

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 50/2026 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Niklas Vainio, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Liisa Leppävirta, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Heidi Aliranta, sisäministeriö
- johtaja Petri Knape, sisäministeriö
- poliisiylitarkastaja Markus Terenius, sisäministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- erityisasiantuntija Pauliina Penttilä, liikenne- ja viestintäministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Jari Råman, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakonen, tiedusteluvalvontavaltuutetun toimisto
- poliisitarkastaja Jari Yli-Pelkonen, Poliisihallitus
- rikostarkastaja Heidi Björk, keskusrikospoliisi
- päälakimies Jan Sjöblom, suojelupoliisi
- majuri Mikael Sevon, Puolustusvoimien tiedustelulaitos
- juristi Janne Hälinen, FiCom ry
- professori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Rajavartiolaitos
- Tulli
- Tuomioistuinvirasto
- Liikenne- ja viestintävirasto
- tietosuojavaltuutetun toimisto
- Medialiitto ry
- Suomen Asianajajat

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksen lähtökohtia

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Saman pykälän 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttiin sisältyy niin sanottu kvalifioitu lakivaraus, jolla yhtäältä annetaan tavallisen lain säätäjälle valtuus perusoikeuden rajoittamiseen ja toisaalta asetetaan tätä harkintavaltaa rajoittavia lisäкитеerejä. Sen tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoitusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen (PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Pykälän 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Perustuslain 10 §:ään lisättiin vuonna 2018 ennen tiedustelulakien säätämistä luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitusperusteeksi tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että voimassa oleva perustuslaki ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa mahdollista siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien käyttämistä pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitetuissa tiloissa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia perustuslain 10 §:ään. Ehdotetuilla muutoksilla mahdollistetaan kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan välttämätön rajoittaminen tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumista varten.

Lisäksi ehdotetaan, että lailla voitaisiin säätää välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Muutoksilla myös täsmennetään luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuutta sekä rikosten selvittämistä ja tutkintaa koskevia säännöksiä.

Tavoitteena on uudistaa perustuslain 10 §:n kotirauhan suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevat niin sanotut kvalifioidut lakivaraukset niin, että niissä huomioidaan rikollisuudessa ja turvallisuusympäristössä tapahtunut muutos. Hallintovaliokunta pitää perusteltuna, että ehdotetuilla muutoksilla mahdollistetaan uhkaperusteista rikostiedustelua koskevien toimivaltuuksien ja kotirauhan suojaan puuttuvien tiedustelutoimivaltuuksien säätäminen. Lisäksi on tärkeää, että 10 §:n 2 momentissa otetaan huomioon viestintäteknologian kehitys sekä 3 ja 4 momentin sanamuodot uudistetaan vastaamaan perustuslain tulkintakäytännön

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp

muutoksia. Valiokunta on useissa yhteyksissä korostanut, että viranomaisilla tulee olla riittävät toimivaltuudet tehtäviensä tehokkaaseen hoitamiseen jatkuvasti muuttuvassa turvallisuusympäristössä. Myös uudenvuoden turvallisuusuhkiin on kyettävä varautumaan ja puuttumaan ajantasaisin ja riittävin toimivaltuuksin.

Hallintovaliokunta on tarkastellut laajasti sisäisen turvallisuuden tilannekuvaa juuri valmistuneessa mietinnössään sisäisen turvallisuuden selonteosta (HaVM 5/2026 vp —VNS 6/2025 vp), jossa käsitellään muun muassa Suomen rikollisuustilannetta, huumausaineiden käyttöä ja huumausainerikollisuutta, vakavaa nuoriso- ja jengirikollisuutta, järjestäytyneitä rikollisuutta, väkivaltaisia ääriliikkeitä ja terrorismia, informaatiovaikuttamista, kriittisen infrastruktuurin suojaamista sekä uusien teknologioiden vaikutuksia sisäiseen turvallisuuteen. Valiokunta pitää mainitussa mietinnössään erittäin tärkeänä, että järjestäytyneen rikollisuuden soluttautuminen yhteiskunnan perusrakenteisiin kyetään mahdollisimman tehokkaasti estämään. Valiokunta pitää muutoinkin tärkeänä, että järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan panostetaan ja sen torjunnassa kiinnitetään huomiota laajasti eri näkökulmiin. Sisäisen turvallisuuden selonteossa rikostiedustelua koskevaa sääntelyä pidetään keskeisenä elementtinä vakavan rikollisuuden torjunnan tehostamisessa.

Eduskunta on jo vuoden 2021 sisäisen turvallisuuden selonteon yhteydessä edellyttänyt, että hallitus tehostaa vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa ja tässä tarkoituksessa selvittää ja arvioi lainsäädännön kehittämistarpeet ja sen pohjalta valmistelee tarvittavat lainsäädäntöesitykset (EK 11/2022 vp, HaVM 19/2021 vp — VNS 4/2021 vp). Hallitusohjelman yhtenä tavoitteena onkin rikostorjunnan vahvistaminen kansalaisten turvallisuuden viranomaisia kohtaan koetun luottamuksen lisäämiseksi. Hallitusohjelman mukaan otetaan käyttöön rikostiedustelun mahdollistava lainsäädäntö, joka mahdollistaisi nykyistä tehokkaamman puuttumisen uhkaperusteisesti muun muassa vakavaan jengi- ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Myös perustuslain täsmentämistarpeiden arviointi tehokkaan rikostiedustelun mahdollistamiseksi perustuu hallitusohjelmaan. Lisäksi hallitusohjelmassa on kirjaus siitä, että tiedustelutoimivaltuuksien laajentaminen vakavaseen asumiseen käytettävään tilaan arvioidaan.

Sisäministeriössä on parhaillaan käynnissä poliisin rikostiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelu, joka on jaettu kahteen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa on tarkoitus säätää uhkaperusteisen rikostiedustelusääntelyn kehikosta eli esimerkiksi rikostiedustelun kohteista, kohdentamisesta, yleisistä edellytyksistä, päätöksenteosta ja valvonnasta. Toisessa vaiheessa puolestaan valmistellaan kotirauhan suojaan ja luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvat poliisin rikostiedustelutoimivaltuudet, mikä edellyttää nyt ehdotettua perustuslain muutosta. Myös Rajavartiolaitoksen ja Tullin rikostiedustelua koskevaan sääntelyyn valmistellaan muutoksia. Lisäksi siviilitiedustelulainsäädännön tarkistamisen viimeisessä vaiheessa on tarkoitus valmistella ehdotukset, joilla sallittaisiin tiedustelumenetelmien kohdistuminen kotirauhan suojaamaan tilaan perustuslain reunaehdot huomioon ottaen. Samassa yhteydessä valmistellaan tarvittavat muutokset sotilastiedustelua koskevaan sääntelyyn.

Esityksen valmistelussa on valiokunnan saaman selvityksen mukaan päädytty siihen, että eduskunnalle annetaan ensin käsiteltävänä oleva perustuslain 10 §:n muuttamista koskeva hallituksen esitys, jotta rikostiedustelua ja siviili- ja sotilastiedustelua koskevien esitysten valmistelussa voidaan ottaa huomioon perustuslain 10 §:n lopullinen sisältö ja

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp

perustuslakivaliokunnan sitä koskevat painotukset ja tulkintakannanotot toisin kuin aiemmin tiedustelulainsäädännön valmistelun yhteydessä. Perustuslakivaliokunta on tuolloin korostanut, että perustuslain muutos ei voi olla tavallisen lainsäädännön säätämisen tarpeeseen liittyvä sivutuote, vaan perustuslain muutosta on aina arvioitava itsenäisesti ja tavallisen lain muutoksille valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä asettavana (PeVM 4/2018 vp — HE 198/2017 vp).

Hallintovaliokunta toteaa, että hallituksen esityksen perusteluissa kuvataan lakiehdotuksen taustalla olevia muutostarpeita ilman, että ne kiinnitetään tiettyyn toimivaltuuksia koskevaan sääntelyyn. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa käsitellään muun muassa muutoksen mahdollistamia toimivaltuuksia ja niihin liittyviä rajoituksia sekä oikeusturvaan ja valvontaan liittyviä kysymyksiä yleisellä tasolla, koska ehdotetulla muutoksella on tarkoitus säätää rikostiedusteluun ja siviili- ja sotilastiedusteluun liittyvistä rajoitusperusteista muutenkin kuin vain edellä kuvattuja valmistelussa olevia esityksiä varten. Valiokunnan asiantuntijakuulemisen mukaan esityksillä, jotka koskevat viranomaisten toimivaltuussääntelyä, olisi kuitenkin ollut eduskuntakäsittelyssä informatiivista merkitystä esimerkiksi tilannekuvan muodostamisen tukena. Hallintovaliokunnan mielestä hallituksen esityksen perusteluista saa riittävän kuvan ehdotettujen muutosten välttämättömyydestä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan useita kertoja edellyttänyt valtioneuvoston arvioivan perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin muutostarpeita. Perustuslakivaliokunnan mukaan arvioinnissa tulee ottaa huomioon muun muassa vakavan rikollisuuden uudet muodot ja tapahtunut teknologinen kehitys (mm. PeVL 5/2023 vp). Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on valmisteltu oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, jonka valmistelua on tukenut ja seurannut parlamentaarinen ohjausryhmä.

Koska esitys koskee perustuslain muuttamista, se on käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan Suomen turvallisuustilanteen merkittävä heikentyminen ja tarve varautua Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan muodostavat hallituksen näkemyksen mukaan sellaisen poikkeuksellisen tilanteen, jossa perustuslain kiireelliselle muutokselle on osoitettavissa välttämätön tarve. Vastaavasti jo tapahtuneet ja ennakoitavat muutokset rikollisuustilanteessa muodostavat sellaisen uhkan yksilöiden ja yhteiskunnan turvallisuudelle, että perustuslain muuttaminen esitetyllä tavalla on hallituksen näkemyksen mukaan välttämätöntä tehdä kiireellisenä.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää ehdotettuja perustuslain 10 §:n muutoksia välttämättöminä ja puoltaa niiden hyväksymistä. Valiokunta keskittyy tässä lausunnossaan erityisesti turvallisuusympäristössä ja vakavassa rikollisuudessa tapahtuneiden muutosten kuvaamiseen. Valiokunta myös arvioi nykyisten toimivaltuuksien riittävyttä muuttuneessa toimintaympäristössä.

Yleistä turvallisuusympäristön muutoksesta

Hallintovaliokunta on useissa yhteyksissä (esim. HaVM 5/2026 vp, HaVL 7/2025 vp ja HaVL 16/2024 vp) todennut Suomen turvallisuusympäristön muuttuneen perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti. Turvallisuusympäristön muutokset ovat olleet nopeita, ja ne ovat yhä

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp

vaikeammin ennakoitavia. Hallintovaliokunta katsoo, että turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä on tarkasteltava laajana kokonaisuutena, jotta Suomen turvallisuuteen vaikuttavat tekijät ja ilmiöt sekä niiden väliset yhteydet voidaan mahdollisimman tehokkaasti havaita. Selvää jakoa ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välillä ei voida enää tehdä.

Hallintovaliokunta on tähdentänyt, että sisäisen turvallisuuden viranomaiset, etenkin poliisi, Rajavartiolaitos, pelastustoimi ja Tulli, ovat ensivasteen viranomaisia useimmissa turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa arkipäivän onnettomuuksista vakaviin turvallisuusuhkiin ja poikkeusoloihin, mukaan lukien erilaiset hybriditilanteet. Ne toimivat ensivasteviranomaisina epäselvissä uhkissa ja tapahtumissa niin kauan kuin uhkia ei voida tulkita tai tunnistaa sotilaallisiksi. Myös Ukrainasta saadut kokemukset osoittavat, että sisäisen turvallisuuden viranomaisten rooli ensivasteen toimijoina on tilanteen kriisiytyessä keskeinen.

Esityksen perustelujen mukaan Suomen turvallisuusympäristö on 2010-luvulta lähtien jatkuvasti heikentynyt. Suomen turvallisuusympäristö oli jo tiedustelulainsäädäntöä säädettäessä ollut pidempään voimakkaassa muutoksessa (HaVM 35/2022 vp — VNS 11/2021 vp, HaVL 7/2018 vp — HE 198/2017 vp). Suomen, sen lähialueiden ja koko Euroopan turvallisuustilanne on monialaisesti jatkanut heikkenemistään tiedustelulainsäädännön voimaantulon jälkeen. Venäjän hyökkäyksellä Ukrainaan on ollut perustavanlaatuisia vaikutuksia Suomeen ja sen lähialueisiin sekä niiden turvallisuuteen. Lisäksi globaalin turvallisuusympäristön viimeaikaiset nopeat ja ennakoimattomat muutokset heikentävät turvallisuusympäristöä pitkäaikaisesti tavalla, joka korostaa kansallisen varautumisen ja toimintakyvyn merkitystä.

Edellä mainittu sisäisen turvallisuuden selonteko muodostaa yhdessä aiemmin kuluvalle vaalikaudella eduskunnassa käsiteltyjen ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (HaVL 16/2024 vp — VNS 3/2024 vp) ja puolustuselonteon (HaVL 7/2025 vp — VNS 9/2024 vp) kanssa kolmen turvallisuuselonteon kokonaisuuden. Hallintovaliokunta on käsitellyt turvallisuusympäristön muutoksia kaikkien selontekojen yhteydessä ja viittaa niistä lausumaansa. Hallintovaliokunta toteaa, että turvallisuusympäristön muutosten nopeutta kuvaa osaltaan se, että valtioneuvosto on 16.4.2026 antanut eduskunnalle ajankohtaiselonteon ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristön muutoksesta (VNS 2/2026 vp), joka täydentää vuonna 2024 annettua ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa.

Muutokset vakavassa rikollisuudessa

Hallintovaliokunta on jo pidempään kiinnittänyt huomiota järjestäytyneen rikollisuuden kasvuun, kansainvälistymiseen ja koventumiseen. Rikollisten organisaatioiden toimintaa palvelevat väkivaltaiset toimintamallit ja väkivallan ääri-ilmiöt ovat yleistyneet, mikä on ollut havaittavissa kohdennetun väkivallan uhkina. Erityisesti niin sanotut tilausrikollisuus (crime as a service) ja tilausväkivalta (violence as a service) ovat heikentäneet poliisin tiedonhankintamahdollisuuksia ja rikostorjunnan tilannekuvan luomista Suomessa toimivasta järjestäytyneestä ja muusta vakavasta rikollisuudesta. Myös yleinen viranomaisvastaisuus on lisääntynyt ja kynnys kohdistaa uhkailua ja jopa väkivaltaa viranomaisia kohtaan madaltunut. Valiokunta pitää tätä kehitystä huolestuttavana.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp

Yhteiskunnan digitalisoituminen on avannut uusia rikoksentekomahdollisuuksia tietotekniikkarikollisuudelle (kyberrikollisuus). Tekoälyn laajemman hyödyntämisen arvioidaan kiihdyttävän entisestään järjestäytyneen rikollisuuden kasvua useilla rikollisuuden aloilla. Tietoverkkorikollisuuden ajankohtaisimpia ilmenemismuotoja ovat tietomurrot ja palvelunestohyökkäykset sekä niihin liittyvät kiristykset. Teknologian kehitys on luonut uusia mahdollisuuksia myös tietotekniikkaa ja tietoverkkoja hyväksi käyttäen toteutettavalle muulle rikollisuudelle, erityisesti petosrikollisuudelle. Saadun selvityksen mukaan vuonna 2025 poliisille tehtiin 10 727 ilmoitusta vakavimmista tietoverkkoavusteisista petoksista. Niiden rikoshyöty oli noin 88 miljoonaa euroa. Lisäksi poliisille tehtiin noin 38 000 rikosilmoitusta muista tietoverkkopetoksista.

Uusia teknologioita voidaan hyödyntää myös rikollisen toiminnan suojaamisessa viranomaistoiminnalta. Esimerkkeinä tällaisesta ovat rikolliseen tarkoitukseen luodut korkean salauksen viestijärjestelmät, virtuaalivaluuttojen käyttö sekä anonyymit verkon keskustelupalstat ja kauppapaikat. Kaikki nämä vaikeuttavat poliisin tiedonhankintaa ja heikentävät kykyä torjua järjestäytyntä ja vakavaa rikollisuutta sekä tilannekuvan muodostamista. Vaikka teknologian kehitys mahdollistaa myös viranomaisille uudenlaista tiedonhankintaa ja tiedon käsittelyä, rikostorjuntaoperaatioiden aikajänteet ovat lyhentyneet kansainvälistymisen ja viestiteknologioiden kehittymisen seurauksena. Valiokunta pitää välttämättömänä, että myös viranomaiset voivat hyödyntää uutta teknologiaa rikostorjunnassa tarkoituksenmukaisesti ja että lainsäädäntö mahdollistaa tietoverkkoavusteisen rikollisuuden tehokkaan torjunnan.

Järjestäytyneen rikollisuuden merkitys yhteiskunnallisena ilmiönä on kasvanut huomattavasti ja rikollisuus on muuttunut yhä kansainvälisemmäksi nykyisen perustuslain voimassaoloaikana. Järjestäytyntä rikollisuus on kehittynyt hierarkkisista rakenteista kohti yhteisten intressien varaan rakentuvia yhteistyöverkostoja. Näissä rikollisverkostoissa aiheutetaan yksilön ja yhteiskunnan turvallisuudelle samanlaista haittaa kuin perinteisessä järjestäytyneessä rikollisuudessa. Samaan aikaan rikollisten palvelujen ja välittäjien hyödyntäminen on yleistynyt. Tämän kehityksen myötä rikollisorganisaatiot ovat muovautuneet kohti solumaisia rakenteita, mikä on heikentänyt mahdollisuuksia vaikuttaa viranomaistoimin rikollisorganisaation toimintaan. Järjestäytyneen rikollisuuden on havaittu myös olevan erityisen ketterä tunnistamaan uusia rikoksentekomahdollisuuksia sekä hyödyntämään uusia teknologioita rikosten tekemisessä. Myös valtiolliset toimijat voivat pyrkiä hyödyntämään järjestäytyntä rikollisuutta tai rikollisverkostoja hybridivaikuttamisessaan.

Hallintovaliokunta on sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä kiinnittänyt vakavaa huomiota siihen, että järjestäytyneellä rikollisuudella on selkeä jalansija suomalaisessa elinkeinoelämässä. Valiokunta pitää erittäin haitallisena järjestäytyneen rikollisuuden pyrkimystä toimia yhteiskunnan laillisissa rakenteissa, millä pyritään esimerkiksi hankkimaan vaikutusvaltaa tai peittämään rikollista toimintaa. Laillisten rakenteiden hyödyntäminen kasvattaa rikollista toimintaa, vahvistaa rikollisten vaikutusvaltaa ja lisää korruption riskiä yhteiskunnassa.

EU:n lainvalvontayhteistyövirasto Europolin vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden arvioissa (EU SOCTA 2025) erityisen haavoittuviksi toimialoiksi on mainittu rakennus- ja kiinteistöala, logistiikka-ala sekä alat, joilla käytetään paljon käteistä rahaa. Järjestäytyneen rikollisuuden

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp

yrittäjiä toimii Suomessa myös kriittisiksi määritellyillä toimialoilla kuten turvallisuusalalla. Europolin arvion mukaan jopa 80 prosenttia järjestäytyneestä rikollisuudesta hyödyntää jollain tavoin elinkeinoelämää toiminnassaan. Rikollisryhmät pyrkivät soluttautumaan maahantulopisteisiin, infrastruktuuriin ja logistisiin ketjuihin. Tästä on huolestuttavia esimerkkejä monista Euroopan maista. Rikollisuudella on yhä enemmän kytköksiä myös Suomen satamissa ja meriliikenteen kuljetusketjuissa muun muassa huolinta- ja logistiikkayrityksissä.

Järjestäytyneet rikollisryhmät ja rikollisverkostot harjoittavat monenlaista vakavaa rikollisuutta tavoitteenaan erityisesti taloudellisen hyödyn hankkiminen. Ne valmistavat ja salakuljettavat huumausaineita sekä vastaavat suurelta osin huumausaineiden kaupasta. Järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvä väkivallan uhka on muuttunut Suomessa muutamassa vuodessa merkittävästi vakavammaksi erityisesti ruotsalaisen järjestäytyneen rikollisuuden vaikutusvallan kasvun myötä. Suomessakin on tehty havaintoja aseistautumisesta, palkkamurhien valmistelusta ja väkivallan tekojen tilaamisesta tietoverkossa. Ilmiöön liittyy myös summittainen ammuskelu ja räjähteiden käyttö rikollisryhmien välienselvittelyissä, mikä lisää sivullisille aiheutuvaa vaaraa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että rikollisverkostot pyrkivät rekrytoimaan lapsia ja nuoria rikolliseen toimintaan verkkoalustoilla. Edellä mainitussa tilausväkivallassa rikollisryhmät rekrytoivat nuoria tai muita haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä toteuttamaan väkivallantekoja rikollisryhmän lukuun. Myös tilausväkivalta on Suomessa kytkeytynyt erityisesti ruotsalaisiin rikollistoimijoihin, jotka ovat olleet osallisena vakavassa väkivaltarikollisuudessa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa merkittävimpana perinteiseen järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvänä uhkana on pidetty uuden kansainvälisesti toimivan rikollisryhmän toiminnan laajentamista Suomeen itsenäisesti tai yhteistyössä jo Suomessa toimivien rikollisryhmien kanssa. Vakavimmillaan tällaiset ryhmät voivat muodostaa välittömästi vakavan uhkan yksilön ja yhteiskunnan turvallisuudelle. Järjestäytynyt rikollisuus saattaa muodostaa vakavan uhkan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuudelle myös yksittäisten rikollishankkeiden, esimerkiksi räjähteillä toteutetun palkkamurhan, muodossa. Uudentyyppinen uhka voi muodostua hyvin yllättäen esimerkiksi tilanteessa, jossa muiden maiden toimet huumausaineiden salakuljetuksen torjumiseksi aiheuttavat sen, että huomattavan suuria huumausaine-eriä tuodaan Pohjoismaiden satamiin edelleen kuljetettavaksi. Tämän seurauksena myös rikollisverkostojen toiminnan ja keskinäisen kilpailun vaikutukset voivat ulottua uusille alueille, kuten juuri logistiikan solmukohtiin.

Hybridituhhat ovat muokanneet vakavan rikollisuuden yhteiskunnalle muodostamaa uhkaa. Valiokunta toteaa, että hybridituhhat ovat tarkoituksellisen moniulotteisia, ja niiden vaikutukset ja torjuntavastuut voivat ulottua useiden kansallisten viranomaisten vastuulle. Hybriditoimet voivat aluksi näyttää rikollisuudelta, mutta niiden taustalla on perustelujen mukaan yleensä vieraan valtion strateginen vaikuttamistavoite. Esimerkiksi sabotaasiteon uhka voi tulla viranomaisten tietoon joko rikollisesta hankkeesta johtuvana uhkana tai valtiollisen toimintaan liittyvänä kansallisen turvallisuuden uhkana. Siltä osin kuin kyse on rikoksista tai muista turvallisuuden häiriötiloista, toiminnallisen ensivasteen antaa yleensä poliisi. Yleinen kansainvälinen turvallisuustilanne on vaikuttanut ja tulee lähivuosina vaikuttamaan myös järjestäytyneen

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp

rikollisuuden muodostamaan uhkaan. Uhkat, joissa on sekä valtiollista toimintaa että järjestäytyntä rikollisuutta, edellyttävät poliisin ja tiedusteluviranomaisen tiivistä yhteistyötä ja koordinaatiota. Lainsäädännön tulee mahdollistaa tehokas puuttuminen tällaisiin uhkiin.

Uhkien torjuminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa korostuu silloin, kun kyseessä ovat vakavimmat henkeen ja terveyteen kohdistuvat uhat. Torjuttavat uhat muodostuvat erityisesti suunnitelmallisesta vakavasta väkivaltarikollisuudesta, jossa tavoitteena on aiheuttaa vakava loukkaantuminen tai kuolema. Tällaiset hankkeet voivat liittyä esimerkiksi koulu-uhkiin, radikalisoitumiseen tai väkivaltaiseen ekstremismiin. Kohdennettujen toimien ohella uhka voi konkretisoitua myös jollakin yleisvaarallisella toiminnalla kuten sytyttämällä tulipalo tai räjäyttämällä.

Valiokunta toteaa, että väkivaltaisella radikalisoitumisella, katujengeillä ja järjestäytyneellä rikollisuudella on yhteyksiä. Ideologiset motiivit kietoutuvat rikolliseen toimintaan ja rikolliset ja terroristiset ryhmät hyödyntävät osittain samoja verkostoja. Näin muodostuu toimintaympäristö, jossa radikalisoituminen ja rikollisuus limittyvät ja tapahtuvat samanaikaisesti. Tähän kehitykseen liittyvät tilausrikollisuus ja tilausväkivalta, joissa rikolliset ja ekstremistiset toimijat hyödyntävät toisiaan.

Nuorisoriikollisuus, katujengit ja järjestäytyntä rikollisuus ovat osin erillisiä ilmiöitä, mutta sijoittuvat samalle jatkumolle. Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntastrategiassa ja toimenpideohjelmassa pidetään yhtenä tulevaisuuden uhkakuvana se, että järjestäytyneet rikollisryhmät ja katujengit rekrytoivat nuoria ja opastavat näitä ampuma-aseväkivaltaan. Rikollisuuden muuttuessa yhä vakavammaksi ja ammattimaisemmaksi saattaa yleisten vakavasta rikollisuudesta johtuvien haittojen lisäksi joillekin alueille muodostua varjoyhteiskuntia, joissa viranomaiskoneisto ei pysty tehokkaasti turvaamaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, estämään ja selvittämään rikoksia taikka tukemaan rikosten uhreja. Hallintovaliokunta on käsitellyt tuolloin vasta kehittymässä ollutta katujengirikollisuutta jo vuoden 2021 sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä. Valiokunta on viitannut vakavan väkivaltarikollisuuden kehityskulkuun Ruotsissa ja pitänyt välttämättömänä, että vastaava kehitys kyetään Suomessa estämään puuttumalla katujengirikollisuuteen riittävän ajoissa.

Järjestäytyneen rikollisuuden toimijat hyödyntävät korruptiota sekä viranomaisten uhkailua ja painostamista rikollisten päämääriensä saavuttamiseksi. Korruption ja muun viranomaisiin vaikuttamisen avulla pyritään välttämään lainvalvontaviranomaisten torjuntatoimia, hankkimaan taloudellista ja poliittista vaikutusvaltaa, tukemaan rikollista toimintaa sekä heikentämään oikeusvaltion rakenteita, luottamusta demokraattisiin instituutioihin ja julkisen sektorin arvostusta. Vakava huumausainerikollisuus toimii viranomaisiin vaikuttamisen mahdollistavana tekijänä.

Hallintovaliokunta on eri yhteyksissä todennut saamiensa arvioiden pohjalta, että Ukrainan sodalla on merkittävä vaikutus järjestäytyneen rikollisuuden toimintaan ja kehittymiseen EU:n ja Suomen alueella myös sodan päätyttyä. On syytä varautua siihen, että rikollisverkostot pyrkivät laajentumaan ja hankkimaan resursseja, kuten aseita ja osaamista sotatoimialueelta. Lisäksi ne voivat pyrkiä hyötymään Ukraina kohdennettavista jälleenrakennusvaroista korruption keinoin.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp

Hallituksen esityksen perusteluissa esitetty kuvaus vakavan rikollisuuden muutoksista ja valiokunnan saama muu selvitys vastaavat hallintovaliokunnan käsitystä tämän hetken toimintaympäristöstä ja siinä lähitulevaisuudessa tapahtuvasta kehityksestä. Viranomaisten asianmukaisten toimintaedellytysten varmistamiseksi on välttämätöntä huolehtia siitä, että lainsäädäntö on kaikilta osin ajan tasalla perinteisiin, uusiin ja muuttuneisiin turvallisuusuhkiin vastaamiseksi. Viranomaisten toimivaltuuksien tulee mahdollistaa tehokas toiminta muuttuneessa turvallisuus- ja kybertoimintaympäristössä.

Nykyiset toimivaltuudet ja poliisin tiedontarpeet rikostiedustelussa

Uhkaperusteisessa rikostiedustelussa on ensisijaisesti kyse poliisin salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksista. Poliisille on voimassa olevassa laissa säädetty käytettäväksi rikosten estämisen ja paljastamistarkoituksessa salaisia tiedonhankintakeinoja (poliisilain 872/2011 5 luku) sekä rikosten tutkimiseksi vastaavia salaisia pakkokeinoja (pakkokeinolain 806/2011 10 luku). Ne ovat osa perinteisesti ymmärrettyä rikostiedustelutoimintaa, jolla tarkoitetaan joko näytön hankkimista rikosprosessia varten tai yksittäiseen rikokseen taikka rikoskokonaisuuteen liittyvää esitutkintaa edeltävää tiedonhankintaa. Myös Tullilla, Rajavartiolaitoksella ja Puolustusvoimilla on käytettävissään eräitä salaisia tiedonhankintakeinoja.

Poliisilain 5 luvussa säädettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää rikoksen estämiseksi, keskeyttämiseksi tai paljastamiseksi sekä joissain tapauksissa vaaran torjumiseksi. Poliisin käytössä ovat seuraavat salaiset tiedonhankintakeinot: telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen tarkkailu (tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta ja tekninen laitetarkkailu), teleosoitteen tai telepätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto, tietolähdetoiminta ja valvottu läpilasku. Salaisen tiedonhankintakeinon käytön yleisenä edellytyksenä on, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi tarvittavia tietoja.

Tarkkailun, televalvonnan, teknisen katselun, teknisen seurannan ja tukiasematietojen avulla saadaan tietoa kohdehenkilön liikkumisesta, yhteydenpidosta sekä henkilöiden tapaamisista ja asioinnista eri kohteissa. Telekuuntelun, teknisen kuuntelun, teknisen laitetarkkailun, peitetoiminnan, valeostojen ja tietolähdetoiminnan keinoin voidaan puolestaan saada sisältötietoa rikollisen toiminnan laajuudesta, henkilöiden viestinnästä, suunnitelmista, motiiveista ja rooleista rikollisessa toiminnassa. Salaiset tiedonhankintakeinot muodostavat kokonaisuuden, joista valitaan käytettäväksi käsillä olevan tilanteen torjumiseksi tarkoituksenmukaisimmat keinot. Rikostorjuntaa ei useinkaan voida tehdä tehokkaasti vain yhden tiedonhankintakeinon avulla, vaan salainen tiedonhankinta edellyttää usein eri keinojen ketjuttamista tai käyttöä samanaikaisesti.

Salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat toimivaltuudet on määritelty henkilö- ja rikoslähtöisesti. Niitä voidaan kohdistaa vain sellaiseen henkilöön tai käyttää hankittaessa tietoa vain sellaisen henkilön toiminnasta, jonka voidaan perustellusti olettaa tulevaisuudessa syyllistyvän tai jo syyllistyneen tietyn rangaistusuhan ylittävään rikokseen, rikoksen yritykseen tai joissain tapauksissa sellaisen valmisteluun. Jos tällaista tiettyyn henkilöön liittyvää rikostorjunnallista perustetta ei ole olemassa, poliisilain mukaisen salaisen tiedonhankintakeinon käyttö ei ole

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp

mahdollista. Poikkeuksena on tietolähdetoiminta, jonka käyttöä ei ole sidottu tiettyjen rikosten estämiseen tai keskeyttämiseen, vaan se on sallittua poliisilaissa tarkoitettujen poliisin tehtävien hoitamiseksi merkityksellisten tietojen vastaanottamiseksi.

Valiokunta toteaa, että tiedonhankintakeinojen kohdistamista kotirauhan suojaa nauttivaa tilaan on rajoitettu poliisilaissa. Vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan ei saa kohdistaa suunnitelmallista tarkkailua. Teknistä kuuntelua tai katselua voidaan kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan, jos se on välttämätöntä poliisitoimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi ja toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi. Peitetoiminta ja valeosto asunnossa on sallittu vain, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella. Peitellyn tiedonhankinnan toteuttaminen ei ole sallittua asunnossa edes sen haltijan myötävaikutuksella. Tekniseen tarkkailuun käytettävän laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan on sallittua vain tuomioistuimen luvalla taikka jos se on välttämätöntä samoin kriteerein kuin tekninen kuuntelu tai katselu. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa saaman selvityksen perusteella toimivan ja tehokkaan uhkaperusteisen tiedonhankinnan kannalta on välttämätöntä, että rikostiedustelussa voitaisiin käyttää tarkoin toimivaltuussäätelyssä määritellyin edellytyksin muiden keinojen ohella myös niitä tiedonhankintakeinoja, joilla puututaan kotirauhan ja luottamuksellisen viestin suojaan.

Voimassa oleva poliisin salaista tiedonhankintaa koskeva sääntely on laadittu rikosprosessiin liittyvän todistusaineiston hallinnan näkökulmasta. Poliisille asetetut velvoitteet, tehtävät ja toiminnan tavoitteet ovat kuitenkin nykyisin huomattavasti laajemmat erityisesti muuttunut turvallisuusympäristö huomioon ottaen. Rikollisuuden muodostamat uhkat ovat aiempaa vakavampia, moniulotteisempia ja kehittyvät yhä nopeammin. Valiokunta pitää välttämättömänä, että näitä uhkia voidaan torjua ennalta tietoon perustuen.

Valiokunta tähdentää, että poliisin tiedontarve on edellä kuvatun vakavan rikollisuuden kehityksen ja muun toimintaympäristön muutoksen vuoksi siirtynyt yhä enemmän konkreettisesta rikosepäilystä ja jo yksilöitävissä olevasta epäilystä rikosentekijästä kohti uhkaa tai ilmiötä koskevan tiedon hankintaa, analysointia ja hyödyntämistä. Tiedontarpeet liittyvät muuttuneessa toimintaympäristössä yleensä tiedonhankinnan varhaiseen vaiheeseen, jolloin ei ole vielä tiedossa konkreettista rikosnimikettä tai yhtään tiettyä henkilöä, jonka voitaisiin perustellusti olettaa syyllistyvät rikokseen. Nopeasti kehittyvät rikollisuuden uhkat voivat liittyä esimerkiksi uusiin rikollisryhmiin, rikosten tekotapoihin tai uusien erityisen vaarallisten huumausaineiden tulon Suomen markkinoille. Tällaisista uhkista saadaan tietoa yleensä vain hiljaisina signaaleina. Nykyiset salaiset tiedonhankintakeinot eivät ole riittäviä uhkien torjumiseksi, eikä niiden avulla voida riittävän tehokkaasti ja riittävän varhaisessa vaiheessa havaita uhkia eikä ryhtyä uhkien edellyttämiin toimenpiteisiin.

Saadun selvityksen mukaan toimivaltasäätelyn puutteet ilmenevät erityisesti tilanteissa, joissa taustatietojen ja havaintojen perusteella uhkan torjuminen edellyttäisi rikostiedustelutarkoituksessa tehtävää tiedonhankintaa ja hankitun tiedon käsittelyä, mutta tiedonhankintakeinojen käytön edellytykset eivät täyty. Uhkaperusteisessa rikostiedustelussa tarkoituksena on mahdollistaa tiedon hankkimisen aloittaminen nykyistä varhaisemmassa

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp

vaiheessa ja pyrkiä estämään rikollisuuden muodostamien uhkien toteutuminen vakavina rikoksina. Uhkaperusteisen rikostiedustelun tiedontarpeet liittyvät esimerkiksi siihen, millaisia rikollisia tekoja on suunnitteilla sekä henkilöiden rooleihin, liikkumiseen, viestintään, heidän välisiinsä suhteisiin ja esimerkiksi heidän hankintoihinsa.

Ilmiötason tai uhkaperusteisen rikostiedustelun on nykyisin nojattava poliisin yleisvalvontaan, jota voidaan kohdistaa esimerkiksi rikosalttiiksi havaittuihin paikkoihin sekä kansalliseen tai kansainväliseen tietojenvaihtoon sekä olemassa olevien tietojen analysointiin. Nykyisistä salaisista tiedonhankintakeinoista uhkaperusteisessa rikostiedustelussa voidaan hyödyntää vain perusmuotoista eli lyhytaikaista tarkkailua ja tietolähdetoimintaa, ja niitäkin varsin rajatusti. Lisäksi poliisi voi täydentää tilannekuvaa jossain määrin käyttämällä sille säädettyjä tiedonhankintaoikeuksia, mutta niiden merkitystä rikostiedustelussa vähentää se, ettei rikostorjunnallisesti merkittävää tietoa tyypillisesti ole sellaisilla tahoilla, joilta tietoa voitaisiin operatiivisia tavoitteita vaarantamatta tiedustella. Myös lakisääteistä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen PTR-yhteistyötä voidaan käyttää. Nämä keinot eivät kuitenkaan ole riittäviä sellaisten tietojen saamiseksi, joihin rikostiedustelussa pyritään saamaan selvyyttä. Tehokas järjestäytyneeseen ja muuhun vakavaan rikollisuuteen kohdistuva rikostiedustelu edellyttää riittäviä salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksia.

Poliisilla voi olla esimerkiksi kansainvälisiltä yhteistyökumppaneilta saatu tieto, että rikollisessa hankkeessa on kyse jonkin laittoman esineen tai aineen salakuljetuksesta, mutta ainetta, esinettä, reittejä tai toteuttamistapoja ei tiedetä. Tiedossa voi myös olla jokin henkilöryhmä tai henkilöjoukko, mutta käsillä ei ole sellaista tietoa, jonka perusteella juuri tietyn henkilön voidaan olettaa syyllistyvän rikokseen. Nykyisin esimerkiksi tarkkailutoiminnalla voidaan saada tietoa henkilöiden liikkumisesta, tapaamisista ja asioinnista eri kohteissa. Tarkoituksena on, että ehdotetulla perustuslain muutoksella mahdollistettavien rikostiedustelun toimivaltuuksien avulla voidaan hankkia niin sanottua sisältötietoa rikollisen toiminnan laajuudesta, henkilöiden viestinnästä, suunnitelmista, motiiveista, heidän rooleistaan rikollisessa toiminnassa sekä esimerkiksi heidän hallussaan olevista muistiinpanoista ja yhteystiedoista.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on painotettu, että poliisi ei voi nykyisen sääntelyn nojalla kohdistaa poliisilain mukaista tiedonhankintaa tietojohdoisesti niihin vakavan rikollisuuden organisaatioiden avainhenkilöihin, joihin vaikuttaminen olisi rikostorjunnallisesti tarkoituksenmukaisinta ja tehokkainta. Poliisi voi kohdistaa tiedonhankintaa vain henkilöihin, jotka liittyvät konkreettisiin yksittäisiin rikoksiin. Ehdotettu perustuslain muutos mahdollistaisi sellaisista toimivaltuuksista säättämisen, joiden avulla poliisin voisi kohdistaa tiedonhankintaa kohteisiin, jotka toimivat organisaation johtajina, mahdollistajina tai muutoin rikollisen toiminnan keskiössä. Tämä edesauttaisi rikollisorganisaation muodostaman vakavan uhkan torjuntaa. Jos esimerkiksi kansainvälinen järjestäytyneen rikollisuuden ryhmä tai verkosto on aikeissa laajentaa toimintaansa Suomeen, on tärkeää, että ryhmän toiminta voidaan torjua tehokkaasti ennakolta. Suomessa jo toimivien rikollisryhmien osalta uhkaperusteisen rikostiedustelun tarpeet liittyvät erityisesti ammattimaisesti toimivan järjestäytyneen rikollisryhmän johtohahmoihin ja päätöksentekorakenteisiin. Tehokas rikostorjunta edellyttää sitä, että keskeiset henkilöt saadaan rikosvastuuseen.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan perustuslain 10 §:n tulkintakäytännön valossa ei ole mahdollista säätää sellaisista rajoituksista kotirauhan suojaan tai viestin salaisuuteen, joiden tarkoituksena ei ole yksilöidyn rikoksen estäminen tai selvittäminen, vaan tiedonhankinta rikollisuudesta voimassa olevaa sääntelyä väljemmin edellytyksin uhkaperusteisesti ja laajempaa henkilöpiiriä koskien. Uhkaperusteisen rikostiedustelun tarve sijoittuu edellä todetuin tavoin ajallisesti aikaan ennen konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Hallintovaliokunta katsoo, että sääntelyn muutostarpeet koskevat sekä kotirauhan suojaa että luottamuksen viesti salaisuuden suojaa. Muutokset, jotka mahdollistavat tiedon hankkimisen kotirauhan suojaamissa tiloissa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavasta vakavasta rikollisuudesta, ovat välttämättömiä vakavan rikollisuuden torjumiseksi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuja paikkoja käytetään merkittävässä määrin vakavan rikollisuuden piiriin kuuluvien rikosten suunnitteluun, valmisteluun ja toteuttamiseen sekä esineiden ja tietojen säilyttämiseen. Hallintovaliokunta tähdentää, että jos tiedonhankintaa vakavasta rikollisuudesta ei ole mahdollisuutta tehdä kotirauhan suojan piiriin ulottuvilla toimivaltuuksilla, rikosten valmisteluun ja toteuttamiseen liittyvät toimenpiteet toteutetaan todennäköisemmin kotirauhan suojaamissa tiloissa viranomaisten tiedonhankintakeinojen ulottumattomissa. Valiokunta korostaa, että ehdotetulla rajoitusperusteella on merkitystä myös peitetointia tekevien virkamiesten ja viranomaisten toimintaa tukevien tietolähteiden turvallisuuden varmistamisessa.

Valiokunta korostaa, että perustuslakiin ehdotettujen muutosten mahdollistaman uhkaperusteisen rikostiedustelun tiedontarpeet ja tavoitteet liittyvät vakavaan rikollisuuteen ja sen muodostaman uhkan torjumiseen. Yksilölle ja yhteiskunnalle vakavaa vaaraa aiheuttava toiminta kytkeytyy itsessään kiinteästi vakavaan rikollisuuteen, joka kehittyessään ja konkretisoituessaan täyttäisi rikoksen tunnusmerkistön. Ilman ehdotettua perustuslain muutosta esimerkiksi rikollisorganisaatioiden toiminnasta ei voida hankkia tietoa valtiosääntöoikeudellisen kotirauhan piiriin tai luottamukselliseen viestintään kohdistuvan tiedonhankinnan keinoin. Jos käytössä olisivat jatkossakin vain ne tiedonhankintakeinot, joista säätäminen on nykyisen perustuslain sääntelyn rajoissa mahdollista, tiedonhankinta olisi pitkäkestoisempaa, epävarmempaa ja vaatisi enemmän resursseja. Tiedonhankinnan kattavuus ja uhkaperusteisen rikostiedustelun yhteiskunnallinen vaikuttavuus jäisivät heikommiksi kuin tilanteessa, jossa ehdotetun perustuslain muutoksen mahdollistamat tiedonhankinnalliset toimivaltuudet olisivat käytettävissä.

Tiedustelutoimivaltuudet ja kotirauhan suoja

Eduskunta on vaalikaudella 2015-2019 hyväksynyt laajan tiedustelulainsäädännön kokonaisuuden, jonka perusteellinen valmistelu on toteutettu parlamentaarisisessa seurannassa. Siviili- ja sotilastiedustelua koskeva lainsäädäntö on tullut voimaan 1.6.2019. Keskeiset säännökset siviili- ja sotilastiedustelusta sisältyvät poliisilain 5 a lukuun, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettuun lakiin (582/2019) sekä sotilastiedustelusta annettuun lakiin (590/2019). Sääntelykokonaisuuteen kuuluu olennaisena osana 1.2.2019 voimaan tullut tiedustelutoiminnan valvontaa koskeva sääntely, joka koostuu tiedustelutoiminnan valvonnasta annetusta laista (121/2019) sekä eduskunnan työjärjestyksen

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp

tiedustelun parlamentaarisen valvonnan järjestämistä koskevista säännöksistä. Tiedustelulainsäädännön säätäminen edellytti perustuslain 10 §:n muuttamista.

Siviili- ja sotilastiedustelun tarkoituksena on hankkia tietoja kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Tiedustelutoiminta jakautuu suojelupoliisin toteuttamaan siviilitiedusteluun ja Puolustusvoimien tiedusteluviranomaisten (Pääesikunta ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos) toteuttamaan sotilastiedusteluun. Suojelupoliisi hankkii tietoa, jota hyödynnetään kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten.

Tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Lisäksi on menetelmäkohtaisia vaatimuksia. Poliisilain 5 a luvun 4 §:n 4 momentin mukaan tiedustelumenetelmää ei saa kohdistaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan. Poliisilain 5 a luvun 16 §:ssä säädetään puolestaan kiellosta suorittaa tiedustelumenetelmän käytön mahdollistavan laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa.

Hallintovaliokunta on tiedustelulainsäädännöstä annettua valtioneuvoston selontekoa (HaVM 35/2022 vp — VNS 11/2021 vp) käsitellessään kiinnittänyt huomiota selonteon mainintaan siitä, että siviilitiedustelulainsäädännön poliisilain 5 a luvussa säädetty kielto kohdistaa tiedustelumenetelmää pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan tai kielto tehdä muita toimenpiteitä kyseisessä tilassa mahdollistavat kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan valmistelun siirtymisen tiedonhankinnan ulottumattomiin. Tällä on merkitystä oikea-aikaiseen turvallisuustilannekuvaan ja sitä kautta saavutettavaan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen viranomaistoimilla.

Nykyinen sääntely merkitsee sitä, että siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisilla ei missään tilanteessa, kansallisen turvallisuuden uhkan vakavuuteen katsomatta, ole oikeutta hankkia uhkatietoa kotirauhan piiristä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tehdyt havainnot viittaavat siihen, että siviilitiedustelulainsäädännön katvealueita käytetään laaja-alaisesti ja suunnitelmallisesti hyväksi kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan, kuten vakoilun, suunnittelussa, valmistelussa ja harjoittamisessa. Sääntely mahdollistaa myös toimintaan tarvittavien tekovälineiden, kuten aseiden ja räjähdysaineiden, säilyttämisen ja varastoinnin asunnoissa ilman vaaraa siviili- tai sotilastiedustelun puuttumisesta asiaan.

Valtiollisten tiedustelutoimijoiden ammattitaitoa on tuntea kohdemaan lainsäädännön rajoitukset. Varsinkin valtiotoimijoiden intressi väärinkäyttää kotirauhan suoja-sääntelyä Suomen tärkeimpien turvallisuusetujen vastaisessa toiminnassa on merkittävästi kasvanut. Kotirauhan suoja-sääntelyn väärinkäyttöintressiä on lisännyt myös se, että Suomi on Ukrainan sodan alkamisen jälkeen laajamittaisesti karkottanut Suomessa diplomaattisella peitteellä toimineet ja diplomaattista immunitettia nauttineet Venäjän tiedustelu-upseerit. Tämä on aiheuttanut Venäjälle tarpeen siirtyä muunlaisten peitteiden käyttöön.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp

Tiedustelumenetelmistä peitetoiminta, peitelty tiedonhankinta ja ohjattu tietolähdetoiminta perustuvat tiedon hankkijan ja tiedonhankinnan kohteen väliseen vuorovaikutukseen ja sen dynamiikkaan. Nykyinen sääntely vaikuttaa tiedustelumenetelmien käytettävyyteen myös muualla kuin kotirauhan suojaamisessa tiloissa. Esimerkiksi peitetoiminnassa ja tietolähteen ohjatussa käytössä kotirauhan suojaamiseksi ehdottomuus saattaa johtaa tiedonhankkijan paljastumiseen. Näiden menetelmien käyttöä suunniteltaessa joudutaan harkitsemaan, onko menetelmän käytön aloittaminen ylipäättään mahdollista. Tiedustelumenetelmä saattaa siis jäädä kokonaan käyttämättä, vaikka sen tavoitteena tai tarkoituksena ei ole tiedon hankkiminen kotirauhan suojaamisessa tilassa. Tiedon hankkijalle voi aiheutua vakavia työturvallisuusriskejä tai ohjatun tietolähteen henki tai terveys voi vaarantua. Kohonnut paljastumisriski voi johtaa myös laajemman tiedusteluoperaation perumiseen ja olennaisen muun tiedonhankinnan estymiseen.

Valiokunta toteaa, että nykyinen sääntely on vähentänyt olennaisesti tiedusteluviranomaisten kykyä suojata Suomen kansallista turvallisuutta jatkuvasti vaikeutuneessa turvallisuustilanteessa. Perustuslain muuttaminen ehdotetulla tavalla mahdollistaisi siviilitiedustelulainsäädännön tarkistamisen niin, että toiminnan tehostuisi ja kohdentuisi nykyistä tarkemmin ja lyhytkestoisimmin kohteeseen, mitä voidaan pitää myös oikeusturvan näkökulmasta myönteisenä asiana. Valiokunta kannattaa perustuslain muuttamista niin, että se mahdollistaa kotirauhan suojaan puuttuvien tiedustelutoimivaltuuksista säätämisen.

Yhteenveto

Kuten hallintovaliokunta on edellä todennut, rikollisuustilanne on järjestäytyneen ja muun vakavimman rikollisuuden osalta kehittynyt ja edelleen kehittymässä nopeasti huonompaan suuntaan. Muutoksen taustalla vaikuttavat erityisesti vakavan rikollisuuden kansainvälistymisestä seurannut järjestäytyneen rikollisuuden kasvu ja väkivaltaisten toimintamallien yleistymisen. Arvioiden mukaan järjestäytyneen rikollisuus on tulevaisuudessa entistä vaikeammin tunnistettavaa, verkostomaista, monikansallista ja ammattimaista. Lisäksi on arvioitu, että kansainväliset ja kansalliset järjestäytyneen rikollisuuden ryhmät ja katujengit jatkavat nuorten rekrytoimista muun muassa ampuma-aseväkivaltaan. Suomessa toimiva järjestäytyneen rikollisuus on aiempaa tiiviimmin osa kansainvälistä rikollisuutta ja kansainvälisen kentän tietotaito ja kontaktit ovat entistä paremmin ja nopeammin saatavilla. Tilanne muissa Pohjoismaissa osoittaa, kuinka tärkeää on pyrkiä torjumaan haitallisia kehityskulkuja jo ennalta, jolloin todennäköisyys torjuntatoimien onnistumiselle on merkittävästi suurempi kuin myöhäisemmässä vaiheessa.

Valiokunta pitää edellä todettu rikollisuudessa tapahtunut muutos huomioon ottaen välttämättömänä, että perustuslaissa säädetään uudesta rajoitusperusteesta, joka mahdollistaa sellaisten toimivaltuuksien säätämisen, joilla hankitaan tietoa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavasta rikollisuudesta tavalla, joka irtaantuu nykyisen tulkintakäytännön edellyttämästä yksilöidystä ja konkreettisesta rikosepäilystä. Vakavan rikollisuuden torjumiseksi välttämätön säätämistarve koskee sekä kotirauhan suojaa että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa.

Valiokunta toteaa, että ehdotetuilla perustuslain muutoksilla mahdollistettavassa uusien toimivaltuuksien säätämisessä ei ole kyse poliisin uudesta tehtävästä, vaan lainsäädännön

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp

kehittämisestä niin, että poliisi pystyy suorittamaan sille säädettyä tehtävää nykyistä tehokkaammin muuttuneessa toimintaympäristössä.

Uudessa rajoitusperusteessa tiedon hankkimisen kohteena olisi vakava rikollisuus. Käytännössä tiedonhankinta kohdistuisi erilaisiin rikollisorganisaatioihin ja niiden toimintaan. Rajoitusperuste ei rajautuisi vain perinteisiin järjestäytyneen rikollisuuden muotoihin, vaan kattaisi myös rakenteeltaan muilla tavoin organisoituneet rikollisverkostot. Yksittäisen henkilön toiminta kuuluisi lähtökohtaisesti rajoitusperusteen piiriin vain, jos se tapahtuu tietoisesti osana rikollisorganisaatiota. Tietoa voitaisiin hankkia organisaatioiden rakenteesta, kuten niissä toimivista henkilöistä ja näiden roolista organisaatiossa sekä organisaation suunnittelemista rikollisista hankkeista. Tiedonhankinnan tarkoituksena olisi torjua sellaista vakavaa rikollisuutta, jonka piirissä tehdään luonteeltaan ja moitittavuudeltaan vakavimpina pidettäviä rikoksia.

Ehdotetussa rikostiedustelua koskevassa rajoitusperusteessa edellytetään, että sekä uhkaa että rikollisuutta voidaan pitää luonteeltaan vakavana. Rajoitusperusteeseen sisältyvä edellytys "vakavasti uhkaava" rajaa soveltamisalan uhkiin, joihin liittyvät vahingolliset kehityskulut olisivat rikoksiksi konkretisoituessaan seurauksiltaan poikkeuksellisen vakavia ja joiden torjumiseksi on välttämätöntä irtaantua konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn edellytyksestä. Rikollisuutta voidaan pitää vakavasti uhkaavana myös sen laajamittaisten vaikutusten vuoksi.

Kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamisen olisi oltava välttämätöntä. Välttämättömyyskriteeri pitää sisällään vaatimuksen mainittuihin perusoikeuksien puuttumisesta mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti. Välttämättömyydedellytys ja rajoitusperusteen poikkeuksellinen luonne olisi otettava huomioon asianmukaisesti toimivaltuuksia koskevassa lainsäädännössä, esimerkiksi asettamalla toimivaltuuksille perusteltavuusvaatimus, riittävän korkea soveltamiskynnys tai tuloksellisuusodotus. Välttämättömyydedellytys edellyttäisi muun ohella sitä, että niiden nojalla säädettävät toimivaltuudet tulisi kohdentaa tarkkarajaisesti. Toimivaltuuksia tiedonhankintaan vakavan rikollisuuden vakavasta uhkasta ei voisi säätää mille tahansa rikollisuuden torjunnan tehtäviä hoitavalle viranomaiselle, vaan tiedonhankinta voitaisiin lailla osoittaa vakavan rikollisuuden torjunnasta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Uhkaperusteisessa rikostiedustelussa korostuvat toimivat oikeusturvajärjestelyt sekä tehokas ja asianmukainen valvonta. Tehokkaan valvonnan kannalta merkitystä on sillä, kuinka laajan viranomaisjoukon käytettävissä rikostiedustelun toimivaltuudet olisivat.

Valiokunta toteaa, että uhkaperusteista rikostiedustelua koskevaa tavallista lainsäädäntöä säädettäessä sekä siviili- ja sotilastiedustelua koskevaa tavallista lainsäädäntöä muutettaessa tulevat noudatettaviksi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaiset lain täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta, perusoikeuteen puuttuvan rajoituksen hyväksyttävyyttä ja suhteellisuutta, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuutta sekä oikeusturvajärjestelyjen riittävyyttä koskevat vaatimukset.

Viranomaisten toimivaltuuksien käyttöön liittyvän oikeusturvan perustana on toimivaltuuksia koskevan sääntelyn riittävä täsmällisyys ja tarkkarajaisuus. Sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus vaikuttaa sekä lainsäätäjän itsensä että toimivaltuuksien käytön potentiaalisten kohteiden kannalta sääntelyn soveltamisen ennakoitavuuteen. Kyse on tällöin myös

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp

toimivaltuuksia käyttävien virkamiesten oikeusturvasta. Keskeiset viranomaisten tiedonhankintatoimintaan liittyvät oikeusturvaelementit eli perusoikeuksiin merkittävimmin puuttuvien toimivaltuuksien käyttöä koskeva tuomioistuimen ennakkollinen lupamenettely ja kaikkien toimivaltuuksien käyttöä koskeva laillisuusvalvonta ovat nekin aidosti merkityksellisiä vain silloin, jos tuomioistuin tai laillisuusvalvoja vertaa kulloinkin käsiteltävänä olevan asian tosiseikkoja säännöksiin, jotka eivät ole sisällöltään liian tulkinnanvaraisia tai liian väljiä.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen perustelujen mukaan uusista uhkaperusteisen rikostiedustelun toimivaltuuksista säädettäessä olisi huolehdittava tehokkaan ja riippumattoman laillisuusvalvonnan järjestämisestä. Perusteluissa todetaan, että siviili- ja sotilastiedustelun osalta tällainen valvonta on järjestetty perustamalla tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävä ja että myös uhkaperusteiseen rikostiedusteluun tulisi liittää ulkoinen, riippumaton laillisuusvalvonta.

Hallintovaliokunta ei ota kantaa perustuslakivaliokunnan toimialaan kuuluvaan kysymykseen kiireellisestä perustuslain säätämisyjärjestyksestä. Valiokunta kuitenkin toteaa, että hallituksen esityksen perusteluista ja valiokunnan saamasta selvityksestä ilmenee, että ehdotetulle perustuslain muuttamiselle on välttämätön tarve ja toimivaltaisten viranomaisten toimivaltuussääntelyn tarkistaminen on tehtävä viivytyksettä. Valiokunta on juuri valmistuneessa mietinnössään sisäisen turvallisuuden selonteosta pitänyt välttämättömänä huolehtia siitä, että lainsäädäntö on kaikilta osin ajan tasalla perinteisiin, uusiin ja muuttuneisiin turvallisuushätiin vastaamiseksi. Viranomaisten toimivaltuuksien tulee mahdollistaa tehokas toiminta muuttuneessa turvallisuus- ja kybertoimintaympäristössä. Turvallisuusviranomaisilla tulee olla riittävät toimivaltuudet kansalaisten turvallisuudesta huolehtimiseen kaikissa turvallisuustilanteissa. Lisäksi valiokunta toteaa, että kaikki valiokunnassa kuullut toimivaltaiset rikostorjuntaviranomaiset ovat pitäneet ehdotettuja perustuslain muutoksia paitsi välttämättöminä, myös kiireellisinä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp

Helsingissä 22.5.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok

jäsen Alviina Alametsä vihr

jäsen Eveliina Heinäluoma sd

jäsen Petri Honkonen kesk

jäsen Juha Hänninen kok

jäsen Christoffer Ingo r

jäsen Mari Kaunistola kok

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Rami Lehtinen ps

jäsen Mira Nieminen ps

jäsen Saku Nikkanen sd

jäsen Hanna Räsänen kesk

jäsen Paula Werning sd

jäsen Joakim Vigelius ps

jäsen Juha Viitala sd

jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Yleistä

Viranomaisten salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksia on ajan saatossa toistuvasti ja huomattavasti laajennettu ja menetelmät ovat lisääntyneet. Käytännössä uusien tiedonhankintatoimivaltuuksien säätäminen on säännönmukaisesti johtanut myöhemmin toimivaltuuden soveltamisalan laajentamiseen, uusiin toimivaltuuksiin ja toimivaltuuksien ulottumiseen myös muiden viranomaisten käyttöön. Tällaiset asteittaiset muutokset myös heikentävät asteittain perus- ja ihmisoikeuksien suojaa.

Nyt kyse on tavallisten lakien sijaan näiden alaa rajaavan perustuslain perusoikeussäätelyn merkittävästä muuttamisesta, jonka vaikutukset ovat tavallisen lain muutoksia perustavanlaatuisempia ja kauaskantoisempia. Muutokset vaikuttavat jokaisen Suomessa elävän perusoikeussuojan tasoon.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin erityisiä rajoitusedellytyksiä siten, että niissä mahdollistettaisiin kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittaminen uusilla perusteilla. Voimassa olevien erityisten rajoituslausekkeiden tarkoituksena on ollut turvata luottamuksellisen viestin salaisuutta liian pitkälle meneviltä rajoituksilta. Erityiset rajoitusedellytykset asettavat ne rajat, joissa tavallista lainsäädäntöä voidaan antaa.

Perusoikeuksien erityisten rajoitusedellytysten tulee olla mahdollisimman täsmällisiä ja tiukkoja. Epätasällisiä ja laajoja perusoikeuksien erityisiä rajoitusedellytyksiä ei tulisi omaksua. Pahimmillaan ne voivat näyttäytyä perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä väljemmiltä rajoitusedellytyksiltä. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, joihin kuuluvat lailla säätämisen, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden, hyväksyttävyyden, oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden, oikeusturvajärjestelyjen riittävyyden sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimukset, koskevat kaikkia perusoikeuksia. On ongelmallista, jos erityiset rajoitusedellytykset muodostuisivat laveammiksi kuin yleiset rajoitusedellytykset.

Vaikka esityksessä keskitytään erityisesti tiettyyn viranomaistoimintaan ja toimivaltuuksiin, lakiehdotuksessa on kuitenkin kyse nimenomaan perustuslain perusoikeussäätelyn muuttamisesta perusoikeuden laajemman rajoittamisen mahdollistamiseksi. Koska perustuslaki turvaa jokaisen yksityiselämän suojan, sen rajoittamisen mahdollistama sääntely potentiaalisesti koskee jokaista. Ehdotetut muutokset ovat luonteeltaan periaatteellisesti hyvin merkittäviä.

Yksityiselämän suojan yhteiskunnallista merkitystä ja oikeudellista painoarvoa on syytä korostaa. Tällä perusoikeudella on keskeinen merkitys myös yksilön muiden perusoikeuksien kannalta. Se mahdollistaa muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen, kuten perhe-elämän suojan, uskonnon ja omantunnon vapauden sekä esimerkiksi sananvapauden,

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp
Eriävä mielipide

kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden toteuttamisen. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämän suojaa rajoittava sääntely siten rajoittaa viime kädessä yksilöiden vapautta.

Yksityisyyden suojan perusoikeuteen kiinnittyvät läheisesti myös muut henkilöt kuin varsinainen kohdehenkilö. Luottamuksellisen viestinnän perusoikeussuojan tavoitteena on turvata jokaiselle oikeus luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Kyseessä on molempien viestinnän osapuolten perusoikeus. Vastaavasti myös kotirauhan suojaan puuttuva sääntely on omiaan puuttumaan muiden kuin kohdehenkilön perusoikeuksien suojaan. On ongelmallista, että esityksen vaikutustenarvioinnissa ei ole käsitelty vaikutuksia muiden kuin kohdehenkilön perus- ja ihmisoikeuksiin.

Perustuslakia on muutettu sen voimaantulon jälkeen neljästi. Nyt tarkasteltavana oleva esitys on valmisteltu nopeammin kuin aiemmat perustuslain muutokset. Kuten perustuslakivaliokunta on jokaista muutosehdotuksista käsitellessään lausunut, perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulisi arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta. Erityisesti näin on perusoikeuspykälien osalta.

Rikostiedusteluun liittyvä ehdotus

Ehdotus perustuslain 10 §:n muuttamisesta on ongelmallinen erityisesti siltä osin, kuin tarkoituksena on laajentaa kotirauhan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitusperusteita niin sanotun rikostiedustelun mahdollistamiseksi.

Voimassa oleva perustuslain 10 § edellyttää, että kotirauhan piiriin tai luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvat poliisin toimivaltuudet perustuvat konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn. Jo nykyisin ovat mahdollisia myös toimet ennen rikoksen toteutumista toteutetun teon asteelle, edellyttäen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity epäily tietyn rikoksen todennäköisestä uhasta.

Esityksen perusteella jää epäselväksi, mitkä ovat ne välttämättömiksi arvioidut toimivaltuudet, joista säättämistä voimassa oleva perustuslain 10 § ei ole mahdollistanut. Nykyistä laajempaa tiedonhankintaa vakaviin uhkiin liittyvistä suunnitelmista, henkilöistä ja eri toimijoiden rooleista olisi voitu mahdollistaa myös esimerkiksi laajentamalla erityisen vakavien rikosten valmistelun rangaistavuutta, jolloin ne olisivat tulleet jo nykyisin poliisin keinovalikoimaan laajasti kuuluvien salaisten tiedonhankintakeinojen piiriin.

Nyt niin sanottua rikostiedustelua silmällä pitäen ehdotettavat rajoituslausekkeet kuitenkin mahdollistaisivat kotirauhan ja luottamuksellisen viestinnän suojan rajoitukset kokonaan irrallaan konkreettisesta rikosepäilystä ja kohdentamisesta tiettyyn epäiltyyn. Rikostiedustelun kohteena oleva toiminta jää hallituksen esityksessä epämääräiseksi ja tiedonhankinnan henkilöllinen kohdentaminen hyvin väljäksi. Uusi rajoitusperuste ei kiinnittyisi yksittäisen henkilön tekemään tiettyyn rikokseen, vaan sen puitteissa olisi mahdollista säätää

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp
Eriävä mielipide

toimivaltuuksista, joilla voidaan rajoittaa kotirauhan suojaa tai luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa ilman tiettyyn kohdehenkilöön kohdistuvaa perusteltua epäilyä.

Perus- ja ihmisoikeuksien suojan näkökulmasta on keskeistä, että näihin oikeuksiin puuttuva tiedonhankinta on luonteeltaan mahdollisimman kohdennettua eikä sitä voida kohdentaa kehen vain, vaan niihin henkilöihin, joihin konkreettinen epäily voidaan kiinnittää.

Ainoastaan tiedustelutoiminnassa on jossain määrin etäännytty toimivaltuuksien kohdentamisesta vain niihin henkilöihin, jotka ovat itse osallisia kohteena olevaan toimintaan. Olennaista on se, että mitä väljemmin edellytyksin tiedonhankintaa voidaan käyttää ja kohdentaa henkilöllisesti, sitä enemmän tapahtuu virheitä, eli tapauksia, joissa tiedonhankintakeinoja on kohdistettu henkilöihin, joilla ei tosiasiallisesti ole ollut mitään tekemistä tiedonhankinnan kohteena olevan toiminnan kanssa.

Rikostorjuntatoimivaltuuksia ei tule rinnastaa tiedustelutoimivaltuuksiin. Perusteita, joilla tiedustelutoiminta on mahdollistettu irrallaan konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä, ei voida ulottaa sellaiseen toimintaan, joka ei ole luonteeltaan vakava kansallisen turvallisuuden uhka tai sotilaallista. Tiedustelun kohteena oleva kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta ja sotilaallinen toiminta ovat vakavampia uhkia kuin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantava vakavakaan rikollisuus. On perus- ja ihmisoikeuksien suojan kannalta hyvin ongelmallista, jos rikostiedustelun perusluonne muodostuisi samanlaiseksi kuin tiedustelutoiminnassa. Tällainen perusoikeuksien rajoitusperusteiden ja käytännön toimivaltuuksien asteittainen laajentaminen murentaisi koko perustuslain 10 §:n merkitystä.

Ehdotetut rikostiedusteluun liittyvät rajoituslausekkeet ("tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi") käytännössä muistuttaisivat tiedustelutoimintaan liittyviä rajoituslausekkeitä ("sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta"). Siviilitiedustelun kohdeluettelo myös sisältää nykyisin myös laajasti vakavaa rikollisuutta koskevia ilmiöitä, joihin voidaan kohdistaa siviilitiedustelun toimivaltuuksia (esim. terrorismi; kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä vakavasti uhkaava toiminta; suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaava toiminta; kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaava kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus). Tällainen päällekkäisyys hämärtää rajoituslausekkeiden ja niiden perusteella mahdollistettavien toimintojen rajoja ja jättää epäselväksi, mihin uusia rajoituslausekkeitä ja niiden mahdollistamia toimivaltuuksia tarvitaan.

Myös ehdotetussa rikostiedustelua koskevassa rajoitusperusteessa käytetty uudenlainen käsite "rikollisuuden torjunta" jää sisällöltään jokseenkin epämääräiseksi ja epäselväksi.

Rikostiedustelun täsmällinen sisältö ja nykyisten salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö siinä jää esityksessä epäselväksi. Vaikka perustuslain muutos ei voi olla tavallisen lainsäädännön säätämisen tarpeelle alisteinen tai siihen liittyvä sivutuote, ja perustuslain muutoksia tulee arvioida itsenäisesti ja tavallisen lain muutoksille valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä asettavana, tulisi perustuslain muutoksen arvioinnissa kuitenkin olla suuntaa-antava käsitys siitä, millaisia reunaehtoja tavallisen lain säätäjälle muutoksesta asettuu ja mitä muutos mahdollistaa.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp
Eriävä mielipide

Esitetyillä rikostiedusteluun kytkeytyvillä rajoitusperusteilla mahdollistettaisiin suhteeton puuttuminen kansalaisten kotirauhaan ja viestinnän suojaan. Myöhemmin säädettävien toimivaltuuksien yksityiskohdista ja oikeusturvajärjestelyistä huolimatta muun muassa muiden vireillä olevien lakiehdotusten valossa voidaan pitää selvänä, että ehdotuksessa viitatus uhan arviointi jäisi kussakin yksittäistapauksessa todellisuudessa tiedon hankkimisesta vastaavan viranomaisen vastuulle.

Tiedustelu ja kotirauha

Myös tiedustelun mahdollistaminen perustuslaissa säädettävien edellytyksin kotirauhan suojan piirissä olisi hyvin merkittävä muutos. Perusoikeuksiin voimakkaasti puuttuvien toimivaltuuksien on oltava välttämättömiä ja oikeasuhtaisia ja niistä on säädettävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Erityisesti kotirauhan suojaa heikentävät ehdotukset herättävät kuitenkin kysymyksen myös siitä, missä menevät tämän oikeuden ydinalueen rajat, joiden ylittävältä osin rajoituksia ei tule hyväksyä.

Nykyisten tiedustelulakien säätämistä edeltäneessä perustuslain 10 §:n muutoksessa kotirauhan suojan rajoitusperusteita ei muutettu eikä tiedustelumenetelmien käyttöä vakituiseen asumiseen käytettävissä tiloissa katsottu lakeja säädettäessä mahdolliseksi. Kun kyse on luonteeltaan korostuneen salaisesta tiedonhankinnasta, merkitsisi mahdollisuus toiminnan ulottumisesta kodin piiriin erittäin voimakasta puuttumista yksilön oikeuksiin. Mietinnössä esitetyistä perusteluista huolimatta tähän liittyisi merkittäviä riskejä.

On syytä huomioida, että ehdotettu siviili- ja sotilastiedustelun sekä uhkaperusteisen rikostiedustelun ulottaminen kotirauhan piiriin merkitsee sekä kotirauhan suojaan että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumista. Kynnys luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan puuttumiseen olisi kuitenkin sama kotirauhan piirin ulkopuolella kuin kotirauhan piirissä. Tätä on perusteltu esityksessä sillä, että säännösten tulkintakäytäntö olisi mahdollisimman yhdenmukainen.

Käytännön soveltamisen helppous tai yhdenmukaisuus toimii huonosti perusteena perusoikeuksien erityisten rajoitusedellytysten kohdalla. Omaksuttu ratkaisu, jossa kotirauhan suojan merkitys vaikutetaan sivuutettavan, kun luottamuksellisen viestin suojaan puuttumisen kynnys näyttäytyy yhtäläisenä kotirauhan piirissä kuin sen ulkopuolella, ei ole perusteltu. Kynnyksen tulisi olla korkeampi kotirauhan piirissä. Myöskään voimassa olevissa perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenteissa eikä vuoden 2018 muutosta edeltäneessä 3 momentissa rajoitusedellytyksiä kotirauhan suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumiseksi ei ole laadittu symmetrisiksi.

Oikeusjärjestykseemme on syvään juurtunut näkemys siitä, että kotirauhan piirissä tapahtuva muun perusoikeuden tai muun yksityisyysoikeuden rajoittaminen tarkoittaa pidemmälle menevää puuttumista perustuslain 10 §:ssä säädettyyn suojaan kuin muualla tapahtuva rajoittaminen. Tämä doktriini on syytä pitää ennallaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp Eriävä mielipide

Muut ehdotukset

Sanojen kirje ja puhelu poistaminen perustuslain 10 §:n 1 momentista perustuslain sanamuodon ajantasaistamiseksi teknologianeutraaliksi säännöksen tulkintakäytännön mukaisesti on mietinnössä esitetyistä muutoksista ongelmattomin.

Sen sijaan ehdotus rikosten selvittämistä (10 § 3 mom.) ja rikosten tutkintaa (10 § 4 mom.) koskevien rajoitusperusteiden muuttamisesta rikosten estämiseen ja selvittämiseen viittaaviksi ei ole merkitykseltään vähäinen muutos. Muutosta perustellaan sillä, että sanamuodot muutettaisiin vastaamaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä tapahtunutta kehitystä. On totta, että voimassa olevassa lainsäädännössä on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella irtauduttu jo melko kauas perustuslain sanamuodosta mahdollistettaessa rikosperustaisten salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö jo ennen rikoksen tapahtumista tai tietoa siitä. Tämä kehitys ei ole ollut ongelmaton, ja vaikka ei ole myöskään ideaalia, ettei perustuslain sanamuoto anna todellista kuvaa perusoikeuden rajoituksista, tulisi myös uusien muotoilujen luomisessa olla varovainen ja pidättyväinen. Riskinä on, että julkilausutusta tarkoituksesta poiketen sanamuotojen muuttaminen tulee todellisuudessa laajentamaan rajoitusten alaa entisestään. Erityisesti "rikosten estämisen" käsite on tältä osin riskialtis.

Kiireellisyys

Esityksessä katsotaan, että perustuslain muutos tulisi hyväksyä perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädetyn tavallisen perustuslain säätämisyjärjestyksen sijaan pykälän 2 momentin mukaisessa kiireellisessä järjestyksessä.

Kuten perustuslakivaliokunta on perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi painottanut, on tärkeää, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään pääsäännön mukaan normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Kuten perustuslakivaliokunta on katsonut, nopeutettua menettelyä ei tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta. Perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä ei siten tulisi käyttää muutoin kuin pakottavissa tilanteissa ja perustuslain tavallisen muuttamismenettelyn tulisi vakiintua pääsäännöksi myös käytännössä. Pääsääntönä oleva menettely mahdollistaa muun ohella sen, että perustuslain muutoksesta voidaan käydä normaali eduskuntavaaleihin liittyvä julkinen keskustelu ja että äänestäjät saavat näin äänioikeuttaan käyttämällä osallistua perustuslain muuttamismenettelyyn.

Poikkeuksellista, välttämätöntä ja pakottavaa tarvetta perustuslain kiireelliselle muuttamiselle ei ole esitetty. Perustuslain muutoksille on varattava riittävä aika ja ne on käsiteltävä huolellisesti perustuslain ansaitsemalla vakavuudella. Perustuslain muuttaminen nopeutetussa menettelyssä on erityisen heikosti perusteltua vaalikauden lähestyessä loppuaan. Seuraavat eduskuntavaalit pidetään 18.4.2027, ja vaalien läheisyyden vuoksi kiireellisyydellä voitettava aika olisi lyhyt.

Kiireellinen menettely ei saa muodostua pääsäännöksi, vaan perustuslain muutokset ansaitsevat kahden eduskunnan käsittelyn ja riittävän demokraattisen keskustelun myös vaalien yhteydessä. Perustuslakimuutosta ei pidä hätiköidä tavallisten lakien muuttamisen kiirehtimiseksi.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2026 vp
Eriävä mielipide

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 22.5.2026

Anna Kontula vas
Alviina Alametsä vihr