OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

MUISTIO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Niklas Vainio

19.5.2026

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 50/2026 vp); valiokunnan pyytämä lisäselvitys

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lisäselvitystä seuraavista kysymyksistä:

1. Millä perusteella on päädytty siihen, että perustuslain 10 §:n muuttamista koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle ennen kuin varsinaiset sisältölait ovat eduskunnan käsittelyssä?
2. Hallituksen esityksen perusteluissa kuvataan varsin kattavasti muutoksia vakavassa rikollisuudessa. Valiokunta pyytää lisäselvitystä siitä, mitä toimivaltuuksia viranomaisilla, erityisesti poliisilla, on nykyisin käytettävissä mm. uusien rikollisuusilmiöiden torjumiseksi ja mitä toimivaltuuksia jatkossa tarvitaan, jotta vakavaa ja järjestäytynyttä voidaan jatkossa torjua nykyistä tehokkaammin.
3. Lisäksi pyydetään selvitystä siitä, mitä vaihtoehtoja uusien tehokkaiden toimivaltuuksien säätämiseen on siinä tapauksessa, että nyt ehdotettua uhkaperusteisen rikostiedustelun mahdollistavaa perustuslain muutosta ei tehdä ja mitä vaikutuksia tällä arvioidaan olevan vakavan rikollisuuden tilannekuvan kehittymiseen.

Lisäselvitys on valmisteltu yhdessä sisäministeriön kanssa.

Kysymys 1 (esitysten aikataulu)

Vuoden 2017 perustuslain muuttamista koskenutta esitystä (HE 198/2017 vp) arvioidessaan eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään (PeVM 4/2018 vp, s. 4):

> Esityksen käsittelytilanne on sillä tavoin uusi, että perustuslakivaliokunta katsoo tarpeelliseksi huomauttaa, että mainittuja siviili- ja sotilastiedustelua koskevia lakiehdotuksia on mahdollista arvioida ehdotetun perustuslain muutoksen kannalta vasta, kun muutos on

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

säädetty. Valiokunta myös korostaa, 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. Vaikka ehdotetulla perustuslain muutoksella on vaikutusta siihen, millaisia tiedusteluvaltuuksia tavallisina lakeina säädettäviin tiedustelulakeihin voidaan sisällyttää, ei perustuslain sisällöllistä muutosta tule arvioida eduskunnan käsiteltävänä olevan tiedustelulainsäädännön mahdollistamisen näkökulmasta. Valiokunta korostaa, että perustuslain säännökset ovat aina pitkiä ja vakaita tulkintalinjoja koskevia, muuttuvissa tilanteissa sovellettavia ja näissä tilanteissa tulkintoja saavia säännöksiä.

Esitysten aikataulussa on otettu lähtökohdaksi, että eduskunnalle annetaan ensimmäisenä perustuslain 10 §:n muuttamista koskeva esitys. Kiireellisiä esityksiä koskevan ohjeistuksen mukaisesti esitys annettiin viikolla 16, jotta eduskunnalla olisi mahdollisuus käsitellä se ennen kesän 2026 istuntotaukoa. Tämän aikataulun mukaisesti sisäministeriöllä ja puolustusministeriöllä olisi siten mahdollisuus rikostiedustelua sekä siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevien esitysten valmistelussa ottaa huomioon perustuslain 10 §:n lopullinen sisältö ja perustuslakivaliokunnan mietinnössään esittämät painotukset ja tulkintakannanotot toisin kuin tiedustelulainsäädäntöä vuonna 2017 valmisteltaessa oli mahdollista (ks. PeVL 35/2018 vp, s. 5 ja PeVL 36/2018 vp, s. 5).

Valmistelussa on otettu huomioon se edellä kuvattu perustuslakivaliokunnan lähtökohta, että perustuslain muutos ei voi olla tavallisen lainsäädännön säätämisen tarpeeseen liittyvä sivutuote, vaan perustuslain muutosta on aina arvioitava itsenäisesti. Eduskunnalle on siksi annettu esitys, jossa kuvataan lakiehdotuksen taustalla olevia muutostarpeita kiinnittymättä tiettyyn toimivaltuuksia koskevaan esitykseen. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa käsitellään muun muassa muutoksen mahdollistamia toimivaltuuksia ja niihin liittyviä rajoituksia sekä oikeusturvaan ja valvontaan liittyviä kysymyksiä astetta yleisemmin, koska esitetyllä muutoksella on tarkoitus säätää rikostiedusteluun ja siviili- ja sotilastiedusteluun liittyvistä rajoitusperusteista muutenkin kuin vain valmistelussa olevia esityksiä varten.

Edellä viitatussa mietinnössään perustuslakivaliokunta totesi myös, että ”Muilla tiedustelulainsäädäntöä koskevilla hallituksen esityksillä on siten lähinnä informatiivista merkitystä nyt käsittelyssä olevan perustuslakia koskevan hallituksen esityksen käsitteistön ja tarkoitusperien hahmottamiseksi.” Valmistelussa on pyritty toteuttamaan vastaavaa informatiivista tavoitetta antamalla eduskuntaryhmien edustajille tietoa esityksen taustoista jo valmistelun aikana yhtäältä parlamentaarisen ohjausryhmän kautta ja toisaalta eduskunnassa järjestetyissä tilaisuuksissa. Eduskuntaryhmille on annettu eduskunnan turvatiloissa tietoa esityksen taustalla olevista tarpeista muun muassa rikollisuustilannetta koskevien konkreettisten esimerkkien kautta. Valmistelijat ovat myös olleet eduskuntaryhmien kokouksissa kertomassa esityksestä ja vastaamassa kysymyksiin.

Rikostiedusteluhankkeen ensimmäistä vaihetta koskeva esitysluonnos sisältää uhkaperusteisen rikostiedustelusääntelyn kehikon eli mm. rikostiedustelun kohteita, kohdentamista, yleisiä edellytyksiä, päätöksentekoa ja valvontaa koskevat säännökset. Esitysluonnos oli lausuntokierroksella keväällä 2026. Toisen vaiheen esityksessä sääntelykehikkoon lisättäisiin perustuslain 10 §:n muuttamiseen kytköksissä olevat rikostiedustelukeinot.

Kysymys 2 (toimivaltuudet)

Uhkaperusteisessa rikostiedustelussa on ensisijaisesti kyse poliisin salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksista. Muiden kuin salaisten tiedonhankintakeinojen osalta uusiin rikollisuusilmiöihin ja tilannekuvan muutoksiin kohdistuvaa tiedustelua tehdään nykyisin erityisesti poliisin hallussa olevia tietoja ja eri rekistereissä olevia tietoja käsittelemällä ja analysoimalla. Tietoja voidaan jossakin määrin täydentää hyödyntämällä poliisilain 4 luvun mukaisia

tiedonsaantioikeuksia. Tiedonsaantioikeuden merkitystä rikostiedustelutyössä vähentää kuitenkin se, että tyypillisesti rikostorjunnallisesti merkittävää tietoa ei ole taholla, jolta sitä voitaisiin tiedonsaantioikeutta hyödyntämällä operatiivisia tavoitteita vaarantamatta tiedustella. Yhteistoiminnan ja tiedonvaihdon tehostamiseksi on luotu myös niin sanottu PTR-rakenne, joka perustuu poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annettuun lakiin. Vaikka PTR-rikostiedusteluyksiköiden tehtävänä on hankkia, analysoida ja välittää ajantasaista ja kattavaa rikostiedustelutietoa PTR-viranomaisten valtakunnallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarkoituksiin, laki ei kuitenkaan uhkaperusteisen rikostiedustelun kannalta merkityksellisellä tavalla anna viranomaisille laajempia toimivaltuuksia tai esimerkiksi mahdollista tiedonhankintaa matalammalla kynnyksellä. Joissakin tilanteissa voidaan käyttää myös esimerkiksi poliisilain 4 luvun 1 §:n mukaisella teknisellä valvonnalla saatuja tietoja, mutta pääsääntöisesti rikostiedustelutyössä tunnistettuja tiedontarpeita voidaan nykysääntelyn puitteissa pyrkiä täydentämään tiedonsaantioikeuden hyödyntämisen ohella vain kohdentamattomalla avointen lähteiden tiedonhankinnalla sekä muilla valvontatyyppisillä keinoilla. Ottaen huomioon niiden seikkojen luonne, joihin rikostiedustelukeinoilla pyrittäisiin saamaan selvyyttä, eivät edellä mainitut toimenpiteet ja keinot ole rikostiedustelun tehokkaan suorittamisen kannalta riittäviä.

Voimassa olevaan lakiin sisältyvistä varsinaisista salaisista tiedonhankintakeinoista voidaan uhkaperusteisessa rikostiedustelussa hyödyntää ainoastaan tarkkailua ja tietolähdetoimintaa, niitäkin varsin rajatusti. Nykysääntelyn mahdollistaman niin sanotun perusmuotoisen tarkkailun kohdehenkilöpiiriä ei ole rajoitettu, mutta toisaalta perusmuotoisena tarkkailuna sallittua on vain lyhytaikainen tiedonhankinta. Käytännössä kyse on tarkastustyyppisestä toiminnasta, jolla pyritään varmistamaan muilla keinoin hankittuja tietoja esimerkiksi kohdehenkilöiden liikkeistä, kontakteista tai rikostorjunnallisesti mielenkiintoisista kohteista. Kattavan ymmärryksen muodostaminen esimerkiksi yksittäisen henkilön osuudesta vakavassa rikollisuudessa edellyttää kuitenkin usein pidempikestoista, jatkuvaa ja kattavaa tarkkailua. Tietolähdetoiminta puolestaan on sinänsä merkittävä ja kustannustehokas tiedonhankintakeino, mutta niin sanotussa perusmuotoisessa tietolähdetoiminnassa tietolähdettä ei voida ohjata hankkimaan rikostorjunnallisesti merkityksellistä tietoa eivätkä tietolähteet siviilihenkilöinä voi muutoinkaan olla tietoisia niistä tiedontarpeista, joita poliisilla on uusien, konkreettisiin rikoksiin liittymättömien rikollisuuden muodostamien ilmiöiden ja uhkien osalta. Tietolähteet toimittavatkin viranomaisille lähinnä tietoa, jonka he siviilihenkilöinä mieltävät liittyvän estettäviin tai selvitettäviin rikoksiin. Tietolähdetoiminnan mahdollisuuksia uhkaperusteisessa rikostiedustelussa rajoittaa myös se seikka, että tietolähdetoiminnalla ei voida koskaan saavuttaa rikostorjunnallisesti riittävää kattavuutta.

Kysymys 3 (vaihtoehdot)

Tehokas järjestäytyneeseen ja muuhun vakavaan rikollisuuteen kohdistuva rikostiedustelu edellyttää riittäviä salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksia. Nykyisen perustuslain mahdollistamat rikostiedustelukeinot ovat rikostorjunnallisesti tarpeellisia ja hyödyllisiä, mutta ne eivät ole riittäviä rikostorjunnallisesti tärkeimpien tietojen hankkimiseen. Erotuksena esimerkiksi tarkkailutoiminnan tuottamaan tietoon henkilöiden liikkumisesta, tapaamisista ja asioinnista eri kohteissa ehdotetun perustuslain mahdollistamat rikostiedustelukeinot mahdollistaisivat niin sanotun sisältötiedon hankkimisen rikollisen toiminnan laajuudesta, henkilöiden viestinnästä, suunnitelmista, motiiveista, heidän roolistaan rikollisessa tekemisessä sekä esimerkiksi heidän hallussaan olevista muistiinpanoista ja yhteystiedoista.

Ilman perustuslain muutosta mainittua sisältötietoa esimerkiksi rikollisorganisaatioiden toiminnasta ei voida hankkia valtiosääntöoikeudellisen kotirauhan suojan piiriin tai luottamukselliseen viestintään kohdistuvan tiedonhankinnan keinoin. Voimassa olevan perustuslain puitteissa säädettävistä uhkaperusteisen rikostiedustelutiedon toimivaltuuksista tällaista tietoa pystyttäisiin hankkimaan lähinnä niin sanotun henkilötiedustelun, tietolähdetoiminnan ja peitetoiminnan, keinoin. Tietolähdetoiminnan yllä kuvattujen rajoitteiden ohella henkilötiedustelun keinoin tehtävän uhkaperusteisen rikostiedustelun mahdollisuuksia rajaa myös voimassa oleva perustuslain 10

§ 3 momentti. Kielto toimia asunnossa rajaa taktisesti tehokkaiksi arvioitujen toimintamallien valikoimaa ja myös peitetoiminnan toteuttamista, mikä heikentää mahdollisuuksia hankkia kaikkein olennaisinta vakavaa rikollisuutta koskevaa tietoa. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että joka tapauksessa peitetoiminta on esimerkiksi luottamukselliseen viestintään kohdistuvia tiedonhankintakeinoja pitkäkestoisempi tiedonhankintakeino, vaikkakin se onnistuessaan voi tuottaa tietoa, jota ei millään muulla tiedonhankintakeinolla ole hankittavissa. Nykyisen perustuslain mahdollistamien toimivaltasäännösten puitteissa toimittaessa korostuu myös resurssi-intensiivisen tarkkailun merkitys tiedonhankintakeinona. Yhteenvetona voidaan todeta, että mikäli uhkaperusteisessa rikostiedustelussa olisi käytössä vain ne rikostiedustelukeinot, joista säätäminen on arvioitu mahdolliseksi nykyisen perustuslain puitteissa, tiedonhankinta olisi pitkäkestoisempaa, tuloksiltaan epävarmempaa ja vaatisi enemmän resursseja. Tämän seurauksena myös tiedonhankinnan kattavuus ja uhkaperusteisen rikostiedustelun yhteiskunnallinen vaikuttavuus jäisivät heikommaksi verrattuna tilanteeseen, jossa käytettävissä olisi ehdotetun perustuslain muutoksen mahdollistamia tiedonhankinnallisia toimivaltuuksia.