

Asia: VN/36541/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi poliisilain 5 a luvun (siviilitiedustelu) muuttamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoani luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi poliisilain 5 a luvun (siviilitiedustelu) muuttamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Poliisilain 5 a lukua koskevassa esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tietyistä uusista toimivaltuuksista. Vastaavankaltaisia säännöksiä on ehdotettu myös sotilastiedustelulakiin, jota koskevasta esitysluonnoksesta olen antanut 18.12.2025 lausunnon OKV/2923/21/2025. Lausunnessani totesin muun ohella, että sotilastiedustelu ja siviilitiedustelu muodostavat yhdessä merkityksellisen sääntelykokonaisuuden. Sotilas- ja siviilitiedustelua koskevien lakihankkeiden tarkoituksenmukainen yhteensovittaminen on keskeistä.

Tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain osalta ehdotetaan muun ohella muutettavaksi valtiolliseen toimijaan kohdistuvan tietoliikennetiedustelun edellytyskynnystä. Esityksessä ehdotetaan myös poistettavaksi kielto käyttää viestin sisältöön meneviä hakuehtoja sekä kielto käyttää Suomessa olevaa tai oletettavasti olevaa telepäätelaitetta tai -osoitetta hakuehtona. Lisäksi ehdotetaan, että tietoliikenteeseen kohdistuvan tiedustelun ilmoittamisvelvollisuudesta luovuttaisiin.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain viranomaisen asiakirjan salassapidon lakkaamista koskevaa 31 §:ää ehdotetaan muutettavaksi liittyen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1, 2, 9 ja 10 kohtiin tarkoituksena pidentää eräiden julkisuuslaissa salassa pidettäväksi säädettyjen asiakirjojen salassapitoaikaa.

Kuten sotilastiedustelulain osalta, myös tähän siviilitiedustelua koskevaan esitykseen sisältyy sääntelyä, joka on merkityksellistä perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien kannalta, sillä siviilitiedustelussa käytettävillä toimivaltuuksilla voidaan puuttua yksilön perusoikeuksiin.

Perustuslain kannalta merkityksellisimpiä ovat säännösehdotukset, joilla annetaan viranomaisille uusia yksilöön kohdistuvia toimivaltuuksia tai joilla muuten rajoitettaisiin yksilön oikeuksia tai toimintavapautta. Esitys sisältää myös oikeusturvaan liittyvien järjestelyjen kannalta merkityksellisiä muutosehdotuksia.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa (330/2022) sotilastiedustelua, siviilitiedustelua ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevat asiat on keskitetty oikeusasiamiehelle. Tämän seurauksena kantelumenettelyssä tai muutoinkaan oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa ei lähtökohtaisesti nouse esille yksittäisiin tiedustelumenetelmien käyttöön liittyviä väitteitä tai havaintoja. Tiedustelutoiminnan osalta oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu ennen kaikkea tiedustelun ohjauksen ja valvonnan strategiseen tasoon osana ylimmän hallitusvallan käytön laillisuusvalvontaa. Hallitusvallan toimilla on tiedustelun ja sen tuottaman tiedon hyödyntämisen strategisella tasolla huomattava merkitys.

Kuten sotilastiedustelun muutoksia koskeneessa lausunnossani totesin, tiedustelulakien toimivuutta on perusteltua tarkastella ottaen huomioon myös soveltamiskäytännössä saadut kokemukset. Samanaikaisesti on kuitenkin syytä korostaa erityistä huolellisuutta ja harkintaa sellaisten muutosten osalta, jotka heikentävät niitä oikeusturvajärjestelyjä, jotka tiedustelulakien säätämisen yhteydessä on nähty tarpeellisiksi. Erityisesti oikeusturvajärjestelyihin tulee kiinnittää huomiota tilanteessa, jossa samanaikaisesti tiedusteluviranomaiselle esitetään uusia tiedustelutoimivaltuuksia.

Siviilitiedustelun muutoksia koskevassa lausunnossani keskityn tässä vaiheessa siihen, miten esitysluonnoksessa on arvioitu sen suhdetta perustuslakiin ja säätämisympäristöön.

Hallituksen esitysten laatimisharjoitusten mukaan esityksen suhde perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin sekä tarve perustuslakivaliokunnan käsittelyyn on arvioitava valmistelusta vastaavassa ministeriössä. Oikeuskansleri valvoo säädösehdotusten laillisuusvalvonnassa hallituksen esityksiä kokonaisuudessaan ja kiinnittää erityistä huomiota siihen, että esityksen suhde perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin arvioidaan asianmukaisesti.

Esitysluonnoksessa todetaan sen sisältävän uudentyyppistä sääntelyä, ja tämän, sekä muiden valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallituksen pitävän tarkoituksenmukaisena, että eduskunta pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon.

Yhdyn lähtökohdaltaan näkemykseen siitä, että perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen on tämänkaltaisessa asiassa tarpeen. Jatkovalmistelussa esityksessä olisi aiheellista kuitenkin yksilöitä huomattavasti tarkemmin, mitkä nimenomaan ovat ne uudentyyppiset sääntelyt ja valtiosääntöoikeudelliset tulkintaongelmat, joiden johdosta perustuslakivaliokunnan lausunto on tarpeen. Eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannaltakin on tärkeää, että esityksestä ilmenee riittävän selkeästi se, mitkä ovat ne säännökset, joiden perustuslainmukaisuutta tai suhdetta

ihmisoikeusveloitteeseen on tarpeen arvioida. Toistaiseksi esitysluonnoksesta epäselväksi jää esimerkiksi liittykö ehdotettuun asiakirjojen salassapidon pidentämiseen esityksen mukaan tällaisia kysymyksiä.

Kaiken kaikkiaan esitysluonnoksen perustelujakso Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys (s. 104–133) on laaja, mutta rakenteeltaan vaikeasti hahmotettava. Tällä hetkellä suuri osa perustelutekstistä on yleistä valtiosääntöistä tai ihmisoikeus- tai EU-veloitteiden kuvausta ilman, että tekstissä selkeästi kuvataan sitä, mihin muutosesityksiin nämä liittyvät, tai esitettäisiin arviota tai johtopäätöstä ehdotettujen säännösten suhteesta perustuslain asettamiin vaatimuksiin. Jatkovalmistelussa jakson rakennetta olisi syytä arvioida ja ennen kaikkea tulisi terävöittää perusteluja nimenomaan säännösehdoitusten perustuslakisuhteesta. Ehdotettujen säännösten taustaksi jaksossa voisi olla myös paikallaan lyhyesti kuvata voimassa olevan lain periaatteita ja oikeusturvajärjestelyjä, jotta perusteluista kävisi selkeästi ilmi mitä muutoksia nykytilaan esitetään ja miten perustuslakivaliokunta näitä aiemmin arvioinut.

Suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso vaikuttaa keskeneräiseltä myös siltä osin, että suuri osa keskeisistä ehdotuksista vaikuttaa jäävän siinä kokonaan käsittelemättä. Esimerkiksi teknisen laite-etsinnän päätöksentekoa koskevaa muutosehdotusta, tai telekuuntelun kiirepäätösmenettelyä ei jaksossa vaikuta arvioidun lainkaan, vaikka muutosehdotukset ovat merkityksellisiä oikeusturvan kannalta, sillä ne tarkoittaisivat tiedustelumenetelmän tuomioistuinkontrollin vähentymistä. Myöskään ehdotettavaa uutta valtiolliseen toimijaan kohdistuvaa tietojärjestelmätiedustelun toimivaltuutta ei käsitellä, vaikka tietojärjestelmän määrittelyn täsmällisyyteen liittyy ilmeisiä oikeudellisia haasteita.

Yhtenä merkittävänä ehdotuksena esitetään suojelupoliisille toimivaltuutta tietojärjestelmän käytön estämisestä tai sen toiminnan haittaamiseksi vakavan vaaran torjumiseksi. Sen mukaan suojelupoliisilla olisi oikeus estää tietoteknisin menetelmin Suomen ulkopuolella olevan tietojärjestelmän käyttö tai haitata tai muokata sen toimintaa, jos tietojärjestelmällä tai sen kautta voitaisiin aiheuttaa kansalliselle turvallisuudelle vakavaa vaaraa. Myös tämä ehdotus jää suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa käsittelemättä. Asiassa tulisi arvioida myös sitä, millä tavoin ehdotettava toimivaltuus liittyy siviilitiedustelun tarkoitukseen, eli tiedonhankintaan. Jatkovalmistelussa tulisi pohtia myös päätöksenmenettelyä. Ehdotuksen mukaan päätöksenteko on osoitettu lakiehdotuksen 39 b §:ssä suojelupoliisiin päällikölle, vaikka esityksessä säännöksessä tarkoitetut toimenpiteet voivat tietyissä tilanteissa sisältää merkittäviäkin ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia. Jatkovalmistelussa olisi aiheellista harkita, tulisiko säännöksessä viitata voimassa olevaan poliisilain 5 a luvun 58 §:ään, jossa säädetään tiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta.

Samanaikaisesti on vireillä myös Suomen perustuslain 10 §:n muutosta koskeva esitys eduskunnassa (HE 50/2026 vp). Käsillä olevan ehdotuksen keskeinen arviointipohja rakentuu pitkälti perustuslain 10 §:stä. Esityksessä pitäisi selkeästi ottaa kantaa siihen, missä määrin ja miltä osin tämän esityksen tarkoittamat muutokset hallituksen käsityksen mahdollisesti liittyvät kyseiseen muutosehdotukseen.

Oikeuskansleri Janne Salminen

Esittelijäneuvos Juho Lehtimäki

Lehtimäki Juho
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri