Oikeusministeriön julkaisuja
Justitieministeriets publikationer

Mietintöjä ja lausuntoja
Betänkanden och utlåtanden

2026:19

Perustuslain 10 §:n tarkistaminen

Lausuntotiivistelmä

OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2026:19

Perustuslain 10 §:n tarkistaminen

Lausuntotiivistelmä

Ilona Sekiguchi, Liisa Leppävirta, Niklas Vainio

Oikeusministeriö Helsinki 2026

Julkaisujen jakelu
Distribution av publikationer

Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Oikeusministeriö
CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-463-3
ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2026

Kuvailulehti

2.4.2026

Perustuslain 10 §:n tarkistaminen
Lausuntotiivistelmä

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2026:19		**Teema**	Mietintöjä ja lausuntoja
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t	Ilona Sekiguchi, Liisa Leppävirta, Niklas Vainio		
Kieli	suomi	**Sivumäärä**	35

Tiivistelmä

Oikeusministeriön asettama työryhmä valmisteli toimeksiantonsa mukaisesti hallituksen esityksen muotoon laaditun, perustuslain 10 §:n tarkistamista koskevan mietinnön (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2026:2). Oikeusministeriö järjesti lausuntokierroksen työryhmämietinnön suomenkielisestä versiosta 4.12.2025–22.1.2026 ja ruotsinkielisestä versiosta 19.1.–2.3.2026. Lausuntoja saapui yhteensä 43.

Pykälän 2 momenttiin ehdotettua muutosta nimenomaisten kirjettä ja puhelua koskevien viittausten poistamiseksi kannatettiin laajasti. Ehdotukseen 3 ja 4 momentin niin sanottujen rikostutkinnallisten rajoitusperusteiden sanamuodon muuttamisesta muotoon ”rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi” suhtauduttiin teknisempänä muutoksena pääsääntöisesti myönteisesti, mutta eräät lausunnonantajat pitivät muutosta sisällöllisenä ja näin ollen laajempia perusteluja edellyttävänä. Uhkaperusteista rikostiedustelua sekä siviili- ja sotilastiedustelua kotirauhan piirissä koskevien ehdotusten osalta näkemykset jakaantuivat erityisesti uhkaperusteisen rikostiedustelun osalta. Rikostiedustelun sekä siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksia pidettiin merkittävinä muutoksina nykytilaan ja edellytettiin niiden laajempaa perustelemista.

Asiasanat	perusoikeudet, ihmisoikeudet, tiedustelu, rikollisuus, yksityiselämä, kotirauha		
ISBN PDF	978-952-400-463-3	**ISSN PDF**	2490-1172
Asianumero	VN/26633/2024	**Hankenumero**	OM067:00/2024
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-463-3		

Presentationsblad

2.4.2026

Revidering av 10 § i grundlagen
Sammandrag av utlåtandena

Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2026:19		**Tema**	Betänkanden och utlåtanden
Utgivare	Justitieministeriet		
Författare	Ilona Sekiguchi, Liisa Leppävirta, Niklas Vainio		
Språk	finska	**Sidantal**	35

Referat

En arbetsgrupp tillsatt av justitieministeriet beredde i enlighet med sitt uppdrag ett betänkande i form av en regeringsproposition om revidering av 10 § i grundlagen (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 2026:2). Justitieministeriet genomförde remissbehandlingen av den finskspråkiga versionen av arbetsgruppens betänkande 4.12.2025–22.1.2026 och av den svenskspråkiga versionen 19.1–2.3.2026. Det kom in sammanlagt 43 utlåtanden.

Den ändring som föreslås i 2 mom., och som innebär att de uttryckliga hänvisningarna till brev och telefonsamtal stryks, fick ett brett stöd. Förslaget att ändra ordalydelsen i 3 och 4 mom. om de så kallade brottsutredningsrelaterade begränsningsgrunderna till ”för att brott ska kunna förhindras och utredas” bemöttes i huvudsak positivt som en mer teknisk ändring, men vissa remissinstanser ansåg att ändringen är innehållsmässig och därmed förutsätter mer omfattande motiveringar. När det gäller förslagen om hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning samt civil och militär underrättelseinhämtning i hemfridsskyddade lokaler var åsikterna delade, särskilt i fråga om hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning. Befogenheterna för kriminalunderrättelseinhämtning samt civil och militär underrättelseinhämtning uppfattades som betydande förändringar jämfört med nuläget och ansågs förutsätta mer omfattande motiveringar.

Nyckelord grundläggande rättigheter, mänskliga rättigheter, underrättelseinhämtning, brottslighet, privatliv, hemfrid

ISBN PDF	978-952-400-463-3	**ISSN PDF**	2490-1172
Ärendenummer	VN/26633/2024	**Projektnummer**	OM067:00/2024
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-463-3		

Description sheet

2 April 2026

Amending Section 10 of the Constitution: Summary of opinions

Publications of the Ministry of Justice, Memorandums and statements 2026:19		**Subject**	Memorandums and statements
Publisher	Ministry of Justice, Finland		
Author(s)	Ilona Sekiguchi, Liisa Leppävirta, Niklas Vainio		
Language	Finnish	**Pages**	35

Abstract

In accordance with its mandate, a working group appointed by the Ministry of Justice prepared a report proposing amendments to section 10 of the Constitution. The working group report was drawn up in the form of a government proposal (Memorandums and statements of the Ministry of Justice 2026:2). The Ministry of Justice requested stakeholders to submit opinions on the Finnish version of the working group report between 4 December 2025 and 22 January 2026 and on the Swedish version between 19 January and 2 March 2026. A total of 43 opinions were received.

The proposal to remove the explicit references to correspondence and telephony from subsection 2 of section 10 was widely supported. The proposal to amend the wording of the restriction grounds related to the investigation of crime laid down in subsections 3 and 4 to 'for preventing and investigating criminal offences' was generally welcomed, as many considered it an amendment of a more technical nature. Some of the commentators were, however, of the view that the amendment is substantive and would therefore require more extensive justifications. With regard to the proposals concerning threat-informed criminal intelligence and civilian and military intelligence in places covered by the right to domestic privacy, the consulted stakeholders' views were divided, especially in respect of threat-informed criminal intelligence. The proposed amendments to the powers related to criminal, civilian and military intelligence were considered significant in comparison to the current situation, and many felt that broader justifications for these amendments should be provided.

Keywords	fundamental rights, human rights, intelligence, crime, private life, domestic privacy		
ISBN PDF	978-952-400-463-3	**ISSN PDF**	2490-1172
Reference number	VN/26633/2024	**Project number**	OM067:00/2024
URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-463-3		

Sisältö

1 Johdanto 7

2 Lausuntopalaute yleisesti 10

3 Kirjettä ja puhelua koskevien viittausten poistaminen 11

4 Rikosten estäminen ja selvittäminen 13

5 Uhkaperusteinen rikostiedustelu 15
5.1 Yleisiä huomioita 15
5.2 Eduskuntaryhmät 16
5.3 Ylimmät laillisuusvalvojat ja tiedusteluvalvontavaltuutettu 18
5.4 Ministeriöt 22
5.5 Järjestöt ja muut lausunnonantajat 23

6 Tiedustelutoimivaltuuksien käyttäminen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa 28

7 EU-oikeuden ja kotirauhan suojan suhde 31

8 Muut huomiot 32
8.1 Perustuslain muutoksen kiireellisyys 32
8.2 Menettely valmistelussa 32
8.3 Muut perusoikeudet ja lähdesuoja 33
8.4 Kiirepaikannus 34
8.5 Maahantulijoiden laitteisiin kohdistuva laite-etsintä 35
8.6 Ahvenanmaan itsehallinto 35

1 Johdanto

Tämä lausuntotiivistelmä koskee oikeusministeriön 18.9.2024 asettaman työryhmän mietintöä Perustuslain 10 §:n tarkistaminen : Työryhmän mietintö (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja, 2026:2). Työryhmän tehtävänä oli valmistella tarpeelliset muutokset perustuslain 10 §:ään ottaen huomioon rikos-, siviili- ja sotilastiedusteluun sekä EU-lainsäädäntöön, vakavan rikollisuuden uusiin muotoihin ja teknologiseen kehitykseen liittyvät tarpeet.

Mietinnössä ehdotetaan perustuslain 10 §:n muutosta. Työryhmä ehdottaa perustuslain 10 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin yleisesti kaiken luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuudesta. Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttien sanamuodot ehdotetaan muutettavaksi siten, että molemmissa momenteissa käytetään ilmaisua "rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi". Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentteja ehdotetaan muutettavan lisäksi siten, että niissä mahdollistetaan rajoitus tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Lisäksi 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.

Oikeusministeriö järjesti lausuntokierroksen työryhmämietinnön suomenkielisestä versiosta 4.12.2025–22.1.2026 ja ruotsinkielisestä versiosta 19.1.–2.3.2026. Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi-sivustolla, jossa se oli julkisesti kaikkien saatavilla ja vastattavissa. Oikeusministeriö lähetti lausuntopyynnön lausuntopalvelun kautta 45 taholle. Lausuntoja saapui 43.

Mietinnöstä pyydettiin lausunto seuraavilta tahoilta. Lausunnon antaneet on merkitty *:llä.

Ahvenanmaan maakuntahallitus*
Amnesty International Suomen osasto ry*
Eduskunnan oikeusasiamies*
Electronic Frontier Finland – Effi ry*
Ihmisoikeusliitto ry

Juristiliitto ry*
Keskusrikospoliisi*
Keskustan eduskuntaryhmä*
Kokoomuksen eduskuntaryhmä*
Korkein hallinto-oikeus
Korkein oikeus
Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä
Liike Nyt -eduskuntaryhmä
Liikenne- ja viestintäministeriö*
Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom)*
Maa- ja metsätalousministeriö
Medialiitto ry*
Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry*
Oikeustoimittajat ry
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Perussuomalaisten eduskuntaryhmä
Poliisihallitus*
Puolustusministeriö*
Pääesikunta
Ruotsalainen eduskuntaryhmä
Sisäministeriö*
Sosiaali- ja terveysministeriö*
Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä*
Suojelupoliisi*
Suomen Asianajajat*
Suomen Journalistiliitto ry*
Suomen tuomariliitto ry*
Tasavallan presidentin kanslia
Tiedusteluvalvontavaltuutettu*
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry*
Tietosuojavaltuutettu*
Turvallisuuskomitea
Työ- ja elinkeinoministeriö*
Ulkoministeriö*
Valtioneuvoston kanslia
Valtioneuvoston oikeuskansleri*
Valtiovarainministeriö*
Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä*
Vihreä eduskuntaryhmä*
Ympäristöministeriö*

Edellä mainittujen lisäksi lausunnon toimittivat seuraavat tahot:

Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Finanssiala ry
Miesten hypogonadikuntoutujien järjestö ry
Sanoma Media Finland Oy
Toimittajat ilman rajoja, Suomi ry
Yleisradio Oy
oikeustieteen tohtori, professori Martin Scheinin (Lundin yliopisto ja Eurooppalainen yliopistoinstituutti)

sekä viisi yksityishenkilöä.

Valtioneuvoston kanslia, korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus ilmoittivat, että niillä ei ole lausuttavaa asiassa.

Lausuntopyyntö, annetut lausunnot yksityishenkilöiden antamia lausuntoja lukuun ottamatta sekä lausunnoista koottu lausuntoyhteenveto ovat saatavissa valtioneuvoston hankeikkunasta (hankenumero OM067:00/2024). Lausuntopalvelussa annetut lausunnot ovat saatavissa Lausuntopalvelusta kyseisen lausuntopyynnön sivulla.

Tässä lausuntotiivistelmässä lausumia on lyhennetty, ryhmitelty ja niiden kieliasua on yhtenäistetty. Lausuntojen koko sisältöä ei ole toistettu yksityiskohtaisesti.

2 Lausuntopalaute yleisesti

Kaikkia mietintöön sisältyneitä perustuslain 10 §:n muutosehdotuksia pitävät kannatettavina tai perusteltuina *kokoomuksen eduskuntaryhmä, keskustan eduskuntaryhmä, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Poliisihallitus, keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi. Ympäristöministeriöllä* ei ole huomauttamista mietintöluonnoksessa ehdotettuun.

Pykälän 2 momenttiin ehdotettua muutosta nimenomaisten kirjettä ja puhelua koskevien viittausten poistamiseksi kannatetaan laajasti. Uhkaperusteista rikostiedustelua sekä siviili- ja sotilastiedustelua kotirauhan piirissä koskevien ehdotusten osalta näkemykset jakaantuvat erityisesti uhkaperusteisen rikostiedustelun osalta. Rikosten estämistä ja selvittämistä koskevaan ehdotukseen suhtaudutaan teknisempänä muutoksena pääsääntöisesti myönteisesti, mutta eräät lausunnonantajat pitävät muutosta sisällöllisenä ja näin ollen laajempia perusteluja edellyttävänä. Lausunnoissa esitetyistä kommenteista suurin osa kohdistuu perustuslain muutosehdotuksen perustelutekstiin. Lisäksi joissakin lausunnoissa tehdään pykälätekstiä koskevia muotoiluehdotuksia.

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja *eduskunnan oikeusasiamies* pitävät uhkaperusteisen rikostiedustelun mahdollistamista ja kotirauhan suojan laajempaa rajoittamista koskevia ehdotuksia periaatteellisesti merkittävinä. Oikeuskanslerin mukaan ehdotukset edellyttävät siten painavia perusteita ja huolellista sääntelyä. Oikeusasiamies pitää välttämättömänä, että jatkovalmistelussa tehdään konkreettisemmin ja avoimemmin selkoa siitä, minkä vuoksi ehdotetut muutokset ovat välttämättömiä. Useissa muissakin lausunnoissa uusia rikostiedustelun sekä siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksia pidetään merkittävinä muutoksina nykytilaan ja ilmaistaan huoli perussoikeussuojan heikentymisestä, myös perusoikeuksien ydinalueella.

3 Kirjettä ja puhelua koskevien viittausten poistaminen

Lausunnoissa pääsääntöisesti kannatetaan ehdotettua muutosta, jonka mukaan 2 momentista poistettaisiin nimenomaiset viittaukset kirjeeseen ja puheluun suojatun luottamuksellisen viestin muotoina. Lausunnoissa esitetään joitakin huomioita luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan alasta ja yksityisten roolista luottamuksellisen viestin salaisuuden turvaamisessa.

Eduskunnan oikeusasiamies pitää tärkeänä, että esityksessä tarkasteltaisiin, mitä luottamuksellisen viestin salaisuuden perusoikeuden ydinalueena voidaan pitää. Oikeusasiamies korostaa, että viestinnän moninaisuus on johtanut uudenlaisiin tulkintarajanvetoihin siitä, mikä viestiliikenne kuuluu luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. *Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän* mukaan luottamuksellisen viestin suojan ydinalueen määrittyminen uusien viestintävälineiden kohdalla on väistämättä jätettävä perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten tulkintakäytännön varaan. *Keskusrikospoliisi* esittää, että luottamuksellisen viestin määritelmää täsmennettäisiin esityksen perusteluissa ottaen huomioon, että kaikki sähköisesti liikkuva tieto ei ole luottamuksellista viestintää.

Eräissä lausunnoissa pidetään tärkeänä, että muutoksella ei kavenneta suojan alaa (*Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom), Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry*). *Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssiala ry* ja *Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry* korostavat, että muutos ei saa johtaa velvoitteisiin, jotka tosiasiallisesti heikentävät viestinnän tietoturvallisuutta tai nykyaikaisten viestintäpalvelujen suojaustasoa. Lausunnoissa painotetaan myös salauksen merkitystä perusoikeuksien toteutumisen kannalta (*Liikenne- ja viestintäministeriö*, Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom), Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssiala ry, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry).

Liikenne- ja viestintäministeriö ja *Finanssiala ry* kiinnittävät huomiota kysymykseen viestinnän luottamuksellisuuden rajoittamisesta silloin, jos kyse on yksityisten tahojen mahdollisuuksista käsitellä luottamuksellista viestintää ja sen välitystietoja. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä jää nykyisellään epäselväksi, milloin tällaista sääntelyä olisi arvioitava suhteessa perustuslain 10 §:n 4 momentin kvalifioituun lakivaraukseen ja milloin arviointi tapahtuisi suhteessa perusoikeuksien yleisiin

rajoitusedellytyksiin. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää valitettavana, ettei hankkeessa ollut mahdollisuutta laajemmin tarkastella teknologisen kehityksen johdosta seuraavia muutostarpeita. Finanssiala ry pitää tärkeänä, että mietinnössä käsiteltäisiin viestinnän luottamuksellisuudesta poikkeamisen mahdollisuutta yksityisen sektorin osalta. *Finanssiala ry* ja *Elinkeinoelämän keskusliitto EK* katsovat, että viestinnän luottamuksellisuuden suojaa koskeva perustuslain 10 §:n sääntely ei saisi muodostua esteeksi EU-lainsäädännöstä seuraavien tietoturvallisuus- ja riskienhallintavelvoitteiden tehokkaalle toimeenpanolle.

Sisäministeriö toteaa, että teknologian kehityksen ja sitä koskevan lainsäädännön ei tulisi jatkossakaan vaikuttaa viranomaisten toimivaltuuksien säätämistä tai soveltamista supistavasti esimerkiksi yksityisten toimijoiden velvollisuuksia korostamalla tai niiden avustamisvelvollisuuksia rajaamalla.

4 Rikosten estäminen ja selvittäminen

Pääosin lausunnoissa pidetään perusteltuna ehdotusta voimassa olevan lain mukaisten ns. rikostutkinnallisten rajoitusperusteiden sanamuodon yhdenmukaistamiseksi muotoon ”rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi” (*kokoomuksen eduskuntaryhmä, sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä, keskustan eduskuntaryhmä, vihreä eduskuntaryhmä, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, tiedusteluvalvontavaltuutettu, Poliisihallitus, keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom), Electronic Frontier Finland – Effi ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssiala ry, Medialiitto ry, Sanoma Media Finland Oy, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry*).

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä, eduskunnan oikeusasiamies, Suomen Asianajajat ja *Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry* kyseenalaistavat muutoksen tarpeellisuuden ehdotetuin perusteluin. Lausunnoissa arvioidaan, että perustuslain sanamuodon muuttamisella olisi jatkossa vaikutuksia säännöksen tulkintaan. Rajoitusperusteen alan tulkinnallista laajenemista pidetään mahdollisena riskinä.

Oikeusasiamies katsoo, että esityksessä tulisi tehdä paremmin selkoa ehdotetun valtiosääntöisen estämisen käsitteen merkityksestä ja siitä, miksi käsitteen lisääminen perustuslain tekstiin on välttämätöntä. Oikeusasiamiehen mukaan esityksen väite siitä, että ehdotus ei muuttaisi nykytilaa, edellyttäisi nykytilan selkeämpää kuvaamista ja sen tarkastelua, miten estämisen käsite eroaa nykyiseen sanamuotoon sisältyvistä käsitteistä. Oikeusasiamies pitää riskinä sitä, että estäminen voisi saada tulkintakäytännössä itsenäisen, vakiintuneesta selvittämisen sisällöstä poikkeavan, ennalta estämiseen viittaavan sisällön. Oikeusasiamies viittaa myös mahdollisiin vastakkaispäätelmiin, joita voisi syntyä siitä, että perustuslaissa käytetään rikostorjuntaa koskevissa laeissa käytettyjä ilmaisuja ”estäminen ja selvittäminen” mutta jätetään kuitenkin pois samassa yhteydessä vakiintuneesti käytetty paljastamisen käsite.

Suojelupoliisi näkee muutoksen perustelluksi mutta katsoo, että mietinnössä ei selvästi tuoda esiin, että rikoksen paljastaminen kuuluisi perustuslaissa tästä lähin käsitteen "rikosten selvittäminen" piiriin.

Lausunnoissa myös korostetaan tarvetta selkeälle erottelulle uuden uhkaperusteista rikostiedustelua koskevan rajoitusperusteen sekä rikosten estämistä ja selvittämistä koskevan rajoitusperusteen välillä (*sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä, Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom), Elinkeinoelämän keskusliitto EK*). Eräissä lausunnoissa katsotaan, että estämistä ja selvittämistä koskeva muutos helpottaisi konkreettisiin ja yksilöityihin rikoksiin liittyvän sekä uuden uhkaperusteista rikostiedustelua koskevan rajoitusperusteen välisen suhteen hahmottamista (*sisäministeriö, tiedusteluvalvontavaltuutettu*). Eräissä lausunnoissa painotetaan, ettei "estämisen" käsitettä tule tulkita tavalla, joka mahdollistaisi laajamittaisia, yleisluonteisia tai kohdentamattomia valvontajärjestelyjä (Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry).

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää ehdotusta kannatettavana mutta toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön erkaantuminen säännöksen kieliasusta ei sellaisenaan liene riittävä peruste perustuslain sanamuodon muuttamiselle.

Professori Scheinin ei pidä perusteltuna muutoksen lähtökohtaa sanamuodon muuttamisesta vastaamaan voimassa olevan sanamuodon kanssa ristiriidassa olevaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Muutos on perusteiltaan epäonnistunut ja vähentäisi suomalaisen perustuslakivalvonnan legitimiteettiä.

Professori Scheinin pitää ongelmallisena myös sitä, että virkamiestyöryhmän tekemää valmistelua on ohjannut parlamentaarinen ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana on toiminut eduskunnan perustuslakivaliokunnan nykyinen puheenjohtaja ja jäsenenä saman valiokunnan edellisen vaalikauden puheenjohtaja. Professori Scheinin näkee menettelyn edustavan kielteistä kehitystä yksilön perustavanlaatuisten oikeuksien suojan asteittaisesta rapautumisesta valtiollisten toimijoiden peräkkäisten ja sinänsä laillisten toimien kautta sekä johtaneen sisällöllisesti yksilön oikeuksien ja oikeusvaltion kannalta ei-hyväksyttäviin ehdotuksiin. Professori Scheinin pitää ehdotusta järjestelmätason muutoksena Suomen perustuslakikontrollijärjestelmään ja katsoo, että perustuslain muuttaminen lainsäätäjän liikkumavaraa avartavien perustuslakivaliokunnan tulkintojen perusteella kaventaa tuomioistuinten toimivaltaa osaltaan huolehtia perustuslain noudattamisesta ja perusoikeuksien kunnioittamisesta. Tilanteessa, jossa uudet lait ja lakien soveltaminen saattavat etääntyä perustuslaissa turvatusta yksityisyyden suojasta, olisi sen sijaan hyvä, että perustuslain tekstin ja muun lain välille jää perustuslakivaliokunnan ennakkokontrollin jälkeen jännitteitä, jotka on kohdattava lakia soveltaessa.

Vastaavia huomioita esitetään eräiden yksityishenkilöiden lausunnoissa.

5 Uhkaperusteinen rikostiedustelu

5.1 Yleisiä huomioita

Lausuntopalaute uhkaperusteista rikostiedustelua koskevan muutoksen osalta jakaantui. Muutosta kannattavat erityisesti lausunnon antaneet turvallisuusviranomaiset. Muutosta vastustavat tai varauksellisesti siihen suhtautuvat *valtioneuvoston oikeuskansleri* ja *eduskunnan oikeusasiamies* sekä *Suomen Asianajajat, Amnesty International Suomen osasto ry, Electronic Frontier Finland – Effi ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Juristiliitto ry, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry, professori Scheinin* ja eräät yksityishenkilöt. Lausunnon antaneista eduskuntaryhmistä muutosehdotusta vastustavat *vihreä eduskuntaryhmä* ja *vasemmistoliiton eduskuntaryhmä*. *Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä* suhtautuu ehdotettuun muutokseen varauksellisesti.

Uhkaperusteista rikostiedustelua koskevaa muutosta kannattavat *kokoomuksen eduskuntaryhmä, keskustan eduskuntaryhmä, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Poliisihallitus, keskusrikospoliisi* ja *suojelupoliisi*. Lausunnoissa viitataan muun muassa rikollisuudessa ja toimintaympäristössä tapahtuneeseen muutokseen ja todetaan poliisin tiedon tarpeen siirtyneen yhä enemmän uhkaa tai ilmiötä koskevan tiedon hankintaan ja hyödyntämiseen (sisäministeriö, keskusrikospoliisi). Esiin tuodaan myös, että useat rinnakkaisetkin tiedonhankintakeinot voivat olla tarpeen riittävien tietojen saamiseksi ja kokonaiskuvan muodostamiseksi (Poliisihallitus). Uhkaperusteista rikostiedustelua pidetään tärkeänä muun muassa tiedonhankinnan tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan kohdentamisen kannalta (Poliisihallitus). Laajempi keinovalikoima parantaa mahdollisuuksia vakavan rikollisuuden muodostamien uhkien torjumiseen sekä voi vähentää perusoikeuksiin kajoamisen kokonaismäärää ja ajallista kestoa (sisäministeriö).

Uhkaperusteisen rikostiedustelun mahdollistamista kotirauhan suojan piirissä pidetään perusteltuna myös siksi, että kotirauhan suojaamista tiloista ei muodostuisi tiloja, joissa toimintaa voitaisiin poliisin rikostiedustelun ulottumattomissa toteuttaa (Poliisihallitus, keskusrikospoliisi), sekä peitetoiminnan suojaamiseksi (sisäministeriö, Poliisihallitus). Poliisihallitus arvioi, että kotirauhan suojaamia tiloja voitaisiin käyttää poliisin tiedonhankinnan paljastamiseen kutsumalla poliisimies tai

tietolähde kotirauhan suojaamaan tilaan, mikä voisi myös asettaa tiedonhankintaa toteuttavan tietolähteen tai poliisimiehen välittömään hengen- ja terveyden vaaraan.

Keskusrikospoliisi korostaa rikostiedustelun tarvetta kyberrikosten aiheuttamien, muun muassa tietoverkkoinfrastruktuuriin kohdistuvien uhkien näkökulmasta. *Poliisihallitus* pitää esillä viestinnän ja viestinnän sisältötietojen merkitystä erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. *Poliisihallitus* pitää luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan osalta välttämättömänä mahdollistaa uhkaperusteisen rikostiedustelua varten samoja salaisia tiedonhankintakeinoja kuin mistä säädetään nykytilassa poliisilain 5 luvussa.

Suojelupoliisi pitää tarpeellisena selventää jatkovalmistelussa yhtäältä siviili- ja sotilastiedustelua ja toisaalta rikostiedustelua koskevien rajoitusperusteiden välistä suhdetta. Ulko- ja sotilaspoliittisia tarkoitusperiä omaavaa vieraan valtion vaikuttamista on Suomessa pidetty kansallista turvallisuutta uhkaavana toimintana, jolloin tiedonhankinta voidaan perustuslain nykyisen 10 §:n 4 momentin säännöksen nojalla osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten (nykyisin suojelupoliisi, pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos) tehtäväksi. Suojelupoliisi ei sinänsä näe estettä sille, että perustuslain muutoksella mahdollistetaan valtiolliseksi toiminnaksi vielä tunnistamattoman hybriditoiminnan rikollisuutena ilmeneviin muotoihin kohdistuva rikostiedustelu. Sen sijaan tunnistetussa vieraan valtion toiminnassa on suojelupoliisin mukaan lähtökohtaisesti kyse perustuslakivaliokunnan tarkoittamasta siviili- ja sotilastiedustelun tiedonhankinnan ytimessä olevasta kansallisen turvallisuuden uhkasta, jota koskeva tiedustelutoimivalta voidaan osoittaa vain suojelupoliisille ja sotilastiedusteluviranomaisille.

5.2 Eduskuntaryhmät

Kokoomuksen eduskuntaryhmä ja *keskustan eduskuntaryhmä* kannattavat ehdotusta.

Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä yhtyy käsitykseen, että järjestäytyneen rikollisuuden muodostamat uhat ovat muuttuneet vakavammiksi ja rikollisten toiminta on edistyneempää ja ammattimaisempaa. Eduskuntaryhmä jakaa sinänsä käsityksen, että on painava yhteiskunnallinen peruste pyrkiä torjumaan järjestäytyneen rikollisuuden laajentumista ja uusien rikollisryhmien levittäytymistä Suomeen. Samalla eduskuntaryhmä katsoo, että kyseessä olisi hyvin uudenlainen valtuutus rikostiedusteluun. Eduskuntaryhmä esittää muun muassa

uhkaperusteisen rikostiedustelun tarpeen ja käyttökohteiden tarkentamista koskevia huomioita. Eduskuntaryhmä katsoo, ettei mietinnön pohjalta saa riittävää varmuutta siitä, että kotirauhaan ja luottamuksellisen viestin suojaan puuttuminen rikosten torjumiseksi olisi riittävän selkeästi rajattu, eikä voisi muodostua perusteettoman laajaksi.

Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän mukaan esityksessä jää epäselväksi, millä tavalla kynnys valtuuksien käytön osalta muodostuisi ja minkä asteista näyttöä vakavasta uhasta voitaisiin vaatia salaisen tiedonhankintakeinon käyttämiseksi. Eduskuntaryhmä katsoo, että mietinnön perusteluja voitaisiin lukea niin, että pelkkä rikollisuuden järjestäytyneisyys olisi peruste kotirauhaan ja luottamuksellisen suojaan puuttumiseksi, mikä voisi mahdollistaa salaisten tiedonhankintakeinojen pysyväisluonteisen kohdentamisen varsin laajaan ihmisjoukkoon. Eduskuntaryhmä korostaa, että keskeisten perusoikeuksien suojan toteutumista ei voida jättää tavallisen lain tasolla säädettäväksi, vaan myös perustuslain säännöksen tulee itsessään asettaa riittävän selkeät rajat. Erityisesti eduskuntaryhmä korostaa, että mikäli kotirauhaan puuttuminen rikosten torjunnan vuoksi mahdollistettaisiin, tulisi vaatimuksen toimenpiteiden välttämättömyydestä myös korostetusti koskea arviota toiminnan välttämättömyydestä suhteessa sen kohteena olevan toiminnan yksilölle tai yhteiskunnalle muodostamaan uhkaan. Perusoikeuden rajoittamisen kynnyksen osalta lausunnossa katsotaan, että kynnystä luottamuksellisen viestin suojaan puuttumiselle on mahdollista pitää joiltain osin matalampana kuin toimenpiteiden ulottamiselle kotirauhan suojan piiriin. Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä korostaa myös tarvetta saada tarkempaa kansainvälistä vertailua, erityisesti siltä osin, harjoitetaanko vertailumaissa yleistä järjestäytyneeseen rikollisuuteen kohdistuvaa rikostiedustelua, joka ei perustu yksilöitäviin rikosepäilyihin.

Vihreä eduskuntaryhmä suhtautuu varauksellisesti rikostiedustelun mahdollistamista koskevaan ehdotukseen eikä pidä muutosta välttämättömänä mietinnössä esitettyjen perusteiden valossa. Eduskuntaryhmä katsoo, että mikäli muutoksia edistetään, säännöstä olisi vähintään rajattava koskemaan ainoastaan yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaa rikollisuutta.

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä pitää rikostiedustelun mahdollistamista ongelmallisena. Eduskuntaryhmä esittää huomioita liittyen muun muassa ehdotetun rajoitusperusteen täsmällisyyteen sekä rikostiedustelun ja siviili- ja sotilastiedustelun rajoitusperusteiden erillisyyteen toisistaan. Eduskuntaryhmä katsoo, että ehdotuksessa rikostiedustelun kohteena oleva toiminta jää epämääräiseksi, tiedonhankinnan henkilöllinen kohdentaminen väljäksi ja myös käsite ”rikollisuuden torjunta” sisällöltään jokseenkin epäselväksi. Eduskuntaryhmä painottaa, että mitä väljemmät toimivaltuudet ovat, sitä enemmän tiedonhankintaa tullaan

kohdistaneeksi myös tiedonhankinnan varsinaisten kohteiden ulkopuolisiin henkilöihin. Eduskuntaryhmä painottaa, että rikostorjuntatoimivaltuuksia ei tule rinnastaa tiedustelutoimivaltuuksiin ja että olisi ongelmallista, jos rikostiedustelun perusluonne muodostuisi samanlaiseksi kuin tiedustelutoiminnassa. Eduskuntaryhmä viittaa siviilitiedustelun kohdeluetteloon, joka sisältää myös vakavaa rikollisuutta koskevia ilmiöitä, ja katsoo mahdollisen rikos- ja siviilitiedustelun toimivaltuuksien päällekkäisyyden hämärtävän rajoituslausekkeiden rajoja ja tarvetta. Eduskuntaryhmä painottaa myös tavallisen lain säätäjälle asetettavien reunaehtojen arviointia. Eduskuntaryhmä pitää myös välttämättömänä varmistaa ennakollinen, reaaliaikainen ja jälkikäteinen valvonta niin tuomioistuinten, riippumattomien valvontaviranomaisten kuin esimerkiksi parlamentaarisen valvonnan muodossa.

5.3 Ylimmät laillisuusvalvojat ja tiedusteluvalvontavaltuutettu

Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan esitettyjä reunaehtoja tavallisen lain säätäjälle olisi uhkaperusteisen rikostiedustelun osalta tarpeen täydentää. Keskeisiä kysymyksiä ovat 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. Oikeuskanslerin mukaan sääntelyn tulisi täyttää sellaiset ennakoitavuuden vaatimukset, että niiden perusteella voidaan muodostaa käsitys uhkaperusteisen rikostiedustelun kohdentamisesta ja menettelyistä. Oikeuskansleri esittää huomioita myös muun muassa oikeusturvajärjestelyjä koskevien perustelujen täydentämisestä esimerkiksi toteamalla nimenomaisesti, että uhkaperusteisessa rikostiedustelussa ei voitaisi käyttää tiedustelumenetelmänä tietoliikennetiedustelua. Merkittävien, perusoikeuksiin puuttuvien toimivaltuuksien kohdalla olisi oikeuskanslerin mukaan perusteltua edellyttää ennakollista lupamenettelyä tuomioistuimessa.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että rikostiedustelun kohteena oleva toiminta olisi varsin epämääräinen, ja pitää tärkeänä uhkaperusteisen rikostiedustelun perusteen rajaamista vain kaikkein välttämättömimpään. Oikeusasiamies pitää välttämättömänä, että jatkovalmistelussa konkreettisemmin ja selkeämmin kuvataan uhkaperusteisen rikostiedustelun tarve ja sen kohdentuminen. Oikeusasiamies pitää tärkeänä, että vakavan rikollisuuden käsite pyritään määrittelemään esityksessä mahdollisimman ennakoitavasti. Oikeusasiamies ei ole vakuuttunut, tuleeko säännöksen muotoilusta riittävän selkeästi esille henkilöllisen

kohdentamisen edellytys. Henkilöllisen kohdentamisen tarpeen ja toisaalta siitä irtaantumista koskevat esityksen perustelut vaikuttavat oikeusasiamiehen mukaan jossain määrin keskenään ristiriitaisilta. Oikeusasiamies tuo myös esiin, että mitä väljemmät toimivaltuudet ovat, sitä enemmän tiedonhankintaa tullaan kohdistaneeksi tiedonhankinnan varsinaisten kohteiden ulkopuolisiin henkilöihin, mikä olisi perusoikeuksien suojan kannalta ongelmallista.

Oikeusasiamiehen mukaan rikostiedustelutoimivaltuuksia käyttämällä ei tule olla mahdollista kiertää rikostutkintaa koskeviin rajoitusperusteisiin sisältyvää edellytystä, jonka mukaan toimivaltuuden perusteena on oltava konkreettinen ja yksilöity rikosepäily. Oikeusasiamies pitää myös aiheellisena pohtia jatkovalmistelussa, onko perusteltua, että kynnys uhkaperusteiseen rikostiedusteluun kotirauhan suojan piirissä on rajoitusperusteissa sama kuin kotirauhan suojaaman piirin ulkopuolella.

Oikeuskansleri edellyttää rikostiedustelun sekä siviili- ja sotilastiedustelun rajoitusperusteiden välisen suhteen selventämistä. Oikeuskansleri ja *tiedusteluvalvontavaltuutettu* katsovat, että yhtäältä uhkaperusteisen rikostiedustelun ja toisaalta siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksissa on osin rinnakkaisuutta. Rinnakkaisuus koskisi erityisesti terrorismiin, vakavaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja valtiollisten toimijoiden harjoittamiin rikoksiin kohdistettavia toimivaltuuksia. Tämä rinnakkaisuus olisi oikeuskanslerin ja tiedusteluvalvontavaltuutetun mukaan hyvä tunnistaa rikostiedustelusta säädettäessä sekä ottaa huomioon mahdolliset tarpeet esimerkiksi viranomaistoiminnan koordinoinnille.

Oikeuskanslerin mukaan jatkovalmistelussa olisi tarpeen harkita, voidaanko esitysluonnoksen perusteluissa linjata tarkemmin kotirauhan suojan ydinsisältöön puuttuvien toimivaltuuksien säätämisestä. Tämä voisi lausunnon mukaan olla perusteltua ottaen huomioon sen, miten kotirauhan ydinalueelle ulottuviin viranomaistoimivaltuuksiin on nykyisessä lainsäädännössä suhtauduttu. Rajaukset voisivat liittyä esimerkiksi kotirauhan ytimeen puuttuviin teknisen katselun ja teknisen kuuntelun toimivaltuuksiin uhkaperusteisessa rikostiedustelussa ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvässä tiedustelutoiminnassa. Oikeuskansleri toteaa myös, että koska tavallisen lain tasolla säädettäviä toimivaltuuksia arvioidaan myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa, on mahdollista, että joitakin toimivaltuuksia ei voida ulottaa pysyväisluontoiseen asumiseen käytettäviin tiloihin perustuslain laajentuneesta lakivarauksesta huolimatta.

Oikeusasiamies edellyttää, että rikostiedustelun toimivaltuuksilla saadun tiedon käytöstä tulee tavallisen lain tasolla säätää palomuurisäännöksiä tai muutoin estää tiedon rajoittamaton käyttö. Lausunnon mukaan esityksessä jää epäselväksi, missä

määrin tietoa saisi hyödyntää muussa poliisitoiminnassa. Oikeusasiamies pitää myös tärkeänä, että jatkovalmistelussa tehdään kattavammin selkoa oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä.

Oikeuskansleri esittää huomioita sen arvioimisesta, miten ehdotetut rajoitusperusteet täyttävät ihmisoikeusvelvoitteet ja EU-oikeuden velvoitteet. Oikeuskansleri kiinnittää huomiota siihen, että suuri osa esityksen ihmisoikeusvelvoitteita ja EU-oikeutta koskevan katsauksen aineistosta näyttäisi liittyvän rikos- vaan ei uhkaperusteiseen toimintaan. Perusteluissa olisi myös tarpeen käydä nimenomaisesti läpi, miten ehdotetut perusoikeuksien rajoitusperusteet täyttävät ihmisoikeusvelvoitteet ja EU-oikeuden velvoitteet.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu toteaa, että uhkaperusteisen rikostiedustelun ja sen yhteydessä käytettävissä olevien rikostiedustelukeinojen tarkempi hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus määräytyisivät niitä koskevan tavallisen lainsäädännön perusteella. Valtuutettu pitää tärkeänä säätää tavallisessa lainsäädännössä uhkaperusteisessa rikostiedustelussa noudatettavista yleisistä periaatteista sekä rikostiedustelukeinojen käyttöä koskevista yleisistä ja erityisistä edellytyksistä mm. välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimus huomioiden.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu korostaa sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta myös oikeusturvan perustana ja aidosti merkityksellisen laillisuusvalvonnan edellytyksenä. Valtuutetun mukaan uhkaperusteisen rikostiedustelun kohdentaminen organisoituun toimintaan lisäisi sen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Jatkuvaluonteisen organisoidun toiminnan yhteydessä on tehty rikoksia, ollaan parhaillaan tekemässä rikoksia ja suunnitellaan rikosten tulevaisuudessa tekemistä. Sen sijaan yksittäisten henkilöiden organisoituun toimintaan liittymättömien yksittäisten rikosten tapahtuneeksi olettaminen tai tapahtuvaksi ennustaminen esimerkiksi henkilöiden ominaisuuksien ja aikaisemman toiminnan perusteella sekä rikostiedustelukeinojen käytön heihin tämän vuoksi kohdentaminen olisi hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisempaa. Lausunnon mukaan oma kysymyksensä on se, millaista intensiteettiä eli kattavuutta ja reaaliaikaisuutta uhkaperusteiseen rikostiedusteluun kohdistettavalta laillisuusvalvonnalta edellytettäisiin käytännössä. Tähän voisi lausunnon mukaan vaikuttaa muun muassa se, kuinka tarkasti uhkaperusteisen rikostiedustelun kohteena oleva toiminta ja kohteena olevat toimijat sekä toiminnan toteutumisen todennäköisyyttä koskeva vaatimus olisi määritelty. Valvonnan resurssitarpeet riippuisivat puolestaan valvonnalta edellytettävästä intensiteetistä.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu toteaa, että arvioitaessa mahdollisten uudentyyppistä uhkaperusteista rikostiedustelua koskevien erityisten valvontajärjestelyjen tarvetta on perusteltua tarkastella siviili- ja sotilastiedustelua koskevien erityisten valvontajärjestelyjen käyttöönottoon vaikuttaneita seikkoja sekä siviili- ja sotilastiedustelun ja uhkaperusteisen rikostiedustelun yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia. Uhkaperusteiseen rikostiedusteluun voisi valtuutetun mukaan liittyä osin samankaltaisia salassapitotarpeita kuin siviili- ja sotilastiedusteluun. Tässä suhteessa rikostiedustelukeinojen kohteina olleiden henkilöiden oikeusturvan kannalta merkitystä olisi myös sillä, mitä uhkaperusteista rikostiedustelua koskevassa tavallisessa lainsäädännössä säädettäisiin rikostiedustelukeinojen käytöstä niiden kohteina olleille henkilöille ilmoittamisesta, rikostiedustelukeinojen käyttöön liittyvien asiakirjojen asianosaisjulkisuudesta ja rikostiedustelukeinojen käytön kohteina olleiden henkilöiden käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista.

Lausunnoissa esitetään joitakin huomioita myös ehdotetun säännöksen muotoilusta. *Oikeuskansleri* kiinnittää huomiota perustuslaissa noudatetusta kirjoitustavasta poikkeavaan kasuistisuuteen ja toisteisuuteen ehdotetussa sääntelyssä. Oikeuskanslerin mukaan toisteisuus olisi poistettavissa muodostamalla perustuslain 10 §:ään uusi 5 momentti, johon yhdistettäisiin tiedonhankintaa uhkaperusteiseen rikostiedustelua sekä sotilas- ja siviilitiedustelua koskevat rajoitusperusteet.

Oikeusasiamiehen mukaan muotoilu, jossa on etäännytty konkreettisesta rikoksesta (”rikollisuus”) ja kiinnitetty rajoitusperuste rikollisuuden torjumisen sijaan tiedon hankkimiseen, rinnastaa rikostiedustelun ongelmallisesti siviili- ja sotilastiedusteluun. Oikeusasiamies katsoo, että rikostorjuntatoimivaltuuksia ei tule rinnastaa tiedustelutoimivaltuuksiin. Oikeusasiamies pitää siviili- ja sotilastiedustelun mahdollistavaa rajoitusperustetta eli kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa ja sotilaallista toimintaa vakavampina uhkina kuin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavaa vakavaakaan rikollisuutta. Oikeusasiamies katsoo, että ilmaisu ”rikollisuuden torjumiseksi” olisi perusoikeuden rajoitusperusteen kannalta täsmällisempi. Säännökselle esitettyjen perusteluiden valossa vaikuttaa, että säännöksen tarkoituksena olisi nimenomaan mahdollistaa perusoikeuden rajoittaminen rikollisuuden torjumiseksi. Oikeusasiamies pitää perusteltuna säännösmuotoilua ”rikosten selvittämiseksi, yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi - -”.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun mukaan mietinnössä ehdotettu muotoilu ”tiedon hankkimiseksi” jättäisi sellaisenaan jossain määrin epäselväksi, kattaisiko se myös tietojen hankkimisen paljastumisen estämisen tarkoituksessa tapahtuvan valtiosääntöisen kotirauhan suojaan puuttumisen. Valtuutettu esittää harkittavaksi vaihtoehtoisia muotoiluja ”yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti

uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi", "tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavasta vakavasta rikollisuudesta" sekä "tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavasta vakavasta rikollisuudesta sellaisen rikollisuuden torjumiseksi".

Tietosuojavaltuutettu katsoo mietinnössä ehdotetun mukaisesti, että varsinaisessa säädöstekstissä tulee olla sekä edellytys vakavan rikollisuuden torjumisesta että vakavasti uhkaavasta.

5.4 Ministeriöt

Puolustusministeriö katsoo, että esitys vaatinee rikostiedustelun osalta jatkovalmistelua ja esittää muun muassa rajoitusperusteen selventämistä koskevia huomioita. Ministeriön mukaan perusteluissa esitettyjen muiden kuin järjestäytynyttä rikollisuutta koskevien ilmiöiden osalta jää osittain epäselväksi, milloin kyse on yksilön tai yhteiskunnan kannalta vakavan rikollisuuden vakavasta uhkasta ja milloin tavallinen rikollisuus muuttuu tällaiseksi. Lausunnon mukaan henkilöllinen rajautuminen ei myöskään käy täysin selväksi esityksessä käytettyjen esimerkkien valossa.

Puolustusministeriö katsoo ehdotusta kannattaneen suojelupoliisin tavoin, että esityksessä tulisi selventää siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten sekä rikostiedusteluviranomaisen välisiä rajapintoja. Puolustusministeriö toteaa, että sotilas- ja siviilitiedustelutoiminta kohdistuvat nimenomaisesti valtiolliseen toimijaan (hybriditoimija). Jos kävisi ilmi, että valtiollinen toimija esimerkiksi maksaisi järjestäytyneelle rikollisryhmälle tietyn rikoksen toteuttamisesta, asia ohjataan rikoksen suorittajan osalta sen sijaan rikostorjuntaan. Puolustusministeriön mukaan tätä eroa olisi syytä terävöittää jatkovalmistelussa.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että esityksessä ei oteta kantaa siihen, mitkä viranomaiset voivat suorittaa rikostiedustelua. Ministeriön mukaan toimivallan osoittamisen tietyille viranomaisille voidaan katsoa ehkäisevän viranomaisten valtakeskittymiä, minkä osaltaan voidaan katsoa ehkäisevän viranomaisten mielivaltaa.

Sisäministeriö ottaa kantaa palomuurisääntelyn tarpeeseen katsoen, että rikostiedustelun osalta ei tulisi edellyttää siviilitiedustelulainsäädäntöä vastaavaa palomuurisääntelyä rikostiedustelulla saadun tiedon luovuttamiseen ja hyödyntämiseen rikostorjunnassa, vaan rikostiedustelukeinoilla hankitun tiedon käyttöä tulisi enemminkin rajata siten kuin niin sanotun ylimääräisen tiedon käytöstä on säännelty poliisilain 5 luvussa ja pakkokeinolain 10 luvussa.

Valtiovarainministeriö kannattaa rikostiedustelutoimivaltuuksien säätämistä poliisille ja nostaa esiin tarpeen niiden säätämisestä soveltuvin osin myös Tullille ja Rajavartiolaitokselle.

Ulkoministeriön mukaan esityksessä olisi syytä analysoida laajemmin oikeussuojakeinojen tehokkuutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa erityisesti uhkaperusteisen rikostiedustelun kannalta. Ulkoministeriö esittää myös viittaamista lapsen oikeuksien yleissopimukseen, vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimukseen sekä YK:n ihmisoikeuskomitan loppupäätelmiin (CCPR/C/FIN/CO/7) esityksen ihmisoikeusvelvoitteita koskevassa katsauksessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa ehdotuksen tavoitteita, mutta pitää tarpeellisena arvioida jatkovalmistelussa tarkemmin rajoitusperusteen hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja Suomea sitovat ihmisoikeussopimukset. Ministeriö pitää tuomioistuimen ennakollista lupamenettelyä keskeisenä oikeusturvaelementtinä uhkaperusteisen rikostiedustelun osalta.

5.5 Järjestöt ja muut lausunnonantajat

Useissa ehdotukseen kriittisesti suhtautuvissa lausunnoissa rajoitusperustetta pidetään väljänä tai sen soveltamisalan katsotaan jäävän epäselväksi (*Electronic Frontier Finland – Effi ry, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry, professori Scheinin*). Lausuntojen mukaan kotirauhan suoja ja luottamuksellisen viestin salaisuus ansaitsevat edelleen korotetun perustuslainsuojan suhteessa erilaisiin tiedustelutoimivaltuuksiin (Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry, professori Scheinin). Yksilöityjen rikosten sijaan tulevaisuudessa toteutuviin mahdollisiin uhkiin perustuvan rajoitusperusteen katsotaan legitimoivan luonteeltaan tautologiset lakiehdotukset (professori Scheinin). Toimivaltuuksien tarve ja niiden käyttökohde jäävät esityksessä epäselviksi (Electronic Frontier Finland – Effi ry, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry). Muutoksen välttämättömyyttä ei ole vakuuttavasti perusteltu ja vaikutustenarviointi on puutteellista (Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry), muun muassa väärinkäytösmahdollisuuksien osalta (Electronic Frontier Finland – Effi ry). *Suomen Asianajajat* ja *Amnesty International Suomen osasto ry* katsovat, että esitetyt muutokset perustuslakiin eivät ole perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Osa lausujista myös yhtyy eräisiin ylimpien laillisuusvalvojien lausunnoissaan esittämiin kriittisiin huomioihin. Myös eräät yksityishenkilöt vastustavat ehdotusta samansuuntaisin huomioin.

Electronic Frontier Finland – Effi ry pitää ongelmallisena, että uhkaperusteisuus on jo määritelmällisesti epätarkkaa ja pitkälti viranomaisen oman tulkinnan varassa. Väärinkäytösten riski liittyy siihen, että sama viranomainen itse määrittelee uhan ja antaa tuomioistuimelle kaikki tiedot, joita tämä käyttää uhan arvioimiseen. Järjestö toteaa myös, että mietinnössä viitataan lisääntyneeseen viranomaisvastaisuuteen yhteiskunnallisena ongelmana, mutta siinä ei ole huomioitu sitä, että tiedustelu-organisaatioiden valvontavaltuuksien lisääminen on itsessään omiaan lisäämään viranomaisvastaisuutta ja pelkoa viranomaisia kohtaan.

Lausunnoissa ilmaistaan huoli myös tiedustelutoiminnan valvonnan riittävyydestä ja toimivuudesta (*Suomen Asianajajat, Amnesty International Suomen osasto ry, Electronic Frontier Finland – Effi ry*). Suomen Asianajajat katsoo, että esitetyillä perusteilla mahdollistetaan täysin suhteeton ja lähes kokonaan valvomaton puuttuminen kansalaisten kotirauhaan ja viestinnän suojaan. Suomen Asianajajien mukaan muiden vireillä olevien lakiehdotusten valossa on ilmiselvää, että ehdotuksessa viitatun ”uhan” arviointi jää kussakin yksittäistapauksessa tiedon hankkimisesta vastaavan viranomaisen vastuulle. Suomen Asianajajien mukaan viranomaisten toiminnan valvonta on Suomessa riittämätöntä ja käytännössä valvonnasta vastaavien viranomaistahojen (tuomioistuimet, lainvalvontaviranomaiset) mahdollisuudet toteuttaa etukäteis- tai jälkivalvontaa ovat käytännössä olemattomat. Electronic Frontier Finland – Effi ry kiinnittää huomiota siihen, että mietinnössä ei ole arvioitu tehokkaiden oikeusturvakeinojen tosiasiallista toteutumista tiedustelulakien säätämisen jälkeen. Amnesty International Suomen osasto ry pitää tärkeänä riittävien resurssien osoittamista rikostiedusteluviranomaisten valvontaan.

Juristiliitto ry pitää perusteltuna arvioida viranomaisten toimivaltuuksien riittävyyttä turvallisuusuhkien torjumisessa mutta huomauttaa, että myös muuttuvassa yhteiskunnassa on tärkeää säilyttää hyväksyttävä tasapaino viranomaisten toiminnan tehokkuusvaatimusten ja jokaisen henkilön oikeusturvanäkökulmien välillä. Juristiliitto ry lausuu koko esitystä yleisesti koskien, että on tärkeää varmistaa riittävät resurssit oikeusturvan toteutumista seuraavaan valvontatoimintaan ja oikeusturvajärjestelyihin.

Suomen tuomariliitto ry nostaa esiin tuomioistuimen ennakollisen lupamenettelyn osalta, että valvontatyön laadukas toteutuminen edellyttää resursseja, eli paitsi riittävää henkilöstöä, myös sitä, että menettelyn kulku on arvioitu lainsäädäntövaiheessa riittävän huolellisesti mukaan lukien se, minkälaisia perusteluita hakemukselta on edellytettävä. Järjestö korostaa, että rikostiedustelua koskevan tavallisen lainsäädännön tulee olla riittävän tarkkarajaista, jotta mahdollisella tuomioistuinten tehtäväksi osoitettavalla valvonnalla olisi käytännön merkitystä.

Lisäksi Suomen tuomariliitto ry kiinnittää huomiota siihen, että poliisin toimivaltuuksia on kasvatettu viime aikoina pienin muutoksin, ja kehityksen jatkuessa kerrannaisvaikutukset voivat olla suuret. Kehitykseen on suhtauduttava varauksella.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry pitää riittämättömänä muutosten arviointia suhteessa muihin perusoikeuksiin, kuten oikeuteen yhdenvertaisuuteen tai yhdistymis- ja kokoontumisvapauteen, ja viittaa tältä osin esimerkkinä ympäristöaktivismin yhteydessä tapahtuvaan kansalaistottelemattomuuteen.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry katsoo, että ehdotusta perustellaan jossain määrin ilmiöillä, joihin on mahdollista puuttua jo nykyisen perusoikeussääntelyn puitteissa kohdentamalla resursseja tarkoituksenmukaisella tavalla. Järjestö myös suhtautuu epäillen viranomaisten toimivaltuuksien lisäämiseen ja perusoikeussuojan heikentämiseen viranomaisvastaisuuden lisääntymisen perusteella todeten, että vakavan henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmisteluun voidaan puuttua jo nykyisin toimivaltuuksin.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry viittaa mietinnön arviointiin siitä, voisiko kotirauhan suojaa koskevan rajoitusperusteen muotoilla suppeammaksi kuin luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan rajoitusperusteen, mutta ehdotettuun ratkaisuun päädyttiin, jotta säännösten tulkintakäytäntö muodostuisi mahdollisimman yhdenmukaiseksi. Järjestön mukaan työryhmä vaikuttaa esittävän teknisistä ja säädöksen koherenssiin liittyvin perustein laajempaa puuttumista perustuslaissa turvattuun kotirauhaan kuin on välttämätöntä, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä.

Amnesty International Suomen osasto ry 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. Järjestön mukaan uhkaperustaisen rikostiedustelun kohdistamiseen liittyy perus- ja ihmisoikeuksien kannalta riskejä, kuten tiedonhankintakeinojen käyttäminen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden perus- ja ihmisoikeuksien suojaaman toiminnan valvomiseen. Lausunnossa viitataan kokoontumisvapauden kannalta merkityksellisiin esimerkkeihin ulkomailta, missä rauhanomaisia mielenosoittajia on asetettu rikossyytteisiin väkivallattoman toiminnan takia. Lausunnon mukaan Suomessa poliisi on kohdistanut televalvontaa väkivallattomia keinoja käyttäviin ilmastoaktivisteihin. Järjestö katsoo, että tiettyyn ryhmään kohdistettuun uhkaperusteiseen rikostiedusteluun voisi liittyä myös kielletyn etnisen profiloinnin riski.

Amnesty International Suomen osasto ry pitää riskinä myös tulevan lainsäädännön mahdollista tulkinnanvaraisuutta palomuurisääntelyn osalta. Järjestö arvioi, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä johtuu, että palomuurisäätelyä tulisi luoda rikostiedustelun ja rikostutkinnan välille eli saman viranomaisen eri toimintojen väille.

Amnesty International Suomen osasto ry katsoo, että yksittäisillä lakimuutoksilla jatkuvasti laajennettavat toimivaltuudet vaikeuttavat kokonaiskäsityksen muodostamista esitutkintaviranomaisten toimivaltuuksista, mitä voidaan pitää ongelmallisena, kun kyse on voimakkaasti perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvista menettelyistä. Lausunnon mukaan uusien toimivaltuuksien luomisen sijaan jo olemassa olevia keinoja vakavan rikollisuuden torjumiseksi tulisi hyödyntää tehokkaammin.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja *Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry* suhtautuvat muutokseen varauksellisesti. Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry pitää uutta rajoitusperustetta perusoikeusjärjestelmän kannalta poikkeuksellisen herkkänä ja toteaa, että käsitteiden yleispiirteisyys lisää olennaisesti käyttötarkoituksen laajenemisen riskiä. Elinkeinoelämän keskusliitto EK pitää esitettyä rajoitusperustetta perusoikeuksien kannalta hyvin herkkänä ja katsoo, että sen pohjalta toimivaltuuksia säädettäessä tai muutettaessa on oltava erittäin täsmällinen. *Elinkeinoelämän keskusliitto EK* pitää tärkeänä määritellä toimivaltuuksien perusteena käytettäviä käsitteitä tarkemmin ja kiinnittää huomiota muun muassa kansallisen turvallisuuden käsitteeseen. Tulee myös harkita tarkkaan, mille viranomaisille tai viranomaisyksiköille toimivaltuuden käyttö mahdollistetaan ja että toimivaltuuksien keskittäminen vain tietylle tai tietyille viranomaisyksiköille voi olla tarpeen.

Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom), Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja *Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry* kiinnittävät huomiota rikostiedustelun toimivaltuuksia koskevalle tavallisen lain tasoiselle sääntelylle asetettaviin edellytyksiin, kuten sääntelyn täsmällisyyteen, toimivaltuuksien rajaamiseen ja välttämättömyysedellytyksen toteutumiseen ja valvontaan. Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) pitää tärkeänä rajoitusperusteen nojalla säädettävien toimivaltuuksien tarkkarajaista henkilöllistä kohdentamista, niiden käytön tehokasta valvontaa, välttämättömyysedellytyksen ja rajoitusperusteen poikkeuksellisen luonteen huomioon ottamista toimivaltuuksia koskevassa lainsäädännössä. Myös Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry pitävät mahdollisessa jatkosääntelyssä tärkeänä muun muassa toimivaltuuksien käytölle asetettavaa korkeaa kynnystä, tarkkaa kohdentamista, ajallista rajoittamista sekä tehokasta ennakko- ja jälkivalvontaa. Elinkeinoelämän

keskusliitto EK pitää tärkeänä myös toimivaltuuksien käytön lopettamista toiminnan ollessa tuloksetonta sekä oikeusturvajärjestelyjen selkeää kuvaamista mahdollisessa jatkosäänte lyssä.

Tärkeää on, ettei mahdollinen jatkosääntely mahdollista laajaa, kohdentamatonta viestinnän seurantaa (*Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom), Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry*). Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) katsoo myös, ettei jatkosääntely saa rajoittaa kansalaisten ja yritysten mahdollisuuksia hyödyntää viimeisimmän kehityksen mukaisia tietoturvatoimenpiteitä ja salausratkaisuja. T*ietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry* nostaa esiin, että riippumaton ennakkolupa, kattava dokumentointi ja jälkivalvonta muodostavat kokonaisuuden, joka vahvistaa oikeusturvaa ja että ilmoitusvelvollisuudesta poikkeamisen tulee olla poikkeuksellista. *Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom)* ja *Elinkeinoelämän keskusliitto EK* pitävät tärkeänä, että uhkaperusteisen rikostiedustelun mahdollistava rajoitusperuste pysyy erillään rikostutkintaa koskevista rajoitusperusteista eikä mahdollista näiden kiertämistä.

Finanssiala ry pitää tärkeänä varmistaa, etteivät lakivaraukset aiheuta sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (SVPL) tulkinnan kaventumista. Finanssiala ry toteaa, että perustuslain 10 §:n ei tule muodostua esteeksi mahdollisille työelämän tietosuojalainsäädäntöä koskeville uudistuksille, joilla mahdollistettaisiin modernien tietoturvaratkaisujen käyttöönotto. Tämä olisi järjestön mukaan tärkeää myös siksi, ettei 4 momenttiin sisältyvä lakivaraus huomioi perusoikeuksien, muun muassa elinkeinovapauden, turvaamista rajoitusperusteena. Finanssiala ry huomauttaa myös, että perustuslain 10 §:n muutoksilla voi olla suoria vaikutuksia mahdollisiin SVPL:n muutoksiin. Järjestön mukaan SVPL:ssa tulee mahdollistaa kriittisten toimialojen työnantajille sähköisen viestinnän sisällön ja välitystietojen valvonta käyttäjien väärinkäytösten ja tietovuotojen ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja selvittämiseksi sekä muiden oikeutettujen etujen turvaamiseksi. *Elinkeinoelämän keskusliitto EK* kannattaa jäsenliittonsa Finanssiala ry:n esittämiä huomioita.

6 Tiedustelutoimivaltuuksien käyttäminen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa

Siviili- ja sotilastiedustelua koskevaa ehdotusta pidetään useissa lausunnoissa perusteltuna (*kokoomuksen eduskuntaryhmä, keskustan eduskuntaryhmä, sisäministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Poliisihallitus, keskusrikospoliisi, suojelupoliisi*) erityisesti siltä osin kuin rajoitus mahdollistaisi peitetoiminnan paremman suojaamisen ja mahdollistaisi tiedonhankinnan nykyistä laajemmin myös yksityisissä tiloissa, tai nähdään tarve perustuslain tarkistamiselle tältä osin (*sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä*). Myös *vihreä eduskuntaryhmä* pitää muutosta lähtökohtaisesti perusteltuna vaikkakaan ei kiireellisenä. *Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä* suhtautuu muutokseen varauksellisesti ja pitää välttämättömänä varmistaa ennakollinen, reaaliaikainen ja jälkikäteinen valvonta niin tuomioistuinten, riippumattomien valvontaviranomaisten kuin esimerkiksi parlamentaarisen valvonnan muodossa.

Lausunnoissa esitetään huomioita muun muassa tarpeesta täsmentää rajoitusperusteen soveltamisalan määrittelyä esityksen perusteluissa. *Tiedusteluvalvontavaltuutettu* kiinnittää tältä osin huomiota sen selventämiseen, että myös tietojen hankkiminen paljastumisen estämisen tarkoituksessa kuulunee rajoitusperusteen soveltamisalaan.

Valtioneuvoston oikeuskansleri pitää perusteltuna avata perusteluissa tarkemmin toimivaltuuksien tarve ja perustuslain jatkossa asettamat reunaehdot toimivaltuuksista tavallisella lailla säädettäessä. Oikeuskansleri pitää myös tarpeellisena harkita jatkovalmistelussa, voidaanko perusteluissa linjata tarkemmin kotirauhan suojan ydinsisältöön puuttuvien toimivaltuuksien säätämisestä. Myös *sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä, vasemmistoliiton eduskuntaryhmä* ja *tiedusteluvalvontavaltuutettu* painottavat perusoikeuden ydinalueen huomioon ottamista.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että siviili- ja sotilastiedustelutoimivaltuuksien käyttäminen kotirauhan suojaamissa tiloissa saattaisi joissakin rajatuissa tilanteissa (esimerkiksi peitetoiminnan suojaamiseksi) olla perusteltavissa, mutta painottaa toimivaltuuksien rajaamista vain vakavimpiin ja välttämättömimpiin tilanteisiin. Oikeusasiamies pitää oikeuskanslerin tavoin ehdotuksen perusteluja niukkoina. Oikeusasiamiehen mukaan perusteluja tulisi laajentaa siltä osin, miksi siviili- ja

sotilastiedustelua kotirauhan suojan piirissä koskevaa rajoitusperustetta ehdotetaan 3 momenttiin yhtä laajana kuin se tällä hetkellä on luottamuksellisen viestin suojan osalta 4 momentissa. *Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä* esittää harkittavaksi, tulisiko siviili- ja sotilastiedustelutoimenpiteiden kynnys olla kotirauhan suojan osalta korkeampi kuin nykyisin luottamuksellisen viestin suojan osalta.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu toteaa, että kotirauhan suojaan puuttuvien siviili- ja sotilastiedustelumenetelmien tarkempi hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus määräytyisivät siviili- ja sotilastiedustelua koskevaan tavalliseen lainsäädäntöön tehtävien muutosten perusteella. Valtuutetun mukaan tiedustelun hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta varmistavissa rajoituksissa tavallisen lain tasolla voisi olla kyse esimerkiksi tiedonhankinnan erottelusta tiedonhankinnan kohteena olevien valtiollisten toimijoiden ja muiden toimijoiden toimintaan liittyvien eroavaisuuksien perusteella. Valtuutetun mukaan myös erilaisiin turvallisuustilanteisiin liittyvät valmiuden tehostamis- tai kohottamisvaatimukset voivat poiketa toisistaan silloinkin, kun ei ole vielä tarvetta poikkeusoloihin ja poikkeusoloja koskevan lainsäädännön soveltamiseen siirtymiselle.

Lausunnoissa esitetään myös muita huomioita siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksia koskevalle tavallisen lain tasoiselle sääntelylle asetettavista edellytyksistä. Jatkosääntelyssä edellytettävinä kriteereinä tuodaan esiin esimerkiksi korkea käyttökynnys, tarkka kohdentaminen, käytön ajallinen rajoittaminen, tehokas ennakko- ja jälkivalvontaa sekä oikeusturvajärjestelyjen selkeä kuvaaminen (*Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry*). Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry katsovat, että kotirauhan suojaan puuttuvat tiedustelutoimivaltuudet merkitsevät erittäin syvää puuttumista perusoikeuksiin, ja niiden hyväksyttävyys edellyttää poikkeuksellisen tiukkoja rajoituksia. Järjestöt katsovat myös, että kotirauhaan puuttuvan sääntelyn ei tulisi johtaa viestintäverkkojen tietoturvaa tai salauksen tasoa heikentäviin velvoitteisiin (*Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry*).

Ulkoministeriön mukaan esityksessä olisi hyvä tuoda selvemmin esiin se, miltä osin muutokset koskevat Suomen ulkopuolella tapahtuvaa siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa. Ulkoministeriö katsoo, että mietinnössä ei selvästi viitata kansainvälisen oikeuden sääntelyyn, joka rajoittaa valtioiden toimintamahdollisuuksia oman alueensa ulkopuolella. Ulkoministeriön lausunnossa ehdotetaan myös viitattavan johdonmukaisesti valtion suvereniteettiin itsemääräämisoikeuden sijasta.

Suomen Asianajajat, Electronic Frontier Finland – Effi ry, professori Scheinin ja eräät yksityishenkilöt eivät pidä ehdotusta hyväksyttävänä ja katsovat ehdotetun rajoitusperusteen olevan liian väljä. Suomen Asianajajat katsoo, että erityisesti ehdotetut viittaukset kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan muuhun toimintaan laajentavat toimivaltuuksia suhteettomasti ja vastoin tarkkarajaisuuden vaatimusta. Electronic Frontier Finland – Effi ry pitää mietinnön arviointia oikeusturvakeinojen osalta riittämättömänä. *Professori Scheininin* mukaan kotirauha ansaitsee edelleen korotetun perustuslainsuojan suhteessa tiedustelutoimivaltuuksiin. Professori Scheinin katsoo myös, että rajoitusperusteessa lauseke ”muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta” ei tarjoa tuomioistuimen sovellettavaksi sopivia kriteerejä, mistä miltei väistämättä käytännössä seuraa tuomioistuinten deferenssi suhteessa toimeenpanovallan käyttäjiin. Vastaavia huomioita esitetään eräiden yksityishenkilöiden lausunnoissa.

7 EU-oikeuden ja kotirauhan suojan suhde

Lausunnoissa pidetään hyvin laajasti perusteltuna mietinnössä esitettyä arviota, jonka mukaan kotirauhan suojan rajoitusperustetta ei ole syytä muuttaa viranomaisten tarkastustoimivaltuuksia koskeviin EU-oikeuden velvoitteisiin liittyvien seikkojen takia (*vihreä eduskuntaryhmä, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, sisäministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Electronic Frontier Finland – Effi ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Medialiitto ry, Sanoma Media Finland Oy, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry, professori Scheinin*). Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että tilannetta tulisi kuitenkin seurata ja uudelleenarvioida vuosittain.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että mietinnössä omaksutulle kannalle esitetyt perustelut näyttäytyvät jossain määrin epätasapainoiselta verrattuna siihen, miten 3 ja 4 momenttiin ehdotettuja muutoksia luonnoksessa on perusteltu, ja viittaa erityisesti rikosten estämisen lisäämistä 3 ja 4 momentteihin koskevan ehdotuksen perusteluihin.

Useissa lausunnoissa pidetään tärkeänä vaikuttamista EU-lainsäädäntöön sen valmisteluvaiheessa (*eduskunnan oikeusasiamies, sosiaali- ja terveysministeriö, Medialiitto ry, Sanoma Media Finland Oy*). *Liikenne- ja viestintäministeriön* mukaan tarvitaan koulutusta valmistelijoille EU-sääntelyyn liittyvien tarkastustoimivaltuuksien yhteensopivuudesta perustuslain kanssa ja asian huomioon ottamisesta EU-sääntelyn valmisteluvaiheessa, jotta asiaan voitaisiin kiinnittää käytännön EU-valmistelussa paremmin huomiota. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää myös kannatettavana, että valtioneuvostossa järjestettäisiin koulutusta perustuslain 10 §:n tulkinnasta ehdotettujen muutosten sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön osalta.

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry:n mukaan EU-perusteisten velvoitteiden täytäntöönpano ei saa johtaa epäselvyyksiin toimivaltuuksien laajuudesta tai menettelyistä, ja oikeasuhtaisuuden, kohdentamisen ja tehokkaan oikeusturvan varmistamisen tulee tapahtua myös EU-tason vaatimusten yhteydessä.

8 Muut huomiot

8.1 Perustuslain muutoksen kiireellisyys

Kokoomuksen eduskuntaryhmä pitää perustuslain 10 §:n muutostarvetta pysyvästi muuttuneessa turvallisuusympäristössä välttämättömänä ja kiireellisenä. *Suojelupoliisin* mukaan siviili- ja sotilastiedustelua kotirauhan piirissä koskevan ehdotuksen osalta kiireelliselle muuttamiselle on perustuslakivaliokunnan tarkoittama poikkeuksellinen välttämätön tarve.

Vihreä eduskuntaryhmä suhtautuu varauksellisesti rikostiedustelua koskeviin muutoksiin mutta pitää siviili- ja sotilastiedustelua kotirauhan piirissä koskevaa ehdotusta lähtökohtaisesti perusteltuna. Vihreä eduskuntaryhmä ei kuitenkaan näe perusteita, joiden vuoksi perustuslain muutokset olisi välttämätöntä tehdä kiireellisinä.

Juristiliitto ry ja *professori Scheinin* suhtautuvat kriittisesti kiireellisen säätämisjärjestyksen soveltamiseen.

Electronic Frontier Finland – Effi ry:n mukaan tarpeet 2 momentin muuttamiselle sekä estämistä ja selvittämistä koskevalle sanamuodon muuttamiselle eivät ole kiireellisiä.

8.2 Menettely valmistelussa

Valtioneuvoston oikeuskansleri kiinnittää huomiota lausuttavana olleiden asiakirjojen julkaisumuotoon. Lausuttavana oli hallituksen esitysluonnos ja siihen liittyvä erillinen muistio työryhmän mietintönä. Oikeuskanslerin mukaan tällainen julkaisumuoto työryhmän mietintönä poikkeaa aikaisemmasta ja vakiintuneesta lainvalmistelukäytännöstä, jossa työryhmän mietintö muodosti yhtenäisen kokonaisuuden saatekirjelmineen, kokoonpanon ja toimeksiannon kuvauksineen, mahdollisine kuulemiskuvauksineen, tausta-aineistoineen tai selvityksineen sekä mahdollisine eriävine mielipiteineen tai lausumineen.[1]

1 Työryhmän mietintö julkaistiin myös oikeuskanslerin viittaamassa muodossa lausuntokierroksen aikana.

Suomen Asianajajien mukaan vaikuttaa siltä, että muutosten valmistelussa on pyritty jättämään vähälle huomiolle sellaiset äänet, joiden tiedetään suhtautuvan asiaan kriittisesti, ja asiassa on edetty pitkälti sisä- ja puolustusministeriön tavoitteiden mukaisesti. Suomen Asianajajat nostaa esiin, että työryhmässä ei ole ollut edustusta lainvalvojien eikä lainkäyttäjien taholta, ja katsoo, että työryhmä ei olisi kuullut asiantuntijoina muita kuin oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin edustajia.

Professori Scheinin pitää jaksossa 4 kuvatulla tavalla ongelmallisena sitä, että virkamiestyöryhmän tekemää valmistelua on ohjannut parlamentaarinen ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimi eduskunnan perustuslakivaliokunnan nykyinen puheenjohtaja ja jäsenenä saman valiokunnan edellisen vaalikauden puheenjohtaja.

8.3 Muut perusoikeudet ja lähdesuoja

Tietosuojavaltuutetun lausunnossa pidetään tärkeänä, että esityksessä arvioitaisiin myös rajoitusten kohdistumista muiden kuin tiedonhankinnan kohteena olevien henkilöiden perusoikeuksiin. Lausunnossa katsotaan, että esityksessä voisi käsitellä myös tietojen käsittelyä ja tallentamista koskevia näkökulmia sekä kaiken kaikkiaan huolehtia riittävän tasoisesta tietosuojaa koskevasta vaikutusten arvioinnista. Lausunnossa kiinnitetään tältä osin huomiota tietosuojaperiaatteisiin kuuluvan käsiteltävien henkilötietojen minimointiperiaatteeseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan vaikutusten arvioinnissa tulisi ottaa huomioon, että sosiaali- ja terveyspalveluita järjestetään myös kotirauhan suojaamissa tiloissa ja että joissakin tilanteissa jo tieto siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakassuhde on paljastunut kolmannelle taholle, saattaa vaarantaa henkilön terveyden.

Media-alan lausunnonantajat, *Elinkeinoelämän keskusliitto EK* sekä *Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry* pitävät riittämättömänä esitykseen sisältyvää arviointia muiden perusoikeuksien kuin yksityiselämän suojan kannalta. Erityisesti media-alan lausunnoissa edellytetään, että jatkovalmistelussa ehdotettuja muutoksia arvioidaan tarkemmin sananvapauden ja lähdesuojan kannalta, että esityksessä edellytettäisiin lähdesuojan turvaamista rajoitusperusteiden nojalla annettavassa sääntelyssä ja että esityksessä kuvattaisiin kattavammin ja selkeämmin oikeusturvajärjestelyt (*Medialiitto ry, Sanoma Media Finland Oy, Suomen Journalistiliitto ry, Toimittajat ilman rajoja, Suomi ry, Yleisradio O*y). Medialiitto ry:n, Sanoma Media Finland Oy:n ja Yleisradio Oy:n mukaan esitykseen tulee lisätä jatkovalmistelussa kirjaus siitä, että säädettäessä lailla toimenpiteistä ja rajoituksista tulee varmistua

siitä, että lähdesuoja varmistetaan lain tasolla, mikäli sananvapauslain 16 §:ssä turvatun lähdesuojan turvaamisesta lakia sovellettaessa jää mitään epäselvyyttä. Elinkeinoelämän keskusliitto EK kannattaa jäsenliittonsa Medialiitto ry:n esittämiä huomioita.

Media-alan lausunnoissa korostetaan lähdesuojaa journalistisen toiminnan edellytyksenä, jonka heikentäminen vaikuttaisi suoraan tietolähteiden mahdollisuuteen ilmaista tiedotusvälineille tietoja ja sitä kautta yleisön tiedonsaantioikeuteen. Lausunnoissa korostetaan, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvatun sananvapauden turvallisuus- ja tiedustelupalveluja sekä salaisia pakkokeinoja ja salaista tiedonhankintaa koskevissa ratkaisuissaan, ja viitataan myös lähdesuojaa koskevaan kansalliseen oikeuskäytäntöön sekä eurooppalaisen medianvapaussäädöksen (2024/1083) antamaan suojaan.

8.4 Kiirepaikannus

Eduskunnan oikeusasiamies nostaa esiin yhtenä mahdollisena perustuslain 10 §:n tarkistamistarpeena niin kutsuttua kiirepaikantamista koskevan sääntelyperustan. Oikeusasiamies viittaa aiempaan ratkaisuun EOAK/5360/2024, jossa oli käsillä kysymys siitä, mahdollistaako poliisilain voimassa oleva sääntely televalvonnan henkilön itseensä kohdistaman vaaran torjumiseksi. Oikeusasiamiehen mukaan itsetuhoisen tai kateissa olevan henkilön paikantamiseen käytettävässä televalvonnassa ei ole kysymys yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnasta eikä muistakaan perustuslain 10 §:n 4 momentissa säädetyistä kvalifioiduista rajoitusedellytyksistä. Näin ollen televalvonnasta sanottuun tarkoitukseen ei perustuslain 10 §:n 4 momentti huomioon ottaen välttämättä olisi mahdollista edes säätää tavallisella lailla.

Poliisihallitus pitää asiaa poliisin toiminnan kannalta merkityksellisenä, koska toimivaltuutta käytetään itsetuhoisten ja kateissa olevien henkilöiden paikantamiseen, ja pitää tärkeänä arvioida asiaa perustuslain 10 §:n tarkistamisen yhteydessä. Myös *sisäministeriön* mukaan asiaa tulisi arvioida jatkovalmistelussa, mikäli se on mahdollista hankkeen aikataulua vaarantamatta.

8.5 Maahantulijoiden laitteisiin kohdistuva laite-etsintä

Sisäministeriö tuo esiin, että perustuslain 10 §:ää olisi aiheellista tarkastella myös muiden kuin mietinnössä esitettyjen haastavien tulkintatilanteiden kannalta. Sisäministeriö nostaa esiin tarpeen arvioida, muodostaako voimassa oleva perustuslaki esteen ulkomaalaisen maassaolon edellytysten tutkinnan yhteydessä tehtävälle elektronisten laitteiden tarkastamista koskevalle toimivaltuudelle. Sisäministeriön mukaan asiaa tulisi arvioida jatkovalmistelussa, mikäli se on mahdollista hankkeen aikataulua vaarantamatta. Sisäministeriön mukaan oikeus tarkastaa maahantulijoiden laitteet mahdollistaisi maahantulijoiden henkilöllisyyden, maahantulon todellisen tarkoituksen taikka alkuperän tai matkareitin selvittämistä tilanteissa, joissa näihin seikkoihin liittyy epäselvyyksiä. Lausunnossa viitataan varautumista muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen koskevaan julkaisuun, jossa on tunnistettu tarve laite-etsinnän hyödyntämiseen kuvatuissa tilanteissa (sisäministeriön julkaisuja 2022:20, s. 94).

8.6 Ahvenanmaan itsehallinto

Ahvenanmaan maakuntahallituksella ei ole huomautettavaa mietinnöstä, eikä se katso sen sisältävän itsehallintolain tai maakuntalainsäädännön kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä. Ehdotuksen ei myöskään arvioida aiheuttavan uusia velvoitteita Ahvenanmaan viranomaisille.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-400-463-3 (PDF)

OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET