



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto oikeusministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta

Perustuslain 10 §:n muuttamista koskevan esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Esitysluonnoksen vaikutuksia on arvioitu suppeasti, eikä esityksestä ilmene vaikutukset kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan toteutumiseen. Myöhemmin annettavan lainsäädännön valmistelussa tulisi arvioida perustuslain 10 §:ään ehdotettujen muutosten yhteisvaikutuksia näiden rikos-, siviili- ja sotilastiedusteluun liittyvien lakiehdotusten kanssa.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esityksessä tulisi tarkentaa, kuinka laajamittaisesti ehdotetulla rajoitusperusteen laajennuksella mahdollistettaisiin puuttuminen kotirauhan suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Esityksessä tulisi arvioida edes yleisellä tasolla sitä, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat näiden perusoikeuksien toteutumiseen, vaikka konkreettiset vaikutukset ilmenisivät vasta myöhemmin annettavan lainsäädännön myötä.
- ii) Tällä hallituskaudella on tarkoitus antaa useita rikos-, siviili- ja sotilastiedusteluun liittyviä lainsäädäntöehdotuksia. Tulevissa lainsäädäntöhankkeissa tulisi arvioida, millaisia yhteisvaikutuksia perustuslain 10 §:ään nyt ehdotettavilla muutoksilla voi olla myöhemmin annettavien hallituksen esitysten kanssa.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta:

”Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen perustuslakia.



Perustuslain 10 §:ssä mahdollistettaisiin kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan välttämätön rajoittaminen tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Lisäksi mahdollistettaisiin lailla säätäminen välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuutta sekä rikosten selvittämistä ja tutkintaa koskevien säännösten sanamuotoa täsmennettäisiin.

Esityksen tavoitteena on uudistaa perustuslain sääntelyä siten, että siinä huomioidaan rikollisuudessa ja turvallisuusympäristössä tapahtunut muutos ja mahdollistetaan uhkaperusteista rikostiedustelua koskevien toimivaltuuksien sekä kotirauhan suojaan puuttuvien tiedustelutoimivaltuuksien säätäminen. Lisäksi huomioidaan viestintäteknologiassa tapahtunut kehitys ja pykälän sanamuotoja uudistetaan vastaamaan perustuslain tulkintakäytännössä tapahtunutta muutosta.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallitus arvioi tarpeen perustuslain täsmentämiseksi tehokkaan rikostiedustelun mahdollistamiseksi. Hallitusohjelman mukaan arvioidaan tiedustelutoimivaltuuksien laajentaminen vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan.”

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

Arviointineuvosto tuo esille, että kyseessä on lainsäädäntöhanke, jossa perustuslakiin ehdotettavien muutosten myötä mahdollistetaan kotirauhan suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan nykyistä pidemmälle meneviä rajoituksia. Esitysluonnoksen mukaan esityksen yksityiskohtaiset vaikutukset riippuvat ehdotetun perustuslain säännöksen nojalla säädettävän tavallisen lainsäädännön sisällöstä.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitysluonnoksen vaikutuksia on vaikea hahmottaa tässä vaiheessa, koska muutosten nojalla annettavien lakiehdotusten sisällöstä ei ole vielä tietoa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitys on sikäli poikkeuksellinen, että ehdotetuilla muutoksilla ei ole suoria vaikutuksia, sillä konkreettiset vaikutukset syntyvät vasta myöhemmin annettavan lainsäädännön myötä. Tämä johtuu valitusta lainsäädäntötekniikasta, jossa ehdotetut muutokset laajentavat nykyistä kvalifioitua lakivarausta.¹ Esitysluonnoksen vaikutusarviot ovat hyvin suppeat. Tätä on perusteltu esityksessä edellä mainitulla lainsäädäntöratkaisulla. **Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen**, että ehdotettu sääntely ulottuu perusoikeuksien ydinalueelle, jolloin esityksen vaikutuksia tulisi tarkastella edes yleisellä tasolla tai

¹ Kvalifioitulla lakivarauksella tarkoitetaan sitä, että eräisiin perusoikeussäännöksiin on kirjoitettu rajoituslausekkeita. Niissä annetaan lainsäätäjälle suoraan tai välillisesti valtuus perusoikeuden rajoittamiseen. Samalla kvalifioitu eli yksilöity lakivarausta sisältää lainsäätäjän harkintavaltaa supistavia kriteerejä. Niissä rajoitusvaltuus on kytketty tiettyyn tarkoitukseen (mm. perusoikeuden turvaaminen) tai tiettyyn erityistilanteeseen. Ks. tarkemmin Tieteen termipankki 26.3.2026: Oikeustiede: kvalifioitu lakivarausta. ([https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kvalifioitu lakivarausta](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kvalifioitu_lakivarausta).)



esimerkkien avulla. **Arviointineuvosto esittää** tarkempia huomioita esitysluonnoksen vaikutusarvioista tämän lausunnon seuraavissa luvuissa.

Tällä hallituskaudella on tarkoitus antaa useita rikos-, siviili- ja sotilastiedusteluun liittyviä lainsäädäntöehdotuksia.² Osa näistä hankkeista on sellaisia, joiden hyväksyminen edellyttää ehdotettua perustuslain 10 §:n muutosta. **Arviointineuvosto katsoo**, että tulevaisuudessa lainsäädäntöhankkeissa tulisi arvioida, millaisia yhteisvaikutuksia perustuslain 10 §:ään nyt ehdotetuilla muutoksilla voi olla myöhemmin annettavien hallituksen esitysten kanssa.

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa käy selkeästi ilmi esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset. Esitysluonnoksessa on kuvattu seikkaperäisesti asiaan liittyviä keskeisiä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Asiaa tuntemattoman lukijan on kuitenkin hieman hankala hahmottaa tekstissä sitä, millaisia olennaisia näkökulmia kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamiseen liittyy.

Esitysluonnoksessa käy ilmi tarve perustuslain 10 §:n muutokselle. Muutosta perustellaan esimerkiksi turvallisuusympäristössä tapahtuneilla muutoksilla, viestintätekniikan kehityksellä sekä järjestäytyneen rikollisuuden kasvulla. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa ei kuitenkaan tuoda esille tilasto- tai tutkimustietoa esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden kasvusta. Tutkimus- tai tilastotiedon hyödyntäminen voisi tukea esityksen johtopäätöksiä perustuslain 10 §:n muuttamisen tarpeesta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu Suomen kannalta keskeisten valtioiden luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa ja kotirauhan suojaa koskevaa perustuslakisääntelyä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu keskeinen lausuntopalaute ja se, millä tavalla esitysluonnosta on täydennetty lausuntopalauteen perusteella.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan esityksellä ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia, mutta sekä rikos- että siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan asianmukaisella valvonnalla arvioidaan olevan taloudellisia vaikutuksia.

Arviointineuvosto pitää ymmärrettävänä sitä, että esitysluonnoksessa ei ole tuotu esille tiedustelutoimivaltuuksien valvonnasta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia, sillä valvonnasta säädetäisiin muulla lainsäädännöllä. **Arviointineuvosto pitää kuitenkin tärkeänä sitä**, että tulevaisuudessa rikos-, siviili- tai

² Tällaisia ovat esimerkiksi lainsäädäntöhanke poliisin rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (SM047:00/2023), lainsäädäntöhanke sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta (PLM007:00/2024) ja lainsäädäntöhanke Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (SM030:00/2025). Lainsäädännön arviointineuvosto on valinnut edellä mainitut hankkeet arvioitavaksi.



sotilastiedustelutoimintaa koskevissa lainsäädäntöhankkeissa arvioidaan esitysten taloudellisia vaikutuksia, kuten valvonnasta aiheutuvia kustannuksia.

2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa, kuinka laajamittaisesti ehdotetun rajoitusperusteen laajentamisen katsotaan mahdollistavan puuttumisen kotirauhan suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Esityksessä tulisi arvioida sitä, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat yleisellä tasolla näiden perusoikeuksien toteutumiseen, vaikka konkreettiset vaikutukset ilmenisivät vasta myöhemmin annettavan lainsäädännön myötä.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä olisi hyvä tarkentaa kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan yhteyttä muihin perusoikeuksiin kuten yhdenvertaisuuteen tai uskonnonvapauteen. Voiko tämä esitys välillisesti vaikuttaa muiden perusoikeuksien toteutumiseen?

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että myöhemmin annettavan tiedustelutoimivaltuuksia koskevan lainsäädännön myötä voi tulla tilanteita, joissa tiedonhankintatoimenpiteet voivat kohdistua kotirauhan suojan piirissä myös sellaisiin henkilöihin, jotka eivät ole ensisijaisesti näiden toimenpiteiden kohteena. Tällaisia sivullisia henkilöitä voivat olla esimerkiksi perheenjäsenet, jotka asuvat samassa asunnossa sellaisen henkilön kanssa, johon tiedonhankintatoimenpiteitä kohdistetaan. **Arviointineuvosto katsoo**, että tämä näkökulma olisi hyvä ottaa huomioon tulevissa tiedustelutoimintaa koskevissa hallituksen esityksissä.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu Suomen perustuslain 10 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: OM067:00/2024), jonka oikeusministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 11.3.2026. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on hyvin valmisteltuja osioita, mutta esityksen vaikutusarviointi jää siinä määrin suppeaksi, että esitykselle ei ole mahdollista antaa välttävää korkeampaa arvosanaa.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 31. maaliskuuta 2026

Eeva-Liisa Inkeroinen



Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Essi Römpötti

Johtava asiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.