

Lausunto

27.5.2026

Sisäministeriö
kirjaamo.sm@gov.fi

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

Yleistä

Sisäministeriö on 7.4.2026 pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi poliisilain 5 a luvun (siviilitiedustelu) muuttamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Lausunto on pyydetty antamaan viimeistään 22.5.2026. Oikeusministeriö on 13.5.2026 pyytänyt sisäministeriöltä lisää aikaa lausunnon antamiselle 29.5.2026 saakka, ja sisäministeriö on hyväksynyt pyynnön.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valtiolliseen toimijaan kohdistuvasta tietojärjestelmätiedustelun toimivaltuudesta, jonka avulla voitaisiin hankkia tietoa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan hyödynnettävän tietojärjestelmän toiminnasta. Edelleen ehdotetaan säädettäväksi tietojärjestelmän käytön estämisestä tai sen toiminnan haittaamisesta. Tietoliikennetiedustelussa valtiolliseen toimijaan kohdistuvan tietoliikennetiedustelun määritelmää ja sen edellytyskynnystä ehdotetaan tarkistettavaksi. Lisäksi esityksessä ehdotetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (jäljempänä julkisuuslaki) muutettavaksi siten, että valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi salassa pidettäväksi säädetyn tiedon salassapitoaika olisi 60 vuotta. Perinteisen ulkopoliittikan keskeiseen toimialueeseen kuuluvien asiakirjojen osalta salassapitoaikaa pidennettäisiin 25 vuodesta 40 vuoteen.

Esityksen tavoitteena on ylläpitää ja parantaa kansallista turvallisuutta, kun siviilitiedustelun kohteista saataisiin entistä tarkemmin ja kohdennetummin tietoa, ja kun analysoitua tietoa pystyttäisiin aiempaa paremmin jakamaan sitä tarvitseville. Esityksen keskeisenä tavoitteena on vieraista valtiollisista toimijoista tiedon hankkiminen entistä tehokkaammin. Lisäksi esitys

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

02951 50320
Internat.
+358 2951 50320

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

parantaisi tietoliikennetiedustelun osalta yksityisen viestin salaisuuden suojaa parantamalla samalla kuitenkin siviilitiedustelun tiedonhankintaa. Julkisuuslakiin ehdotettujen muutosten osalta esityksen tavoitteena on turvata Suomen kansainvälisiä suhteita, kansallista turvallisuutta ja maanpuolustusta.

Oikeusministeriö toteaa, että esitys on merkityksellinen useiden perusoikeuksien, kuten esimerkiksi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan (PL 10 §) ja viranomaisten asiakirjajulkisuuden (PL 12 §) kannalta. Oikeusministeriö on tarkastellut esitysluonnosta muun muassa henkilötietojen ja yksityiselämän suojan, julkisuuden rajoittamisen ja viranomaisten toimivaltuuksien näkökulmasta.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Henkilötietojen suoja

Tietosuojaivaikutukset

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetut säännökset mahdollistaisivat henkilötietojen käsittelyä nykytilaa laajemmin (esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 55 a §:n 4 momentti ja 2. lakiehdotuksen 5 § ja 10 c §). Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole arvioitu, mitkä säännökset mahdollistaisivat ja laajentaisivat nykytilaan nähden henkilötietojen käsittelyä. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotukset ja niiden vaikutukset -jaksoon on syytä sisällyttää osio tietosuojaivaikutuksista, johon tulee sisällyttää kuvaus henkilötietojen käsittelyä mahdollistavista säännöksistä sekä arvio käsittelytoimien tarpeellisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta sekä mahdollisista riskeistä rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille.

Tietojen luovuttaminen

Poliisilain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (1. lakiehdotus) 55 §:n 3 momentin mukaan suojelupoliisi voi siviilitiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi luovuttaa yrityksille ja muille yhteisöille salassapitosäännösten estämättä muita kuin henkilötietoja koskevia tietoja, jos tietojen luovuttaminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan 3 momenttia muutettaisiin niin, että tietojen luovuttamista ei olisi enää sidottu välttämättömyyteen vaan tarpeellisuuteen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tämä tarkoittaisi sitä, että tietojen luovutuksella voitaisiin parantaa Suomen kansallista turvallisuutta, ja tiedonluovutuksella olisi oltava liityntä näihin etuihin.

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta on viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta. Perustuslakivaliokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä

tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 96/2022 vp, s. 4 ja PeVL 4/2021 vp, s. 4).

Oikeusministeriö toteaa, että vaikka nyt ehdotetussa sääntelyssä ei olisi kysymys henkilötietojen luovuttamisesta, on perustuslakivaliokunta katsonut, että sen lähtökohtaisesti perustuslain 10 §:ään kiinnittyvien salassapitoperusteiden murtamista koskeva lausuntokäytäntö soveltuu myös esimerkiksi liikesalaisuuksia koskevan salassapitoperusteen murtamista koskeviin säännöksiin (PeVL 13/2023 vp, s. 4 ja PeVL 17/2016 vp, s. 5–6). Oikeusministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa on arvioitava, onko nyt ehdotettu salassa pidettävien tietojen luovutuskyynnyksen madaltaminen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaista. Lisäksi ministeriö kiinnittää huomiota momentin muotoiluun. Säännöksessä on mitä ilmeisemmin kysymys tietojen luovuttamisesta, joka tapahtuu ainoastaan suojelupoliisin omasta aloitteesta. Esityksen jatkovalmistelussa on syytä arvioida, tulisiko lain tasolla säätää nimenomaisesti siitä, että suojelupoliisi voi siviilitiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi luovuttaa tietoja *oma-aloitteisesti*.

Esitysluonnoksen 4. lakiehdotuksen 32 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti. Momentin mukaan Rajavartiolaitos saa luovuttaa salassapitosäännösten estämättä 15 b §:ssä tarkoitettuja tietoja suojelupoliisille poliisilain 5 a luvussa (872/2011) säädettyjä tehtäviä varten. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan kyse olisi henkilötiedoista ja muista tiedoista, joita Rajavartiolaitos käsittelee lain 15 b §:n mukaisesti radioteknisen valvonnan suorittamiseksi rajavartiolaitain 29 a - 29 c §:ssä säädetyin edellytyksin. Oikeusministeriö viittaa edellä selostettuun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (ks. myös PeVL 14/2026). Ministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa sääntelyä on muutettava perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiseksi tai tehtävä esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa selkoa siitä, miksi säännöstä ei ole tarpeen sitoa mihinkään tiedon luovuttamista koskevaan kriteeriin.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jakso

Esitysluonnoksen suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksossa käsitellään perustuslain 10 §:ään kiinnittyvää yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa hyvin suppeasti (s. 109). Perustelut sisältävät yleistä valtiosääntöistä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kuvausta ilman, että perusteluissa arvioidaan, mihin ehdotettuihin säännöksiin perustelut liittyvät. Oikeusministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevia säätämisyjärjestysperusteluja on täydennettävä sisällyttämällä siihen arviointia siitä, mitkä säännösehdotukset ovat merkityksellisiä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta sekä miten esitysluonnoksessa selostettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö liittyy muutosehdotuksiin.

Säätämisyjärjestysperusteluiden teknisten tietojen käsittelyä koskevassa jaksossa todetaan, että yksityiselämän suojan voidaan katsoa toteutuvan myös sitä kautta, että pelkkien tietoliikenteen teknisten tietojen perusteella lähettäjän ja vastaanottajan henkilöllisyyden selvittäminen on käytännössä mahdotonta. Edelleen perusteluissa todetaan, säännösehdotus puuttuu perustuslain 10 §:n suojaamaan yksityisyyden suojaan, mutta säännöksen nojalla tietoliikenteen teknisiä tietoja käsitellään ainoastaan teknisestä näkökulmasta. Oikeusministeriö toteaa, ettei varsin suppeiden perustelujen valossa voi vielä täysin vakuuttua, miten ja millä laajuudella teknisten tietojen käsittelyä koskevat säännökset rajoittaisivat yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa. Oikeusministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa perusteluja on tältä osin täydennettävä arvioimalla ehdotettujen säännösten puuttumista yksityiselämän ja

henkilötietojen suojaan laajemmin ottamalla huomioon erityisesti perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä seuraavat suhteellisuus- ja hyväksyttävyyksivaatimus.

Edelleen perusteluissa todetaan, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän on turvattava henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (esim. PeVL 18/2012 vp, s. 2 ja PeVL 71/2012, s. 2). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että erityisesti rekisteröinnin tavoitteista, rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä, henkilötietojen sallituista käyttötarkoituksista, henkilötietojen luovutettavuudesta ja erityisesti teknisellä käyttöyhteydellä luovuttamisesta, henkilötietojen säilytysajoista sekä rekisteröidyn oikeusturvasta tulee säätää lain tasolla kattavasti ja yksityiskohtaisesti (esim. PeVL 12/2002 vp, s. 5, 19/2012 vp, s. 2 ja PeVL 71/2014 vp, s. 2). Lisäksi perusteluissa todetaan, että henkilötietojen käsittelystä suojelupoliisissa on säädetty henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetussa laissa (616/2019). Sen rinnalla sovelletaan tietosuojalainsäädännön yleisenä osana henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (1054/2018). Näiden lakien muodostaman kokonaisuuden soveltamisalalla ei sovelleta lainkaan EU:n tietosuojasetusta eikä yleistä tietosuojalakia.

Oikeusministeriö toteaa, että selostettu lausuntokäytäntö on ajalta ennen EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 täytäntöönpanneen rikosasioiden tietosuojalain voimaantuloa. Ministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta on katsonut, että rikosasioiden tietosuojadirektiivi ei sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, PeVL 26/2018 vp). Henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on perusoikeusherkeissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava perustuslakivaliokunnan aiemman, tietosuojauudistusta edeltäneen käytännön pohjalta. Tällöin tulee huolehtia siitä, että henkilötietojen suoja koskeva sääntely on riittävän täsmällistä ja kattavaa (PeVL 26/2018 vp, PeVL 52/2018 vp). Oikeusministeriö toteaa, että vaikka viittaukset perustuslakivaliokunnan aikaisempaan käytäntöön ovat tässä tapauksessa linjassa uudemman, rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaa koskevan lausuntokäytännön kanssa, on säätämisympäristöä tästä huolimatta täydennettävä uudemmalla perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöllä.

Rikosoikeuteen liittyviä näkökohtia

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi rikoslain valtionrajarikosta koskevaa rangaistussäännöstä siten, että valtionrajarikoksesta ei tuomittaisi jatkossa ulkomaalaista, joka on tehnyt [rikoslain 17 luvun 7 §:n] 1 momentissa tarkoitetun teon poliisilain 5 a luvun 25 §:n 5 momentin perusteella. Perusteluissa todetaan, että kyse on tilanteista, joissa Suomea avustanut henkilö joutuu hengen ja terveyden vaaraan lähtömaassaan ja henkilön hengen ja terveyden suojaamiseksi on välttämätöntä saada kyseinen henkilö pois lähtömaastaan. Perusteluissa edelleen todetaan, että tilanteissa kohtuussyistä ja selvyyden vuoksi olisi aihetta säätää erikseen valtionrajarikosta koskevasta syyteväpaudesta ja että poistamalla edellä viitatuilta osin teon rangaistavuus, henkilö ei syyllistyisi suojelupoliisin hänelle poliisilain 5 a luvun 25 §:n 5 momentin perusteella antamien väärin asiakirjojen käytöllä rikoslain 17 luvun 7 §:ssä tarkoitettuun tekoon.

Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi poliisilain 5 a luvun 25 §:n 5 momenttia siten, että jatkossa suojelupoliisi voisi avustaa maahantulon järjestämisessä rikoslain 17 luvun 8 §:n

estämättä, jos se on välttämätöntä tietolähteen hengen ja terveyden suojaamiseksi. Ehdotetulla muutoksella laajennettaisiin suojelupoliisin mahdollisuutta avustaa tietolähde Suomen rajan yli.

Merkitykselliset oikeussäännöt

Voimassa olevan rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan se, joka 1) ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan ilman siihen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa, viisumia, oleskelulupaa tai matkustusasiakirjaan rinnastettavaa muuta asiakirjaa tai muualta kuin luvallisesta maahantulo- tai maastalähtöpaikasta tai vastoin lakiin perustuvaa muuta kieltoa kuin maahantulokieltoa, 2) muuten rikkoo rajan ylittämistä annettuja säännöksiä tai 3) oleskelee tai liikkuu rajavyöhykkeellä tai ryhtyy siellä kiellettyyn toimeen rajavartiolaiton 51 §:n vastaisesti tai ilman mainitun lain 52 §:ssä edellytettyä lupaa, on tuomittava valtionrajarikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Pykälän 2 momentin mukaan valtionrajarikoksesta ei tuomita ulkomaalaista, joka 1 momentissa tarkoitetun teon johdosta käännytetään tai karkotetaan maasta, eikä ulkomaalaista, joka pakolaisuuden perusteella hakee turvapaikkaa tai oleskelulupaa Suomessa. Valtionrajarikoksesta ei tuomita myöskään ulkomaalaista, joka on tehnyt 1 momentissa tarkoitetun teon sen vuoksi, että hän on ollut 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitetun ihmiskaupan kohteena.

Ehdotetun rikoslain muutoksen kannalta merkityksellinen on poliisilain 5 a luvun 25 §:n 5 momentti, johon niin ikään ehdotetaan muutosta. Nykyisen 5 momentin mukaan suojelupoliisin päällikkö saa päättää, että tietolähteelle annetaan yksittäistapauksessa käytettäväksi vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka tietolähteen käytettäväksi valmistettavia vääriä asiakirjoja, jos se on välttämätöntä tietolähteen hengen ja terveyden suojaamiseksi. Rekisterimerkintä on oikaistava sen jälkeen, kun tässä momentissa tarkoitettuja edellytyksiä ei enää ole.

Oikeusministeriön huomiot

Oikeusministeriön keskeisimpänä huomiona on se, että esitysluonnos ei sisällä ehdotusta, jonka perusteella tietolähteellä olisi aineelliseen lainsäädäntöön perustuva oikeus saapua Suomeen suojelupoliisin avustamana. Nykyisessä esityksessä ehdotettu muutos rikoslain 17 luvun 7 §:ssä tarkoitetun valtionrajarikoksen 2 momenttiin ei poistaisi Suomeen saapuvan tietolähteen rangaistusvastuuta, koska muualla lainsäädännössä ei ole perustetta, jonka nojalla tietolähteellä olisi oikeus saapua Suomeen. Ehdotettu muutos rikoslain 17 luvun 7 §:ään ei vapauttaisi tietolähdettä rikosvastuusta tilanteessa, jossa tämä on yrittänyt ylittää Suomen rajoja suojelupoliisin avustamana. Tämä johtuu siitä, että vaikka ehdotettu poliisilain 5 a luvun 25 §:n 5 momentti antaisi suojelupoliisille mahdollisuuden avustaa maahantulon järjestämisessä, se ei kuitenkaan perusta tietolähteelle oikeutta saapua maahan suojelupoliisin avustamanakaan. Suomeen saapuminen voisi tulla edelleen arvioitavaksi valtiorajarikoksena, vaikka suojelupoliisi olisikin avustanut maahantulon järjestämisessä ehdotetun 5 momentin nojalla.

Oikeusministeriö katsoo, että mikäli tietolähteellä tulee olla oikeus saapua Suomeen, tulisi tästä säätää maahantuloa koskevassa aineellisessa lainsäädännössä. Tällöin rikoslain 17 luvun 7 §:ää voidaan tarkistaa siten, että siinä otetaan huomioon aineelliseen lainsäädäntöön sisällytetty oikeus. Lisäksi on tärkeä huomata, että ehdotettu 5 momentti saattaa olla merkityksellinen muidenkin rangaistussäännösten näkökulmasta.

Erityisesti rikoslain säännöstä koskevassa jatkovalmistelussa on syytä olla yhteydessä oikeusministeriön virkahenkilöihin.

Poliisilain 5 a luku

Telekuuntelun kiirepäätösmenettely

Poliisilain 5 a luvun 6 §:ään lisättäisiin mahdollisuus kiirepäätösmenettelyyn, jossa päätöksen telekuuntelusta tai tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta tekee pykälässä määritelty suojelupoliisin virkamies. Asia saatettaisiin tuomioistuimen arvioitavaksi jälkikäteen.

Ehdotusta on perusteltu seuraavasti:

”Telekuuntelu on yksi niistä keskeisistä menetelmistä, joilla voidaan hankkia tiedustelutietoa Suomeen kohdistuvasta kyberympäristössä tapahtuvasta vakoilusta ja muusta Suomea vaarantavasta valtiollisesta kybertoiminnasta. Suomeen kohdistuvassa kybervakoilussa hyödynnetään toistensa kanssa kommunikoivien laitteiden ketjuja, jotka muuttuvat hyvinkin nopeasti. Ketjutuksessa tapahtuvien nopeiden muutosten takia, tuomioistuimelta saattaa olla mahdotonta saada lupaa telekuunteluun sen aikaikkunan puitteissa, jolloin telekuuntelu pitäisi voida toteuttaa.”

Oikeusministeriö pitää sinänsä mahdollisena, että siviilitiedusteluun liittyy tilanteita, joissa kiirepäätösmenettely olisi perusteltu ja joissa siis poikettaisiin siitä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstäkin (PeVL 35/2018 vp.) ilmenevästä lähtökohdasta, että tiedustelumenetelmien käyttöön liittyy pääsääntöisesti ennakollinen tuomioistuINVALVONTA. Esitysluonnoksessa annettu esimerkki kuitenkin vaikuttaa viittaavan siihen, että ketjutustilanteissa kiiremenettely saattaisi käytännössä muodostua pääsäännöksi. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, toteutuisiko etukäteisen tuomioistuinkontrollin ajatus asianmukaisesti ketjutustilanteissa.

Valtiolliseen toimijaan kohdistuva tietojärjestelmätiedustelu

Esitysluonnoksen 14 a §:n mukaan valtiolliseen toimijaan kohdistuvalla tietojärjestelmätiedustelulla tarkoitetaan tiedonhankintaa valtiollisen tai siihen rinnastuvan tahon käyttämien tietojenkäsittelylaitteiden, tiedonsiirtolaitteiden ja tietoja käsittelevien ohjelmistojen muodostaman yhteen toimivan kokonaisuuden siitä osasta, joka toteuttaa tai edesauttaa siviilitiedustelun kohteena olevaa toimintaa tai joka tallentaa tai välittää siviilitiedustelun kohteena olevaan toimintaan liittyviä tietoja.

Perusteluiden mukaan pykälässä tarkoitettu tietojärjestelmätiedustelu sisältäisi teknisesti telekuuntelua ja televalvontaa vastaavat menetelmät, joilla saataisiin hankkia tietoa kulussa olevasta viestistä. Ehdotuksen sanamuodon perusteella tiedonhankinta voisi kohdistua myös tietojärjestelmään tallennettuihin tietoihin. Kyseessä olisi siis varsin laaja toimivaltuus, joka sallisi tiedonhankinnan periaatteessa kaikista tietojärjestelmän kyseisen osan sisältämistä tiedoista ja viesteistä. Ehdotuksen mukaan tietojärjestelmätiedustelua saisi käyttää vain siinä laajuudessa kuin on välttämätöntä tiedon hankkimiseksi tiedustelutehtävän kohteena olevasta toiminnasta.

Olennaista on myös, että toimivaltuus voidaan kohdistaa vain valtiolliseen tai siihen rinnastuvaan tahoon.

Koska ehdotettu tietojärjestelmän määritelmä (esitysluonnoksen s. 73) on laeva, toimivaltuuden kohteeksi voisivat tulla hyvin monenlaiset tietojärjestelmät. Määritelmän perusteella näihin voisi sisältyä esimerkiksi teleoperaattorin järjestelmä tai kaupallisen toimijan sosiaalisen median palveluita, sähköpostipalveluita, keskustelupalstoja tai yrityksen sisäisiä järjestelmiä, jotka ovat pääasiassa muussa kuin valtiollisen toimijan käytössä. Luonnoksen mukaan ”siinä tapauksessa, että nämä laitteet tai tietoverkot toteuttavat myös muiden henkilöiden tai organisaatioiden sähköpostiliikenteen välitystä tai tallentamista, eli osallistuvat muiden organisaatioiden sähköpostijärjestelmien toteuttamiseen, ei oikeutta hankkia tietoa olisi koko laitteen sisällöstä tai tietoverkon liikenteestä vaan ainoastaan niistä osista, joka toteuttavat tiedonhankinnan kohteena olevan organisaation sähköpostijärjestelmää” (s. 74). Oikeusministeriön käsityksen mukaan tällaisessa järjestelmässä valtiollisen toimijan ja yksityisten toimijoiden tietoliikenteen erottaminen toisistaan voi olla vaikeasti tehtävissä. Esitysluonnoksessa arvioidaan varsin vähäisesti tähän liittyviä ongelmia.

Vaikka tiedon hankkimista rajataan pykälässä välttämättömyysperusteella, tällaisessa järjestelmässä tiedonhankinta voinee edellyttää tietojärjestelmän tietojen laajamittaista läpikäyntiä, jotta valtiollisen toimijan tiedot ja viestit voidaan ylipäänsä erottaa muista. Tämä voisi tarkoittaa varsin systemaattista puuttumista viestien sisältöön. Tässä suhteessa ehdotettua ei siten voi rinnastaa telekuunteluun ja televalvontaan kuten esityksen perusteluissa on tehty, koska telekuuntelu ja televalvonta kohdistuvat tarkasti tiettyyn kohteeseen. Sotilastiedustelulain tietoliikennetiedustelua koskevia säännöksiä arvioidessaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että tietoliikenteen vertailu hakuuehtoihin ”ei kohdistu viestien sisältöön, joka kuuluu luottamuksellisen viestinnän suojan ydinalueelle” (PeVL 36/2018 vp).

Siviilitiedustelulainsäädäntöä alun perin säädettäessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että ”lakiehdotuksessa on asianmukaisesti rajattu tiedustelu koskemaan rajat ylittävää tietoliikennettä”. Valiokunta piti sääätämisympäryksenä sitä, että lakia täydennettiin nimenomaisella säännöksellä yleiseen ja kohdentamattomaan tietoliikenteen seurantaan kohdistuvasta kiellosta (PeVL 35/2018 vp). Tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettuun lakiin sisältyy tällainen yleissäännös (1 §:n 4 momentti).

Ehdotetun pykälän muotoilu vaikuttaisi mahdollistavan myös pitkäkestoisen tietojärjestelmän sisäisen viestiliikenteen seurannan. Tässä suhteessa ehdotuksessa on samankaltaisia piirteitä kuin tietoliikennetiedustelussa. Ehdotettuihin säännöksiin ei sisälly vastaavia rajoituksia kuin tietoliikennetiedustelua koskevassa sääntelyssä, esimerkiksi rajaamista rajat ylittävään tietoliikenteeseen tai edellytystä hakuuehtojen käytöstä. Ehdotuksen suhde telekuuntelua ja televalvontaa koskeviin toimivaltuuksiin on myös epäselvä, koska toimivaltuudella voitaisiin puuttua luottamuksellisten viestien salaisuuteen.

Ehdotettuun sääntelyyn ei näyttäisi sisältyvän järjestelmän omistajalle velvollisuutta esimerkiksi mahdollistaa pääsy tietojärjestelmään. Toimivaltuuksien käyttäminen ilmeisesti siten edellyttää, että tiedusteluviranomainen onnistuu saamaan pääsyn järjestelmään sen suojaukset murtamalla tai saamalla fyysisesti pääsyn laitteistoon. Aihetta olisi perusteltua käsitellä esityksessä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen välttämättömyyden ja lainmukaisuuden kannalta ongelmallisena muun muassa tiedusteluviranomaisille laissa säädettyä rajoittamatonta toimivaltaa määritellä

luottamuksellisiin viesteihin puuttumisen edellytykset (Zakharov v. Venäjä). Myös Euroopan unionin oikeus edellyttää tiedonhankinnan perustumista unionin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin päämääriin sekä sitä, ettei tiedonhankinnalla puututa yksityiselämän suojaan suhteettomasti tai tämän oikeuden keskeistä sisältöä loukaten. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on erityisesti painotettu sitä, että tiedonhankinnan on oltava riittävä kohdennettua ja yksilöityä (ratkaisut Digital Rights Ireland ja Schrems). Tuomioistuin on todennut, että ”säännöstöstä, jonka nojalla viranomaiset pääsevät yleisesti sähköisen viestinnän sisältöön, on erityisesti katsottava, että sillä loukataan yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden, sellaisena kuin se taataan perusoikeuskirja 7 artiklassa, keskeistä sisältöä” (Schrems, kohta 94, ks. vastaavasti tuomio Digital Rights Ireland ym, C 293/12 ja C 594/12, EU:C:2014:238, 39 kohta).

Tietojärjestelmän käytön estäminen tai sen toiminnan haittaaminen vakavan vaaran torjumiseksi

Esitetyn 39 a §:n 1 momentin mukaan suojelupoliisilla olisi oikeus estää tietoteknisin menetelmin Suomen ulkopuolella olevan tietojärjestelmän käyttö sekä haitata tai muokata sen toimintaa, jos tietojärjestelmällä tai sen kautta voidaan aiheuttaa kansalliselle turvallisuudelle vakavaa vaaraa. Perusteluiden mukaan säännöksen käyttöala olisi sidottu siviilitiedustelutoimintaan, joten pelkästään estäviin toimenpiteisiin ryhtyminen ei olisi säännöksen nojalla mahdollista. Säännöksen käyttäminen edellyttäisi käytännössä sitä, että kyse on ollut ensisijaisesti tiedonhankinnasta.

Perusteluiden mukaan käytön haittaamisella viitattaisiin toimenpiteisiin, joilla esimerkiksi järjestelmän tai ohjelmiston tietoja taikka niiden sisältämiä tietoja muokataan tavalla, joka kohdistaa vakavasti vaarantavan toimenpiteen esimerkiksi käyttäjään itseensä. Oletettavasti toimenpiteestä voisi siten seurata hengen ja terveyden vaaraa käyttäjälle. Toimivaltuuden käyttäminen ja sillä vaaran aiheuttaminen toisessa valtiossa vaikuttaa jännitteiseltä suhteessa kyseisen valtion suvereniteettiin.

Ehdotusta tulee arvioida jatkovalmistelussa suhteessa perustuslain perusoikeussäännöksiin ja kansainväliseen oikeuteen.

Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen

Esitetyn 47 §:n mukaan ilmoitus tiedustelumenetelmän käytöstä 3 momentin tilanteissa edellyttäisi, että tiedossa on tiedonhankinnan kohteen henkilöllisyys ja oleskelupaikka. Perusteluiden mukaan tiedossa olisi oltava ”oleskelupaikka tai muu osoite, jonne ilmoitus voidaan toimittaa”.

Säännöksen tarkoituksen kannalta oleellista lienee, että ilmoitus voidaan toimittaa perille, ei niinkään henkilön oleskelu jossain paikassa. Säännöstä on syytä muuttaa vastaamaan perusteluita siten, että ilmoitus voidaan joko toimittaa henkilökohtaisesti oleskelupaikkaan tai postitse tiedossa olevaan osoitteeseen. Jos esitysluonnoksessa on tarkoitettu, että ilmoitus voidaan toimittaa vain henkilökohtaisesti, esityksen perusteluita on tarpeen täydentää ja perustella tämä rajoitus.

Muutosehdotusten suhde pakkokeinolain 10 luvussa ja poliisilain 5 luvussa säädettyyn

Pakkokeinolain 10 luvussa säädetään salaisista pakkokeinoista rikoksen selvittämiseksi ja poliisilain 5 luvussa säädetään olennaisilta osin vastaavanlaisista salaisista tiedonhankintakeinoista rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi. Niin ikään poliisilain 5 a luvussa säädetään vastaavankaltaisista toimivaltuuksista siviilitiedustelussa. Vastaavanlaisuus ja -kaltaisuus tarkoittaa lähtökohtaisesti toimivaltuuksien samanlaisuutta, joskin käyttötarkoitus ja -edellytykset keinojen käyttämiseksi eroavat merkittävästikin toisistaan.

Yleisesti perusoikeusherän toimivaltuussäätelyn osalta on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, jonka mukaan perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä rajoituksen välttämättömyysvaatimukseen liittyy se, että pakkokeinon käyttökelpoisuus, hyödyllisyys tai tarpeellisuus jonkin rikoksen selvittämisessä ei ole yksin ratkaisevassa asemassa arvioitaessa sitä, pitäisikö keinojen käyttö lainsäädännöllisesti sallia tuon rikoksen selvittämisessä. Toimivaltuutta ei tee välttämättömäksi pelkästään havainto valtuuden tehokkuudesta (PeVL 36/2002 vp s. 6), vaan perusoikeusrajoitusta voidaan pitää välttämättömänä, jos rikosta ei pystytä useinkaan selvittämään ilman pakkokeinon käyttämistä (PeVL 32/2013 vp s. 4). Tämä lähtökohta pitää ottaa huomioon myös rikoksen estämis- ja paljastamisvaiheen toimivaltuussäätelyn osalta, kuten myös siviilitiedustelussa käytettävien toimivaltuuksien arvioinnin suhteen.

Edellä mainitun osalta on syytä kiinnittää huomiota siihen, että tiedonhankintamenetelmien käyttö siviilitiedustelussa on mahdollista väljemmin edellytyksin kuin pakkokeinolain 10 luvun mukaiset salaiset pakkokeinot ja poliisilain 5 luvun mukaiset salaiset tiedonhankintakeinot. Siviilitiedustelussa lienee muutoinkin lähtökohtaisesti kyse tilanteista, joissa toimintaympäristöön ja kohteisiin liittyvä arviointi perustuu verrattain epämääräisiin olosuhteisiin ja/tai tietoihin verrattuna esimerkiksi konkreettiseen rikosepäilyyn, ottaen lisäksi huomioon tiedustelukeinojen henkilöllisen kohdistumisen.

Näiltä osin välttämätöntä on uusien toimivaltuuksien tai nykyisten toimivaltuuksien laajentamishdotusten osalta ottaa huomioon myös muu toimivaltuussäätely riippumatta siitä, mistä vaiheesta on kyse, joskin siviilitiedustelun eroavaisuudet rikosten selvittämis-, estämis- ja paljastamisvaiheen osalta on niin ikään otettava huomioon. Jatkovalmistelussa tulisivat tarkemmin perustella muutosehdotuksia suhteessa muuhun toimivaltuussäätelyyn, erityisesti siltä osin, miksi poikkeaminen siviilitiedustelun osalta on perusteltua. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää erityistä huomiota esimerkiksi ehdotukseen telekuuntelun etukäteistuomioistuinkontrollista poikkeamiseen ja kiiretilanpäättösten mahdollistamiseksi. Vastaava ei ole mahdollista voimassa olevan pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun perusteella. Edellä mainitun siviilitiedusteluun liittyvän toimintaympäristön jonkinlaisen epämääräisemmän luonteen vuoksi poikkeaminen merkittävästä oikeusturvakeinosta, kuten tuomioistuimen etukäteisluvasta, edellyttää painavia perusteita. Lähtökohtaisesti oikeusministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena, eikä muutenkaan asianmukaisena, että siviilitiedustelussa telekuuntelu olisi mahdollista toteuttaa väljemmin menettelyä koskevin perustein, vaikka sen osalta olisikin esitetty käytännön tehokkuuteen liittyviä tarpeita perusteluineen. Edellä mainittu koskee soveltuvin osin myös esimerkiksi ehdotusta teknisestä laitetarkkailusta siviilitiedustelussa päättämistä.

Lisäksi vaikuttaisi siltä, ettei esitysluonnoksen säätämisympäristöperusteluissa ole tarkemmin arvioitu ja perusteltu olennaisia muutoksia, kuten kiiretilanpäättösten telekuuntelun ym. osalta. Kyseisissä perusteluissa tulisi niin ikään ottaa huomioon ehdotettavien muutosten suhde muuhun voimassa olevaan toimivaltuussäätelyyn. Tältä osin on merkityksellistä, että poliisilain muutosesityksen yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnitti yleisesti huomiota siihen, että

”poliisilain rikosten torjuntaa koskevien toimivaltuuksien sääntelylle on pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelyn tavoin ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin. Lainmuutoksilla toteutettavat toimivallan laajennukset voivat sinänsä olla vähäisiä, mutta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös jo aiemmin säädetyt valtuudet. Vähäinenkin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossa arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aihetta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia” (PeVL 99/2022 vp, kohta 3).

Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa

Tietoliikennetiedustelun kohdistaminen

Esitysluonnoksen mukaan tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 5 §:stä kumottaisiin 2 momentti, jonka mukaan viestin sisältöä kuvaavaa hakueta saadaan käyttää ainoastaan, jos hakueta käytetään pelkästään vieraan valtion tai sellaiseen rinnastuvan tahon tietoliikenteeseen tai hakueta kuvaa haitallisen tietokoneohjelman tai -käskyn sisältöä.

Alkuperäisessä siviilitiedustelua koskevassa hallituksen esityksessä (HE 202/2017 vp) todettiin, että ”Viestin sisältöä kuvaavan hakueta käytön voidaan katsoa sisältävän syvällisemmän puuttumisen sivullisten luottamukselliseen viestintään, sillä toiminta edellyttää kaiken suodatuksen piirissä olevan viestinnän tietoteknistä avaamista sen selvittämiseksi, vastaako sen sisältö hakueta. Viestin sisällön on perinteisesti katsottu muodostavan luottamuksellisen viestin salaisuuden ydinalueen.” Sotilastiedustelulain tietoliikennetiedustelua koskevia säännöksiä arvioidessaan perustuslakivaliokunta nimenomaan kiinnitti huomiota siihen, että tietoliikenteen vertailu hakuetaihin ei kohdistu ”viestien sisältöön, joka kuuluu luottamuksellisen viestinnän suojan ydinalueelle” (PeVL 36/2018 vp).

Luonnoksen perusteluiden mukaan sisällöllisen hakueta käytön kieltä haittaa merkittävästi tietoliikennetiedustelun tehokkuutta, ja se johtaa tilanteisiin, joissa tiedusteluviranomaisten haltuun tarpeettomasti päätyy sellaista tiedustelun kohteena olevan uhkan kannalta epäolennaista sivullista viestintää, joka nauttii luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa. Semanttiseen sisältöön kohdistuvien hakueta katsotaan erottelevan vähemmän ja kohdennetummin tietoliikennettä tietoliikennetiedustelun automaattisen ja manuaalisen käsittelyn piiriin (s. 93).

Alkuperäisen esityksen perusteluissa korostuu ohjaustiedon ja sisältötiedon välinen erottelu. Lisäksi erotellaan tiedustelun kohdistuminen valtiolliseen toimijaan ja muihin. Perusteluiden mukaan ”Kyse olisi tiedustelutoiminnalle asetetusta merkittävästä rajoituksesta, jonka tarkoituksena olisi mahdollisimman pitkälle turvata sivullisen asemassa olevien henkilöiden viestintäsalaisuuden ydinalue.”

Esitysluonnoksen ehdotus perustuu siten täysin päinvastaiseen perusoikeusarvioon kuin alkuperäinen esitys, eikä luonnoksessa kuvata aiempaa tulkintaa tai perustella arvion muuttumista. Oikeusministeriö pitää sinänsä mahdollisena, että ehdotettu muutos voi parantaa tietoliikennetiedustelun kohdentumista. Samalla se tarkoittaa kuitenkin laajempaa puuttumista nimenomaan viestien sisältöön. Kun tietoliikennetiedustelun perusoikeusvaikutusten ymmärtäminen on jo asian teknisen luonteenkin vuoksi vaikeaa, esityksessä olisi tärkeää

tarkastella ehdotuksen vaikutuksia laajemmin. Rajoituksen säätämisen tarkoituksena oli nimenomaan luottamuksellisen viestin salaisuuden ydinalueen suojaaminen. Tähän nähden ehdotuksessa on kysymys hyvin merkittävästä muutoksesta.

Pykälästä kumottaisiin myös 3 momentissa säädetty kielto käyttää telepäätelaitteen tai teleosoitteen yksilöiviä tietoja tietoliikennetiedustelun hakuena. Esitysluonnoksen perusteluissa viitataan laissa säädettyyn viimesijaisuusedellytykseen, jonka soveltaminen luonnoksen mukaan jo sellaisenaan ratkaisee kysymyksen tietoliikennetiedustelun ja teletiedustelumenetelmien välisestä suhteesta. Erillinen kielto käyttää hakuena Suomessa olevan telepäätelaitteen tai teleosoitteen yksilöivää tietoa olisi siten tarpeeton.

Alkuperäisen esityksen perusteluissa viitataan siihen, että ”jos telepäätelaitteen tai teleosoitteen haltija olisi Suomessa ja kyseisen telepäätelaitteen tai -osoitteen yksilöintitiedot suojelupoliisin tiedossa, olisi tiedonhankinta suoritettava poliisilain 5 a luvussa säädettyä ehdotettavien salaisten tiedonhankintamenetelmien - telekuuntelun, tietojen hankkimisen telekuuntelun sijasta tai televalvonnan - avulla sikäli kuin niille säädettyä ehdotetut edellytykset täyttyvät”. Tällä tavalla tiedonhankinnan vaikutus sivullisten tietoliikenteeseen pystyttäisiin minimoimaan. Esitysluonnoksen perusteella ei ole selvää, voidaanko telepäätelaitteen tai teleosoitteen perusteella kohdistettua tietoliikennetiedustelua kaikilta osin rinnastaa telekuunteluun. Esimerkiksi sähköpostiosoitteen perusteella kohdennettu tietoliikennetiedustelu kerännee ainakin joissain tapauksissa viestintää laajemmin kuin telekuuntelu. Selvää ei ole, toteutuisiko tällä tavoin alkuperäinen tavoite sivullisten tietoliikenteeseen aiheutuvan vaikutuksen minimoinnista vai olisiko ehdotus perusoikeusrajoitusta laajentava.

Toimivaltuuksien ajallinen kesto

Tietoliikennetiedustelulain 7 §:n 3 momenttia muutettaisiin siten, että lupa tietoliikennetiedusteluun voisi koskea myös luvan antamista edeltänyttä määrättyä aikaa, joka voisi olla kuutta kuukautta pidempi. Ajanjaksoa ei olisi siis rajoitettu.

Siviilitiedustelulakia koskevassa lausunnossaan eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti tarvetta säätää toimivaltuuksien keston pituudesta laissa (PeVL 35/2018 vp, s. 17). Valiokunta piti säätämisyjärjestyskysymyksenä erään tiedustelumenetelmän enimmäiskestosta säätämistä (s. 18). Sääntelyä tulee täsmentää.

Sama huomio koskee lakiehdotuksen 10 b ja 10 d §:ää.

Tietoliikennetiedustelu hakuehtojes määrittämiseksi

Tietoliikennetiedustelulain 10 c §:n sääntely nojautuisi puolustusvoimien tiedustelulaitokselle annettavaan toimeksiantoon. Esitysluonnos perustuu osin sotilastiedustelulakiin ehdotettaviin muutoksiin, joita ei ole vielä käsitelty eduskunnassa. Oikeusministeriö on antanut kyseisiä muutoksia koskevasta esitysluonnoksesta lausunnon. Tietoliikennetiedustelulakiin ehdotettavaa sääntelyä on tarkasteltava suurelta osin sotilastiedustelulakiin ehdotetun sääntelyn kautta. Sotilastiedustelua koskevan luonnoksen perusteluiden mukaan pykälässä säädettäisiin ”mahdollisimman kohdennetussa tietoliikennetiedustelussa tarpeellisten uusien hakuehtojes määrittämisestä”.

Ehdotetun uuden toimivaltuuden suhde voimassa olevaan tietoliikennetiedustelua koskevaan sääntelyyn ja osin myös teknisten tietojen käsittelyä koskevaan toimivaltuuteen on vaikeasti hahmotettavissa. Perustelut näyttävät yhtäältä viittavan siihen, että tarkoituksena olisi löytää tiedustelun kohteen käyttämät uudet viestintäprotokollat. Perusteluissa korostetaan toimivaltuuden poikkeuksellisuutta ja pykälässä sen käyttö on sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Kuitenkin toimivaltuuden nimenomaiseksi tarkoitukseksi perusteluissa kuvataan ”riittävän erottelukykyisten hakuehtojen määrittäminen tietoliikennetiedustelun kohdentamista varten”, jolloin toimivaltuus vaikuttaisi ikään kuin varsinaisen tietoliikennetiedustelun esivaiheelta, koska hakuehdot ovat osa tietoliikennetiedusteluun annettavaa lupaa.

Sääntelyssä on kuitenkin varmistettava, että tietoliikennetiedustelu hakuehtojen määrittämiseksi ei mahdollista varsinaisen tietoliikennetiedustelun edellytysten kiertämistä. Sotilastiedustelulakiin ehdotetun toimivaltuuden perusteella tietoja saisi kerätä satunnaisesti enintään viidestä prosentista kohteena olevan Suomen rajan ylittävän viestintäverkon osan kapasiteetista. Käsiteltävä tietoliikenteen määrä olisi potentiaalisesti siten hyvin laaja. Sotilastiedustelua koskevan luonnoksen perusteluiden mukaan toimivaltuus ei koskisi viestin sisältöä eli viestin semanttisen merkityssisällön selvittämistä, vaan tietoa haetaan niin kutsutussa hyötykuormassa havaittavissa olevista ominaispiirteistä. Lisäksi todetaan, että toimivaltuuden käytössä tietoliikennettä ei saatettaisi muotoon, josta analyytikko voisi lukea varsinaisen semanttisen viestin. Luottamuksellisen viestin salaisuuden turvaamiseksi on olennaista, että tämä lähtökohta ilmenee myös säännöstekstistä.

Sotilastiedustelua koskevan luonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä varsinaisesti tarkoitetaan kerättävän tietoliikenteen satunnaisuudella. Ilmeisesti tietoliikennevirrasta ei poimittaisi täysin satunnaisia tavuja, vaan laajempia yhtenäisiä kokonaisuuksia, koska muuten tavoiteltu analyysi ei olisi mahdollista. Pykälän sanamuoto mahdollistaisi jopa 5 prosentin suuruisen otoksen tallentamisen. Kerääminen kohdennettaisiin tiettyyn viestintäverkon osaan ilmeisesti 3 momentissa tarkoitettujen tietojen avulla. Tällöin jää epäselväksi, miltä osin kerääminen on satunnaista ja antaako puhe satunnaisuudesta ylipäänsä oikean kuvan tiedon keräämisen luonteesta. Perusteluissa kyllä todetaan, että satunnaisuudella viitattaisiin siihen, ettei toimivaltuutta olisi tarkoitus käyttää tiettyyn tietoliikenteeseen vaan satunnaiseen viestintäverkon osassa liikkeeseen tietoliikenteeseen, mutta tämä toteamus viittaa enemmänkin toimivaltuuden tarkoitukseen kuin tosiasiallisesti tapahtuvaan tiedonkeruuseen.

Luonnoksessa viitattu sotilastiedustelulain 67 a §:n 1 momentti koskee Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen toimivaltuutta. Tietoliikennetiedustelulaissa tulee säätää suojelupoliisin toimivaltuudesta nimenomaisesti, erityisesti sen tarkoituksesta (tietoliikennetiedustelun tarkempi kohdentaminen).

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Muutosehdotukset

Esitysluonnoksen 6. lakiehdotuksessa ehdotetaan julkisuuslain 31 §:n 2 momenttia muutettavaksi. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi sääntelyä, jolla pidennettäisiin eräiden asiakirjojen salassapitoaika 25 vuodesta 40 tai 60 vuoteen.

Muutettavaksi ehdotettuun momenttiin ehdotetaan lisättäväksi kolme virkettä. Ehdotetun 3. virkkeen mukaan salassa pidettäväksi 24 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyn asiakirjan salassapitoaika on 40 vuotta. Kohdan mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ovat valtioneuvoston ulkopoliittisia asioita käsittelevän valiokunnan asiakirjat, jollei valiokunta toisin päättä, sekä ulkoasioita hoitavan ministeriön ja Suomen edustustojen poliittiset tilannearviointit, poliittisista tai taloudellisista suhteista toisen valtion kanssa käytyjä neuvotteluja koskevat asiakirjat ja ulkoasiainhallinnon alaan kuuluvat salakirjoitetut viestit, jollei asianomainen ministeriö toisin päättä. Ehdotetun 4. virkkeen mukaan salassa pidettäväksi 24 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön koskevan ulkoministeriön, tasavallan presidentin ja tasavallan presidentin kanslian asiakirjan salassapitoaika on 40 vuotta. Ehdotetun 5. virkkeen mukaan valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi 24 §:n 1 momentin 9 kohdassa säädetyn suojelupoliisin ja sisäministeriön asiakirjan salassapitoaika on 60 vuotta. Edelleen ehdotetun 6. virkkeen mukaan salassa pidettäväksi 24 §:n 1 momentin 10 kohdassa säädetyn sotilastiedustelua koskevan asiakirjan salassapitoaika on 60 vuotta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotetun momentin 5. virkkeen sanamuotoon. Säännösehdotuksen mukaan *valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi* 24 §:n 1 momentin 9 kohdassa säädetyn suojelupoliisin ja sisäministeriön asiakirjan salassapitoaika on 60 vuotta. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat, jollei erikseen toisin säädetä, suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka *koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä*, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta. Oikeusministeriö toteaa, että salassapitoaikaa koskevassa säännöksessä tulee käyttää samaa terminologiaa kuin salassapitoperustetta koskevassa säännöksessä. Ehdotettua salassapitoaikaa koskevaa säännöstä tulee tämän vuoksi esityksen jatkovalmistelussa muuttaa siten, että siinä säädettäisiin *valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevien asiakirjojen* salassapitoajasta.

Asiakirjat, jotka ovat tulleet julkisiksi ennen lain voimaantuloa

Viranomaisen salassa pidettävien asiakirjojen salassapitoperusteista säädetään julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa ja erityislainsäädännössä. Julkisuuslain 31 §:n 2 momentin 1. virkkeen mukaan viranomaisen asiakirjan salassapitoaika on 25 vuotta, jollei toisin ole säädetty tai lain nojalla määrätty. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjaa ei saa pitää salassa, kun salassapidolle laissa säädetty tai lain nojalla määrätty aika on kulunut tai kun asiakirjan salassa pidettäväksi määrännyt viranomainen on peruuttanut salassapitoa koskevan määräyksen.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa ei ole otettu huomioon asiakirjoja, jotka ovat tulleet jo voimassa olevan 25 vuoden pääsäännön perusteella julkisiksi, mutta olisivat jatkossa ehdotetun salassapitoaikasääntelyn soveltamisalalla. Oikeusministeriö toteaa, että sääntelyn selkeyden vuoksi on perusteltua säätää nimenomaisesti siitä, mitä salassapitoaikaa koskevaa säännöstä sovelletaan ennen nyt ehdotetun lain voimaantuloa julkiseksi tulleisiin asiakirjoihin. Tällainen säännös tulisi sijoittaa siirtymäsäännöstä koskevaan 38 §:ään.

Ehdotetun sääntelyn suhde julkisuuslain 31 §:n 3 momenttiin ja kansainvälisistä tietoturvavelvoitteista annettuun lakiin

Julkisuuslain 31 §:n 3 momentin mukaan asiakirja, joka sisältää kansainvälisistä tietoturvaluokituksista annetun lain mukaan turvallisuusluokiteltua tietoa, tai tietoa sellaisesta kiinteistöstä, rakennuksesta, rakennelmasta, järjestelmästä, laitteesta tai menetelmästä, joka on käytössä 2 momentissa tarkoitetun 25 vuoden määräajan jälkeenkin, samoin kuin sellainen maanpuolustusta tai väestönsuojelua tai poikkeusoloihin varautumista varten laadittu suunnitelma ja arvio, jonka tietoja sisältyy voimassa olevaan vastaavaan suunnitelmaan, on kuitenkin pidettävä salassa 1 momentissa tarkoitetun ajan jälkeenkin, jos tiedon antaminen asiakirjasta aiheuttaisi edelleen tämän lain 24 §:n 1 momentin 2, 7 ja 8 tai 10 kohdassa tarkoitetun seurauksen. Tällaiset asiakirjat tulevat julkisiksi, kun kiinteistöä, rakennelmaa tai laitetta ei enää käytetä sellaiseen käyttötarkoitukseen, jonka johdosta asiakirjat ovat olleet salassa pidettäviä, taikka kun tiedot eivät enää sisälly voimassa olevaan suunnitelmaan taikka kun turvallisuusluokitus on kumottu.

Esityksen yleisperustelujen mukaan kansainvälisiltä järjestöiltä, kuten Natolta, tai toisilta valtioilta saatuja turvaluokiteltuja asiakirjoja suojataan Suomessa hyväksytyjen ja voimaansaattettujen kansainvälisten tietoturvasopimusten nojalla 25 vuoden yleisen salassapitoajan jälkeenkin (ks. julkisuuslain 31 §:n 3 momentti ja laki kansainvälisistä tietoturvaluokituksista (588/2004), sekä HE 20/2005 vp, s. 14).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota julkisuuslain 31 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan: jos on ilmeistä, että asiakirjan tuleminen julkiseksi aiheuttaisi tässä pykälässä tarkoitetun määräajan päätyttyäkin merkittävää haittaa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, valtioneuvosto voi pidentää määräaikaa enintään 30 vuodella. Mitä edellä säädetään, ei kuitenkaan sovelleta 3 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin. Oikeusministeriö toteaa, että julkisuuslain 31 §:n 3 momentin sääntely on merkityksellistä nyt ehdotettujen säännösten osalta, jotka koskevat 24 §:n 1 momentin 2 ja 10 kohdan perusteella salassa pidettäväksi säädettyjä asiakirjoja. Esityksen perustelujen valossa jää jossain määrin epäselväksi, mitkä 2 ja 10 kohdan perusteella salassa pidettäväksi säädetty asiakirjat kuuluisivat 40 vuoden tai 60 vuoden salassapitoajan soveltamisalaan ja mitkä asiakirjat olisivat 3 momentin perusteella niin kauan salassa pidettäviä, kun momentissa säädetty edellytykset salassapidolle ovat olemassa. Lisäksi esitysluonnoksessa jää epäselväksi, että onko ehdotettujen uusien 24 §:n 1 momentin 2 ja 10 kohtia koskevien salassapitoaikojen osalta tarkoitus mahdollistaa 4 momentissa tarkoitetun valtioneuvoston pidentämispäätöksen tekeminen vai nimenomaisesti sulkea pois tämä mahdollisuus. Oikeusministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa on tehtävä selkoa julkisuuslain 31 §:n 3 ja 4 momentin soveltamisalasta suhteessa nyt ehdotettujen salassapitoaikojen (2 ja 10 kohta) pidentämiseen.

Valtioneuvoston päätökset suojelupoliisin asiakirjojen salassapitoajasta

Suojelupoliisin valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevien asiakirjojen salassapitoaika on ollut 1.12.2024 alkaen valtioneuvoston 28.11.2024 antaman päätöksen nojalla 55 vuotta. Päätöksellä pidennettiin valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevien suojelupoliisin asiakirjojen salassapitoaikaa 30 vuodella siitä ajankohdasta, mitä säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 31 §:n 2 momentissa. Julkisuuslaki tuli voimaan 1.12.1999. Julkisuuslain voimaantulosäännöksen (37.4 §) mukaan yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain nojalla annetut määräykset asiakirjan pitämisestä salassa jäivät voimaan. Oikeusministeriön tietojen mukaan ennen julkisuuslain voimaantuloa suojelupoliisin asiakirjojen salassapitoaikaa on jatkettu valtioneuvoston vuonna 1981 antamalla päätöksellä 35 vuodella.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen perusteluissa on syytä tehdä selkoa ehdotetun salassapitoaikaa koskevan säännöksen suhteesta voimaan jääviin valtioneuvoston päätöksiin. Selkoa on tehtävä erityisesti valtioneuvoston päätösten sekä sisällöllisestä että ajallisesta ulottuvuudesta nyt ehdotettuun 60 vuoden salassapitoaikaan, jonka mukaan valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi 24 §:n 1 momentin 9 kohdassa säädetyn suojelupoliisin ja sisäministeriön asiakirjan salassapitoaika on 60 vuotta. Perusteltua on ottaa kantaa myös siihen, onko valtioneuvoston päätöksiä voimassaololle lain voimaantumisen jälkeen enää perusteita, vai pitäisikö ne peruuttaa.

Muut toteuttamisvaihtoehdot

Esitysluonnoksen muut toteuttamisvaihtoehdot -jaksossa todetaan, että valmistelun aikana tunnistettiin myös, että yksi vaihtoehto olisi muuttaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohdan sisältöä. Tätä ei kuitenkaan pidetty tarkoituksenmukaisena, sillä julkisuuslain kokonaisuudistuksesta on oikeusministeriössä vireillä erillinen säädöshanke, jonka yhteydessä tarkastellaan salassapitoperusteita kokonaisuutena (ks. Hankeikkuna <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OM083:00/2020>). Edelleen esitysluonnoksessa todetaan, että oikeusministeriö on saanut hankkeen puitteissa lausunnot salassapitoperusteiden muutosehdotuksista, ja että nyt esitetty pidennys olisi välttämätön ja toimiva ratkaisu sekä nykyisessä että tulevaisuudessa mahdollisesti muutetun 1 kohdan soveltamisessa.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa on tarpeetonta esittää ennakollinen kannanotto siitä, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohdan salassapitoperustetta oltaisiin muuttamassa. Arviointia mainitun salassapitoperusteen muutostarpeesta ei ole vielä tehty.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti tunnistettu, että ehdotetut pidennetyt salassapitoajat ovat perustuslaissa turvatun julkisuusperiaatteen rajoituksia, joita tulee säätää vain välttämättömyydestä syistä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että pidemmän salassapitoajan piiriin vaikuttaisi esityksen perusteella tulevan merkittävä määrä eräiden viranomaisten keskeisiin tehtäviin liittyviä asiakirjoja. Salassapitoajan pidentämisen välttämättömyydelle on esitetty sinänsä asianmukaiselta vaikuttavia perusteluja.

Siltä osin kuin kyse on ulkoministeriön, tasavallan presidentin ja tasavallan presidentin kanslian Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön koskevista asiakirjoista, jotka ovat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella, erityisesti säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että pidennys ei koskisi kaikkia ulkoministeriön, tasavallan presidentin tai tasavallan presidentin kanslian asiakirjoja. Salassapito ei muuttuisi esimerkiksi ulkoministeriön määrärahojen käyttöä (kuten hankintoja, kehitysyhteis työhankeita, edustamista), eikä tavanomaista konsulitoimintaa, vienninedistämistä, henkilöstöhallintoa tai muita ministeriön hallinnollisia asioita koskevien asiakirjojen osalta. Edellä mainittujen perustelujen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että kansainvälisiä suhteita koskevat asiakirjat ulkoasianministeriössä, tasavallan presidentillä ja tasavallan presidentin kansliassa tulisivat varsin laajasti pidemmän salassapitoajan piiriin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohta on vahinkoedellytyslausekkeellinen siten, että asiakirjojen olettamana on julkisuus. Tämä seikka on sinänsä asianmukaisesti tuotu esiin säännöskohtaisissa perusteluissa. Koska esityksen mukainen ehdotus johtaisi kansainvälisiä suhteita koskevien asiakirjojen nykyistä merkittävästi pidempään salassapitoaikaan, on erityisen olennaista, että salassapitoperustetta tulkitaan suppeasti siten, että kohdan perusteella ei pidetä salassa automaattisesti kaikkia kansainvälisiin suhteisiin liittyviä asiakirjoja. Esitysluonnoksessa ehdotetun salassapitoajan vaikutus julkisuusperiaatteen rajoituksena on riippuvainen siitä, miten julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohdan salassapitoperustetta tulkitaan. Koska perustelulausumissa on viitattu lähinnä hallinnollisten asiakirjojen jäävän voimassa olevan lain mukaisen 25 vuoden salassapitoajan piiriin, syntyy tästä sellainen käsitys, että kaikki kansainvälisiä suhteita koskevat asiakirjat olisivat pidennetyn salassapitoajan piirissä, vaikka kaikki tällaiset asiakirjat eivät tule salassapitoperusteen vahinkoedellytyslausekkeen perusteella ylipäänsä salassa pidettäviksi.

Vastaavasti valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdassa säädetyn suojelupoliisin ja sisäministeriön asiakirjan salassapitoajaksi ehdotettu 60 vuotta on voimassa olevaan lakiin nähden verraten pitkä, jolloin salassapitoperusteen asianmukaisen tulkinnan merkitys korostuu. Tältä osin huomio kiinnittyy siihen, että esitysluonnoksessa ei ole suojelupoliisin ja sisäministeriön asiakirjojen osalta lainkaan tuotu esiin, mitä kyseisten viranomaisten, erityisesti suojelupoliisin, asiakirjoja salassapitoajan pidennys ei koskisi.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen perusteella ei voi vielä täysin vakuuttua, että ehdotettu salassapitoaika on oikeasuhtainen erityisesti siltä osin, että ehdotettu sääntely ei johda siihen, että tiettyjen viranomaisten kaikki asiakirjat tai ainakin tiettyihin keskeisiin toimialoihin tai tehtäviin liittyvät asiakirjat olisivat laajasti aina salassa pidettäviä nykyistä merkittävästi pidemmän ajan.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Petteri Jartti

Jakelu

Sisäministeriö

Tiedoksi

Kansliapäällikkö Antti Leinonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Annika Hoffrén

VN/36541/2024-OM-157

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: