koskeviin rajoitusperusteisiin sisältyvää edellytystä, jonka mukaan toimivaltuuden perusteena on oltava konkreettinen ja yksilöity rikosepäily.” Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että palomuurisäättelyä tulisi luoda rikostiedustelun ja rikostutkinnan välille eli saman viranomaisen eri toimintojen välille. Amnesty katsoo, että riskinä on tulevan lainsäädännön mahdollinen tulkinnanvaraisuus tältä osin. Lisäksi tulisi ottaa huomioon, että palomuurisäättelyä eri viranomaisten välillä ollaan madaltamassa (HE 29/2025) perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallisella tavalla. Eduskunnan oikeusasiamies on lausunnossaan (EOAK/3163/2025) korostanut, että tiedustelumenetelmiä ei ole tarkoitettu rikostorjuntaan ja todennut, että poliisilain 5 A luvun muuttamista koskevassa ehdotuksessa (HE 29/2025) on kyse juuri sellaisesta sääntelystä, josta perustuslakivaliokunta on yllä mainitussa lausunnossaan varoittanut.

Konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä luopuminen viranomaisten toimivaltuuksien perusteena asettaa hyvin korkeat vaatimukset toimenpiteiden henkilölliselle kohdentamiselle ja valvonnalle, sen lisäksi että rikostiedustelu olisi rajattava vai ”kaikkein vakavimpiin uhkiin ja vakavimpiin rikollisuuden muotoihin”. On kyseenalaista, pystytäänkö toimivaltuuksista säädettäessä tosiasiallisesti täyttämään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraavat reunaehdot. Kuten oikeuskanslerin lausunnossa käsillä olevasta mietinnöstä todetaan, esitysluonnokseen sisältyvän ihmisoikeusvelvoitteita ja EU-oikeutetta koskevan katsauksen aineisto liittyy pääosin ”rikos- vaan ei uhkaperusteiseen toimintaan”, eikä mietinnössä ole varsinaisesti arvioitu sitä, miten ehdotetut perusoikeuksien rajoitusperusteet täyttävät ihmisoikeusvelvoitteet ja EU-oikeuden velvoitteet.

Vaarana on, että yksityisyyden suojan heikentäminen perustuslain 10 §:n muutoksella mahdollistaa - sekä lähitulevaisuudessa että myöhemmin - sellaisten toimivaltuuksien sisällyttämisen lainsäädäntöön, jotka eivät ole perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

Amnesty huomauttaa, että esitutkintaviranomaisten toimivaltuuksia on viime vuosina kasvatettu huomattavasti ja useita tähän tähtääviä lakimuutoksia on tälläkin hetkellä sekä valmisteilla että

käsittelyssä eduskunnassa. Rikostiedustelulainsäädännön ohella voimakkaasti perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavia lakiesityksiä ovat passi- ja henkilötietorekisterin biometristen tunnisteiden käytön laajentaminen rikostutkintaan ja ns. palomuurisäätelystä heikentävä lakimuutos, joka helpottaa tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttamista rikostorjuntaan. Molemmissa esityksissä on kyse käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisesta.

Lisäksi kotirauhan suojaa ollaan heikentämässä myös pakkokeinolain muutoksella. Samanaikaisesti perustuslain 10 § muutosesityksen kanssa käsittelyssä olevassa pakkokeinolain muutosesityksessä (Työryhmämietintö koskien pakkokeinolain muutostarpeiden arviointia, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja | 2025:55) ehdotetaan, että esitutkintaviranomaisten toimivaltuuksia laajennetaan mahdollistamalla salainen kotietsintä. Mietinnön mukaan salaisella etsinnällä tehostettaisiin vakavien rikosten selvittämistä. Pakkokeinolain muuttamista koskevassa mietinnössä todetaan, että ”ehdotetun sääntelyn katsotaan täyttävän perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädetyn kotirauhan suojaa koskevan rajoituslausekkeen välttämättömyysvaatimus erityisesti, kun etsinnän toimittaminen olisi mahdollista vain hyvin rajallisissa tilanteissa vakavien rikosten selvittämiseksi ja sääntelyssä turvattaisiin oikeusturvakeinot.” Amnesty katsoi lausunnossaan (AI FI 1/2026), samoin kuin EOA ja OKA, että ehdotettu muutos pakkokeinolakiin ei täytä perustuslain 10 §:n 3 momentin välttämättömyyskriteeriä. Jos esitys hyväksytään ja perustuslain 10 § edellyttämää välttämättömyyskriteeriä tulkitaan yhtä joustavasti myös tulevassa rikostiedustelutoimivaltuuksia koskevassa lainsäädännössä, se alkaa menettää merkitystään ja hyväksytään se, että salaisten pakkokeinojen käytön kynns madaltuu huomattavasti.

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan PeVL 98/2022 vp, että ”[p]erustuslakivaliokunta kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelylle on ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin. Lainmuutoksilla toteutettavat toimivallan laajennukset voivat sinänsä olla vähäisiä, mutta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös jo aiemmin säädetyt valtuudet. Vähäinenkin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossa arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aiheutta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia.” Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan myös todennut, että ”osittaismuutokset ovat omiaan vaikeuttamaan kokonaiskuvan saamista esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöstä ja sen vaikutuksista.”

Amnesty katsoo, että yksittäisillä lakimuutoksilla jatkuvasti laajennettavat toimivaltuudet vaikeuttavat kokonaiskäsityksen muodostamista esitutkintaviranomaisten tosiasiallisesta toimivaltuuksien lisääntymisestä. Tämä on ongelmallista, kun on kyse menettelyistä, joilla puututaan voimakkaasti perus- ja ihmisoikeuksiin. Esimerkiksi yllä mainittujen lakimuutosten yhteisvaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin ei ole arvioitu, vaikka esimerkiksi passi- ja henkilötietorekisterin biometristen tunnisteiden käyttöalan laajentaminen yhdistettynä yksityisyyden suojan heikentämiseen ja väljästi määriteltynä uhkaan perustuviin rikostiedustelutoimivaltuuksiin voi pahimmillaan johtaa perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksiin.

Amnesty yhtyy OKA:n lausuntoon, jossa todetaan, että ”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”. Amnesty katsoo myös, että perustuslain suojaa perusoikeuksille, kuten yksityisyyden suojalle, on entistä tärkeämpää pitää yllä, sen sijaan että sitä heikennettäisiin viranomaisten toiminnan tehostamisen ja tavallisen lainsäädännön tarpeiden perusteella.

Lisäksi on huomioitava, että järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa ja selvittämisessä ei tälläkään hetkellä aina käytetä tehokkaasti niitä keinoja, joita nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa. Esimerkiksi apulaisoikeuskanslerin ihmiskaupparikosepäilyjen esitutkinnoista vuonna 2021 tekemässä selvityksessä paljastui, että keskeinen ongelma oli rikoksen tunnistaminen, ei niinkään käytettävissä olevien tutkintamenetelmien kapeus. Toinen tunnistettu ongelma oli syyteoikeuden raukeaminen esitutkintojen aiheettomien viivästymisten vuoksi. Puutteet poliisin osaamisessa ihmiskaupparikosten selvittämisessä olivat ilmeisiä. Vuonna 2024 apulaisoikeuskansleri totesi, että poliisin toiminnassa on ollut myönteistä kehitystä, mutta ihmiskaupparikosten esitutkinnoissa oli edelleen puutteita. Sen sijaan että luodaan aina uusia toimivaltuuksia poliisille, jo nyt olemassa olevia keinoja vakavan rikollisuuden torjumiseksi tulisi hyödyntää tehokkaammin.

Rikostiedustelutoimivaltuuksista säädettäessä keskeistä on toimivien oikeusturvatakeiden varmistaminen. Oikeusturvatakeita luotaessa on otettava huomioon siviili- ja sotilastiedustelumenettelyissä havaitut ongelmat esimerkiksi salaisista menetelmistä ilmoittamisessa kohdehenkilöille: eduskunnan oikeusasiamies on huomauttanut, että näihin liittyvissä tiedusteluvaltuuksien käytössä on paljastunut, ettei kohdehenkilöille ole ilmoitettu salaisten menetelmien käytöstä siten, kuin lainsäätäjä on tarkoittanut, vaikka ilmoittamatta jättämisen on ollut tarkoitus olla poikkeus pääsääntöön (ks. esim. Oikeusasiamies havaitsi ongelman: Siviili- ja sotilastiedustelun kohteet eivät saa ilmoitusta seurannasta | HS.fi).

Ennakollinen valvonta, eli käytäntö, jossa tuomioistuin päättää salaisen tiedonhankinta- tai pakkokeinon käyttämisestä, ei välttämättä toimi tehokkaasti perusteettomien lupahakemusten karsimiseksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksen 2024 mukaan poliisille myönnettiin rikoksen selvittämistä varten 2173 telekuuntelu- ja valvontalupaa, ja poliisin pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ja -valvonnan kohteena vuonna 2024 oli 523 epäiltyä. Televalvonnan kohteena oli 1 953 epäiltyä. Poliisilakiperusteisten televalvonnan kohteena oli 341 henkilöä. Vuonna 2024 tuomioistuimet hylkäsivät 11 poliisin telepakkokeinovaatimusta ja 2 Tullin televalvontaa koskevaa vaatimusta.

Hyväksymisprosentteista ei toki voida suoraan päätellä, voiko kyse olla jossain määrin tehottomasta ja kritiikittömästä tuomioistuinkäytännöstä vai esimerkiksi vain siitä, että poliisin tekemät hakemukset ovat säännönmukaisesti laadukkaita ja perusteltuja. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että tärkeää tulkintakäytäntöä ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttämän yksityisyyttä rajoittavien menetelmien käytön välttämättömyydestä ei juuri synny. Oikeuskäytännön tarve olisi erityisen

korostunut ns. uhkaperusteisen rikostiedustelun kohdalla, jossa yhteydestä konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn olisi luovuttu.

Kesällä 2025 julkisuuteen tullut poliisin salaisen pakkokeinon (televalvonnan) käyttö ilmastoaktivistien seuraamiseksi ei herätä luottamusta poliisin toimintaan lupaa haettaessa eikä siihen, että salaisten menetelmien käytön välttämättömyyttä arvioidaan tuomioistuimissa. Poliisin salaisia pakkokeinoja saatetaan käyttää hyvin matalalla kynnyksellä. Kesällä 2024 esitutkintaviranomainen haki lupaa salaisen pakkokeinon (televalvonnan) käyttöön neljän ilmastoaktivistin seuraamiseksi. Lupaa haettiin virheellisten tietojen ja liioiteltujen väitteiden perusteella, ja tuomioistuimet hyväksyivät esitutkintaviranomaisten argumentit salaisen pakkokeinon tarpeellisuudesta arvioimatta esitutkintaviranomaisen esittämien väitteiden paikkansapitävyyttä. Salaisen pakkokeinon perusteluna käytettiin myös toimintaa, joka kuuluu kokoontumisvapauden suojan ja perusoikeuksien piiriin.

Mietinnössä (s. 58) edellytetään, että laillisuusvalvonnalle osoitetaan ”vahvat toimivaltuudet puuttua tarvittaessa rikostiedusteluviranomaisten toimintaan yksilön oikeusaseman ja perusoikeuksien suojaamiseksi sekä toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi.” Vahvat toimivaltuudet eivät kuitenkaan riitä tehokkaan laillisuusvalvonnan takeeksi, jos rikostiedusteluviranomaisten valvontaan ei osoiteta riittäviä resursseja.

Amnesty esittää, että mietinnön pohjalta ei aloiteta lainvalmistelua, koska mietinnössä esitetyt muutokset perustuslakiin eivät ole perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

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?

-

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?

-

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

-

6. Muut huomionne työryhmän mietinnöstä

-

Tuukkanen Anu
Amnesty International Suomen osasto