



Lausunto

18.5.2026

VN/36541/2024
VN/36541/2024-VM-90

Sisäministeriö

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö VN/36541/2024, 14.4.2026

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

Sisäministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa (Viite) luonnoksesta hallituksen esitykseksi poliisilain 5 a luvun (siviilitiedustelu) muuttamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilain lisäksi lakia tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa, rajavartiolaitakia, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettua lakia ja rikoslakia. Edelleen ehdotetaan muutettavaksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia siten, että kansalliseen turvallisuuteen ja ulkopolitiikkaan liittyvien asiakirjojen salassapitoaikoja pidennetään, erityisesti Suojelupoliisia ja ulkoministeriötä koskeissa asiakirjoissa.

Valtiovarainministeriön lausunto

Hallituksen esityksen mukaisilla muutoksilla olisi nähtävissä suoria vaikutuksia useiden viranomaisten operatiiviseen toimintaan, erityisesti Suojelupoliisin, Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen osalta, sekä rajapintaisesti poliisin toimintaan. Esityksen kautta on tunnistettavissa Suojelupoliisin osalta merkittävää muutosta päivittäiseen operatiiviseen tiedustelutoimintaan, kun käyttöön otettaisiin uusia ja laajenevia toimivaltuuksia, kuten tietojärjestelmätiedustelu, järjestelmäkokonaisuuksiin kohdistuva tiedonhankinta sekä mahdollisuus estää tai haitata tietojärjestelmien toimintaa vakavan kansallisen turvallisuusuhan torjumiseksi. Puolustusvoimien operatiivinen rooli olisi esityksen muutosten kautta vahvistumassa erityisesti tietoliikennetiedustelun teknisenä toteuttajana ja Suojelupoliisin kumppanina kyberympäristössä, kun taas Rajavartiolaitoksen operatiivinen toiminta tulisi laajenemaan sen osallistuessa siviilitiedusteluun Suojelupoliisin tukena ja tiedonluovuttajana. Lisäksi esitys vaikuttaisi poliisin operatiiviseen toimintaan siltä osin kuin tiedustelutoiminta ja rikostorjunta limityivät, erityisesti tiedon käsittelyn, rajapintojen ja vastuunjaon kautta. Kokonaisuutena esityksen voidaan nähdä muuttavan keskeisten turvallisuusviranomaisten operatiivisia toimintamalleja ja työskentelytapoja erityisesti kyber- ja tietojärjestelmäympäristössä.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa asetettuna tavoitteena on vahvistaa viranomaisten kykyä tunnistaa, ennaltaehkäistä ja torjua hybridi- ja kyberuhkia sekä vieraan vallan vaikuttamista. Tavoitteena on myös kehittää tiedustelu- ja turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksia ja tiedonsaantia muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan poliisin, Suojelupoliisin, Rajavartiolaitoksen sekä Puolustusvoimien operatiivista toimintaa ohjaavan ja johtavan päätöksenteon tulee pohjautua asianmukaiseen, oikeaan ja ajantasaiseen tietoon.

Valtiovarainministeriö pitää esitysluonnosta hallitusohjelman tavoitteiden mukaisena, mutta hallituksen esitykseen liittyy kuitenkin jäljempänä todettuja puutteita, joita olisi hyvä selvittää ja käsitellä esityksessä tarkemmin.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.vm@gov.fi

Tietojärjestelmät ja tiedonhallinta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan siviilitiedustelulainsäädäntöön toimivaltuuksien laajennuksia, jotka ovat nähtävissä merkittäviksi ja joilla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia viranomaisten tietojärjestelmiin. Esityksessä muutoksia ei kuitenkaan tarkastella tietojärjestelmävaikutusten näkökulmasta järjestelmällisesti ja eikä muutoksien kohdistumista viranomaisten tietojärjestelmiin tai järjestelmäkokonaisuuksiin ole esityksessä yksilöity.

Esityksen muutokset eivät kohdistu yksinomaan toimivaltuuksiin, vaan tosiasiallisesti edellyttävät muutoksia useisiin viranomaisten, kuten Suojelupoliisin, Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen käyttämiin tietojärjestelmäkokonaisuuksiin. Erityisesti tietojärjestelmätiedustelun käyttöönotto sekä tietoliikennetiedustelua koskevien muutosten voidaan arvioida edellyttävän kehitystoimia tiedon keruu-, esikäsittely-, analyysi-, säilytys-, hävittämis- sekä dokumentointi- ja valvontajärjestelmiin. Lisäksi viranomaisten välisen tiedonvaihdon laajentaminen tulisi edellyttämään muutoksia tietojärjestelmien välisiin rajapintoihin ja muihin yhteentoimivuutta tukeviin ratkaisuihin.

Esityksessä ei kuitenkaan ole tuotu esille arvioita siitä, mihin olemassa oleviin tietojärjestelmiin muutokset kohdistuisivat, edellyttäisivätkö muutokset uusien järjestelmien tai merkittävien järjestelmälaajennusten kehittämistä, miten muutokset vaikuttaisivat järjestelmien tekniseen arkkitehtuuriin, käyttöoikeushallintaan, seurantaan (mm. lokitus) ja valvontaan, tai miten järjestelmämuutokset sovitettaisiin yhteen viranomaisten olemassa olevien tietohallintorakenteiden ja kehittämissuunnitelmien kanssa. Tietojärjestelmävaikutusten arvioinnin puuttuminen vaikeuttaa myös osaltaan esityksen toimeenpanon ennakkointia ja riskien hallintaa. Ilman selkeää kuvausta siitä, mihin järjestelmiin ja millä tavoin muutokset kohdistuvat, on haastavaa arvioida esityksen teknistä toteutettavuutta, aikataulua, kustannusvaikutuksia sekä vaikutuksia tiedonhallinnan ja tietosuojaan toteutumiseen käytännössä.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan hallituksen esitystä tulisi täydentää erillisellä tietojärjestelmävaikutusten arvioinnilla, jossa tunnistetaan keskeiset järjestelmäkokonaisuudet, niihin kohdistuvat muutostarpeet sekä vaikutukset järjestelmien kehittämiseen, ylläpitoon ja yhteentoimivuuteen. Tämä on tarpeen esityksen huolelliseen valmisteluun liittyvien vaikutusten, kuten taloudellisten vaikutusten esilletuomiseksi sekä esityksen mukaisten muutosten hallitun ja lainmukaisen toimeenpanon varmistamiseksi.

Hallituksen esityksen luonnoksessa painopiste vaikuttaa kohdistuvan tietosuojaan ja perusoikeuksien turvaamiseen, kun taas tiedonhallintaa ja rekisterinpitoa tarkastellaan hajautetusti ja pitkälti toimivaltuuksien operatiivisena sivuvaikutuksena. Esityksessä kuvataan tiedon hankintaa, käsittelyä, säilyttämistä ja hävittämistä sekä asetetaan niille suojakeinoja (kohdentamisvaatimukset, säilytysraajat, hävittämisvelvollisuudet ja valvonta), mutta muutoksia ei arvioida systemaattisesti viranomaisen tiedonhallinnan kokonaisuutena eikä tietohallintolaissa (906/2019) edellytetyllä tavalla.

Rekisterinpitoon ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvät kysymykset tunnistetaan hallituksen esityksessä yksittäisinä (esim. henkilötietolain soveltaminen, tietolähteiden suojaaminen ja tietojen luovutus), mutta kokonaisarvio rekisterirakenteiden muutoksista, henkilötietojen käsittelyn laajentumisesta sekä rekisterinpitäjän vastuiden muuttumisesta voidaan nähdä puutteelliseksi. Näin esityksen vaikutukset tiedonhallintaan ja rekisterinpitoon jäävät kokonaisuutena aliarvioiduiksi, vaikka esitys tosiasiallisesti tarkoittaa merkittäviä muutoksia viranomaisten tiedonkäsittelykäytäntöihin.

Hallituksen esityksessä tietoturvallisuus on huomioitu ensisijaisesti oikeudellisten suojakeinojen, salassapidon ja valvonnan kautta osana kansallisen turvallisuuden turvaamista. Sen sijaan tietoturvallisuuden vaikutuksia viranomaisten tietojärjestelmiin, tiedonhallinnan kokonaisuuteen, riskienhallintaan ja resurssitarpeisiin ei ole arvioitu tiedonhallintalaissa edellytetyllä tavalla. Esityksestä ei ole todennettavissa kokonaisvaltaista tietoturvaikutusten arviointia, vaikka ehdotetut muutokset tosiasiallisesti lisäävät käsiteltävän tiedon määrää, järjestelmien monimutkaisuutta ja tietoturvariskejä.

Valtiovarainministeriön mukaan edellä mainituista syistä esitys ei kaikilta osin täytä tiedonhallintalain mukaista velvoitetta arvioida viranomaisten tiedonhallintaan kohdistuvia olennaisia muutoksia kokonaisuutena ja esitystä olisi tarkoituksenmukaista täydentää tältä osin.

Asiakirjojen salassapito

Hallituksen esityksessä ehdotettu julkisuuslain salassapitoaikojen pidentäminen, erityisesti turvallisuusviranomaisten asiakirjojen osalta jopa 60 vuoteen, merkitsee poikkeamaa julkisuusperiaatteen lähtökohdasta, kun siirretään asiakirjojen julkiseksi tuloa pidemmälle tulevaisuuteen. Määräaikojen muutoksen voidaan mahdollisesti nähdä vaikuttavan hallinnon läpinäkyvyyteen sekä tutkimuksen, julkisen keskustelun ja jälkikäteen arvioinnin toteuttamisen edellytyksiin. Salassapitoaikojen pidentäminen kohdistuu ennen kaikkea Suojelupoliisin, sotilastiedustelun ja muiden kansallista turvallisuutta ja ulkopoliittikkaa koskevia tehtäviä hoitavien viranomaisten asiakirjoihin, ei

viranomaistoimintaan yleisesti. Pidennetyn salassapitoajan voidaan olettaa kasvattavan viranomaisen tiedonhallintaan, tietoturvaan ja arkistointiin kohdistuvia vaatimuksia sekä niihin liittyviä pitkäaikaisia kustannuksia, joiden vaikutuksia esityksessä ei ole tältä osin arvioitu riittävästi.

Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä taloudellisia vaikutuksia käsitellään pääosin luvussa 4.2.1 sekä hajanaisesti muissa vaikutusarvioissa (mm. viranomaisvaikutukset). Taloudellisten vaikutusten käsittely keskittyy viranomaisten toimintaan kohdistuviin vaikutuksiin, henkilöstöön ja toimivaltuuksien käyttöön sekä yleisiin toimeenpanokustannuksiin. Esityksen mukaan lähtökohtaisesti muutokset voidaan toteuttaa viranomaisten nykyisten määrärahojen puitteissa, eikä euromääräisiä lisäkustannuksia ole esityksessä arvioitu. Toisaalta taloudellisissa vaikutuksissa mainitaan, että esitetyillä muutoksilla arvioidaan olevan jonkin verran taloudellisia vaikutuksia kehysten puitteissa.

Esityksessä ei ole tunnistettavissa arvioiteja tai eriteltyjä tietojärjestelmämuutoksista aiheutuvia kustannuksia eikä niiden rahoitusta, vaikka esitys tosiasiallisesti voidaan nähdä edellyttävän merkittäviä muutoksia viranomaisten tietojärjestelmiin ja tiedonhallinnan prosesseihin. Esityksessä ei ole tuotu esille euromääräisiä arvioita eikä kustannusten suuruusluokkaa siltä osin kuin muutos edellyttää tietojärjestelmien kehittämistä, laajentamista tai uusien järjestelmätöiminnällisyyksien käyttöönottoa. Tämä koskee erityisesti tietojärjestelmätiedustelun käyttöönottoa, tietoliikennetiedustelun muutoksia sekä viranomaisten välisen tiedonvaihdon ja valvonnan edellyttämiä järjestelmämuutoksia.

Esitys perustuu lähtöoletukseen, jonka mukaan muutokset voidaan toteuttaa viranomaisten nykyisten määrärahojen ja olemassa olevien resurssien puitteissa, eikä se sisällä arviota uusista investoin- ti-, kehittämis- tai ylläpitokustannuksista. Tietojärjestelmämuutosten rahoitusta ei esityksessä ole käsitelty erikseen, eikä muutoksia ole sidottu viranomaisten ICT-kehittämissuunnitelmiin tai tietohal- linnon rahoitusrakenteisiin. Näin ollen esityksestä ei käy ilmi, miten mahdolliset merkittävät järjestel- märehitystarpeet rahoitetaan tai miten kustannukset ajoittuvat toimeenpanon eri vaiheisiin.

Kokonaisuutena voidaan todeta, että vaikka esityksen perusteella voidaan arvioida toimivaltuuksien lisäyksen tosiasiallisesti edellyttävän merkittäviä muutoksia useisiin viranomaisten tiedustelu-, ana- lyysi-, valvonta- ja tiedonhallintajärjestelmiin, näihin kohdistuvia kustannuksia ja niiden rahoitusta ei ole arvioitu systemaattisesti eikä konkreettisesti, mikä vaikeuttaa esityksen taloudellisten vaikutusten ja toimeenpanon riskien kokonaisarviointia.

| | |
|--|----------------|
| Valtiosihteeri kansliapäällikkönä sijaisena Hallinto- ja kehitysjohtaja | Anu Nousiainen |
| Osastopäällikkö, ICT-johtaja | Jarkko Levasma |

| | |
|----------|---|
| Jakelu | SM Sisäministeriö |
| Tiedoksi | VM VO Vero-osasto VM BO Budjettiosasto VM KHT Kehittämis- ja hallintotoiminto |

VN/36541/2024-VM-90

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: