

Lausunto

20.05.2026

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

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi useita muutoksia siviilitiedustelua koskevaan lainsäädäntökokonaisuuteen. Luonnoksessa ehdotetaan esimerkiksi valtiolliseen toimijaan kohdistuvasta tietojärjestelmätiedustelun toimivaltuudesta, jonka avulla voitaisiin hankkia tietoa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan hyödynnettävän tietojärjestelmän toiminnasta. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi valtuus tietojärjestelmän käytön estämiselle ja sen toiminnan haittaamiselle. Siviilitiedustelusääntelyyn lisättäisiin säännös yksinomaan tietoverkossa toteutettavasta peitetoiminnasta. Julkisuuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi salassa pidettävän tiedon salassapitoaika olisi 60 vuotta ja ulkopoliitikan keskeiseen toimialueeseen kuuluvien asiakirjojen salassapitoaika olisi 40 vuotta.

Esitysluonnoksen tavoitteena on ylläpitää ja parantaa kansallista turvallisuutta. Tätä edistettäisiin mahdollistamalla ja turvaamalla suojelupoliisin tarkoituksenmukainen ja tehokas toiminta sekä kansallisesti että kansainvälisesti, kun siviilitiedustelulla saataisiin tietoa entistä tehokkaammin, tarkemmin ja kohdennetummin. Lisäksi tavoitteena on turvata Suomen kansainvälisiä suhteita, kansallista turvallisuutta ja maanpuolustusta pidentämällä eräiden julkisuuslaissa salassa pidettäviksi säädettyjen asiakirjojen salassapitoaikaa.

Amnesty toteaa, että digitalisaatio ja sen nopea kehitys ovat tuoneet uudenlaisia kansallista turvallisuutta vaarantavia uhkia, mutta myös mahdollistaneet laajemman ja entistä helpomman puuttumisen yksilön yksityiselämän, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojaan valvontaviranomaisten taholta. Amnesty katsookin, että siviilitiedustelua koskevia toimia laajennettaessa tulee erityistä huomiota kiinnittää suhteellisuusperiaatteeseen ja siihen, etteivät toimet saa ylittää sitä, mitä on pidettävä välttämättömänä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi.

Amnesty huomauttaa, että digitaalisen teknologian ja tietoliikennejärjestelmien kehitys saattavat muuttaa viranomaisen mahdollisuuksia tiedusteluun ja tiedonhankintaan yllättävilläkin tavoilla sitä sekä vaikeuttaen että toisaalta tehostaen ja mahdollistaen sitä yhä laajemmin. Toimintaympäristön muuttuessa viranomaisille saattaa ilmaantua laajemmat mahdollisuudet tiedonhankintaan, kuin alun perin on tarkoitettu, vaikka laki ei muuttuisikaan. Perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvan lainsäädännön tulee olla riittävän tarkka ja täsmällinen, jotta se myös muuttuvassa ympäristössä kykenee turvaamaan oikeudet asianmukaisella tavalla. Amnesty katsoo, että esitysluonnos ei täytä tätä edellytystä eikä siinä myöskään arvioida suhteellisuusperiaatteen toteutumista riittävällä tasolla.

Oikeusturva

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että edellytystä tietoliikennetiedustelun käytössä kertyneiden tallenteiden ja asiakirjojen tarkistamisesta ilman aiheetonta viivytystä muutettaisiin. Tällä tarkistamisella havaitaan ne aineistot, jotka kuuluvat hävittämisvelvollisuuden piiriin. Esitysluonnoksen mukaan tietoliikennetiedustelulle on leimallista, että sen avulla saadut datamäärät ovat erittäin suuria, jolloin tarkastamissäännös soveltuu siihen huonosti. Aineiston tarkastaminen kohtuullisessa ajassa olisi suurista datamääristä johtuen mahdotonta ja veisi paljon voimavaroja. Tästä johtuen esitysluonnoksessa ehdotetaan tarkastamisvelvollisuuden kumoamista. Tämä ei vaikuttaisi kuitenkaan hävittämisvelvollisuuteen.

Amnesty toteaa, että tarkastamisvelvollisuuden kumoaminen heikentäisi oikeusturvaa. Aineiston tarkastaminen on käytännön edellytys sille, että havaitaan, mitä aineistot kuuluvat hävittämisvelvollisuuden piiriin. Tarkastamatta jättäminen johtaa olettavasti siihen, että myös niitä aineistoja, jotka tulisi hävittää, ei havaita. Tämä taas johtaa siihen, että suojelupoliisi säilyttäisi tallennettuna aineistoja, jotka olisi tullut hävittää. Amnesty katsoo, että tarkastamisvelvollisuudesta luopumisen sijaan tulisi harkita muita keinoja suurten datamäärien aiheuttaman haasteen ratkaisemiseen. Näitä ovat esimerkiksi aineiston tarkastamisen läpikäynti ajallisesti jossain määrin pidemmän ajan kuluessa tai resurssien lisääminen.

Amnesty katsoo, että myös ehdotus poistaa velvollisuus ilmoittaa tietoliikennetiedustelun käytöstä sen kohteena olleille heikentää oikeusturvaa. Ilmoittamisvelvollisuutta ei ole ollut valtiollisen

toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta, mutta nyt ehdotetaan ilmoitusvelvollisuuden poistamista myös muiden kohteiden osalta.

Ilmoitusvelvollisuuden tarkoitus on esitysluonnoksen mukaan ollut mahdollistaa se, että salaisen tiedonhankinnan kohteena ollut voi saattaa tutkittavaksi tiedonhankinnan lainmukaisuuden. Vaikka ilmoitusvelvollisuus poistettaisiin, voi henkilö, joka epäilee häneen kohdistetun tiedustelua, pyytää tiedusteluvalvontavaltuutettua tutkimaan toiminnan lainmukaisuuden. Hän voi myös kannella toiminnasta, mikäli epäilee oikeuksiaan loukatun.

Amnesty toteaa, että kohteena olleella henkilöllä ei kuitenkaan oletettavasti yleensä ole epäilystä siitä, että häneen on kohdistettu tietoliikennetiedustelua, joten pelkkä mahdollisuus pyytää tiedusteluvalvontavaltuutettua tutkimaan asiaa tai kannella siitä ei ole oikeusturvan toteutumisen kannalta millään tasolla riittävää. Jo tällä hetkellä tietoliikennetiedustelusta ilmoittaminen on hyvin rajattua, eikä sitä ole syytä rajata enempää. On myös tullut tietoon suojelupoliisin ja Puolustusvoimien tarkkailleen henkilöitä ilmoittamatta siitä jälkikäteen, vaikka ilmoitusvelvollisuuden mukaan siitä olisi tullut kohteille ilmoittaa (katso uutinen asiasta: Oikeusasiamies havaitsi ongelman: Siviili- ja sotilastiedustelun kohteet eivät saa ilmoitusta seurannasta | HS.fi). Eduskunnan oikeusasiamies onkin tarkastuksessaan havainnut, että "[k]ohdehenkilöille ei ilmoiteta salaisten menetelmien käytöstä siten kuin lainsäätäjä on tarkoittanut". Ilmoitusvelvollisuudesta kiinni pitäminen on siten jo nyt poikkeuksellista ja mikäli ilmoitusvelvollisuus poistettaisiin, tulisi tietoliikennetiedustelusta kokonaan salaista viranomaistoimintaa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että henkilöllisyyttä koskevan tiedon lisäksi tieto oleskelupaikasta lisättäisiin edellytykseksi ilmoituksen tekemiselle tiedustelumenetelmän käytöstä. Ehdotuksen mukaan henkilöllisyyden tietäminen ei yksinään riittäisi kirjallisen ilmoituksen tekemiseen, vaan tiedossa olisi oltava oleskelupaikka tai muu osoite, jonne ilmoitus voidaan toimittaa. Amnesty katsoo, että oleskelupaikka tai muu osoite on yleensä mahdollista selvittää ja ilmoitus voidaan tehdä. Ilmoitus on tärkeä oikeusturvan tae, joten sen jättäminen tekemättä vain siksi, että oleskelupaikkaa ei selvitetäisi, vaikuttaa selkeästi suhteettomalta toimelta. Lisäksi oleskelupaikka terminä on epämääräinen, koska yleensä henkilön postiosoite on tiedossa tai ainakin mahdollista selvittää. Tarkoittaako oleskelupaikka henkilön postiosoitetta vai jotain muuta paikkaa, jossa henkilö tosiasiallisesti oleskelee? Tällaisella epämääräisellä perusteella ilmoitusvelvollisuutta ei tulisi olla mahdollista jättää täyttämättä.

Amnesty toteaa, että tiedustelusta tulisi aina ilmoittaa sen kohteille. Yksilön kannalta tehokkaiden oikeussuojakeinojen toteutuminen on riippuvaista siitä, saako yksilö tiedon siitä, että hän on ollut tiedustelun kohteena. Onkin hälyttävää, että lähtökohtaisesta ilmoitusvelvollisuudesta huolimatta tiedustelusta ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa ole velvollisuutta ilmoittaa lainkaan.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus

Amnesty katsoo, että lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus ei esitysluonnoksessa täyty. Perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavan lainsäädännön tulee olla riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista, mutta esitysluonnoksessa on useita kohtia, joissa ehdotetut muutokset eivät ole ainakaan ennakoimattomilta vaikutuksiltaan tarkkarajaisia tai riittävän täsmällisiä.

Etenkin ehdotus teknisen laitetarkkailun kohdistamisesta tietyn yksittäisen laitteen tai sen sisältämän ohjelmiston lisäksi myös laitetta tai ohjelmistoa käyttävään henkilöön on epätasällinen. Ehdotusta perustellaan esitysluonnoksessa sillä, että henkilöön kohdistettaessa tarkkailu ei keskeytyisi laitteiden tai ohjelmistojen vaihtamisen takia, vaan lupa tarkkailuun käsittäisi henkilön hallussa tai käytössä olevat laitteet ja ohjelmistot. Esitysluonnoksessa mainitaan, että yksittäisen teknisen laitteen takaa paljastuu säännönmukaisesti kymmeniä tai satoja muita laitteita. Amnesty toteaa, että laajentamalla teknistä laitetarkkailua käytännössä kaikkiin henkilön laitteisiin voi saadun datan määrä kasvaa ennakoimattomasti ja siten myös ylimääräisen tiedon määrä kasvaa lähes rajoittamattomasti.

Vastaavasti ehdotus uusista toimivaltuuksista valtiolliseen toimijaan kohdistuvasta tietojärjestelmätiedustelusta on laaja ja epätarkka. Tietojärjestelmällä tarkoitettaisiin ehdotuksen mukaan tietojenkäsittelylaitteista, tiedonsiirtolaitteista, tietoa käsittelevistä ohjelmista ja tietojen käsittelysäännöistä muodostuvaa kokonaisuutta. Myös tässä ehdotuksessa on vaikea arvioida, mitä kaikkea dataa tiedustelulla kerrytettäisiin ja mihin se kohdistuisi ja millaiset riskit ylimääräisen tietojen kertymiseen olisivat.

Myös ehdotus yksinomaan tietoverkossa tapahtuvasta peitetoiminnasta on epätarkka. Esitysluonnoksen mukaan tällä tarkoitettaisiin tietoverkossa tapahtuvaa suunnitelmallista tiedonhankintaa käyttämällä soluttautumista, jossa tiedonhankinnan edellyttämän luottamuksen hankkimiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi käytettäisiin väärää, harhauttavaa tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka valmistettaisiin tai käytettäisiin väärää asiakirjoja. Esitysluonnoksen mukaan tälle peitetoiminnalle olisi leimallista, että siihen liittyviä henkilöitä voi olla erittäin runsaasti, että verkossa toimitaan nimimerkkien turvin, ja että yksittäisten henkilöiden liityntä tiedonhankinnan kohteena olevaan toimintaan ei ole yksiselitteinen tai selvä.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että tietoverkossa toteutettavassa peitetoiminnassa tiedustelumenetelmän käyttöä koskevassa päätöksenteossa ei olisi velvoitetta yksilöidä kohdehenkilöä taikka henkilöryhmää. Amnesty toteaa, että ilman kohdehenkilön tai -ryhmän yksilöimistä olisi hyvin vaikea arvioida peitetoiminnan tosiasiallista kohdentumista ja sitä kerätäänkö tietoja niiltä henkilöiltä, joilta tietojen keruu on perusteltua vai kohdentuuko tietojenkeruu summittaisesti ja laajamittaisesti kaikkeen tietoon. Tiedonkeruussa saatavat ylimääräiset tiedot olisivat jälleen kerran käytännössä suuri ongelma.

Amnesty huomauttaa, että perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen, kuten yksityiselämän, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojaan puuttuminen, edellyttävät suhteellisuusperiaatteen noudattamista. Tähän liittyy myös vähimmän haitan periaate. Näistä seuraa se, että ylimääräisen tiedon keräämistä tulisi välttää, jotta sivullisille henkilöille kohdistuvia oikeudenloukkauksia ei aiheutuisi. Olisikin tärkeää, että lainsäädäntö olisi riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä, jotta ylimääräisen tiedon keruuta vältettäisiin mahdollisimman paljon ja tiedonkeruu kohdistuisi vain tarpeellisiin tietoihin.

Muita huomioita

Amnesty katsoo, että ehdotus tietoliikennetiedustelun kohdistamisesta on jossain määrin ongelmallinen. Nykyisen siviilitiedustelulain mukaan sisältöä kuvaavaa hakueta saa käyttää ainoastaan vieraan valtion tai sellaiseen rinnastuvan tahon tietoliikenteeseen tai jos hakueta kuvaa haitallisen tietokoneohjelman tai -käskyn sisältöä. Esitysluonnoksen mukaan sisällöllisen hakueta käytön rajaus haittaa merkittävästi tietoliikennetiedustelun tehokkuutta ja johtaa tilanteisiin, joissa tiedusteluviranomaisten haltuun päätyy tarpeettomasti sellaista epäolennaista sivullista viestintää, joka nauttii luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja. Lakia säädettäessä kieltoa on perusteltu tarpeella minimoida vaikutus sivullisten tietoliikenteeseen. Esitysluonnoksessa kuitenkin katsotaan, että viestin sisältöä kuvaavat hakueta tarkentaisivat tietoliikennetiedustelun kohdentamista.

Amnesty pitää ongelmallisena, mikäli viestin sisältöä kuvaavia hakueta käytettäisiin yksinään tiedustelun kohdentamiseen. Tämä ei tarkentaisi kohdentamista, vaan pikemminkin lisäisi ylimääräisen tiedon keruuta. Mikäli viestin sisältöä kuvaavia hakueta käytettäisiin laajemmin kuin nykylainsäädäntö sallii, tulee varmistaa niiden kanssa käytettävän yksilöivämpiä hakueta, jotta liian väljää tiedonkeruuta ei tapahdu.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan salassapitoaikojen huomattavaa pidentämistä. Amnesty katsoo, että salassapitoaikojen kategorisen pidentämisen sijaan salassapitoa tulisi tarkastella eri aineistojen salaamisen välttämättömyyden ja toisaalta hallinnon avoimuus- ja julkisuusperiaatteen näkökulmasta. Valtion turvallisuus ja kansainväliset suhteet saattavat vaatia salassapitoaikojen pidentämistä, mutta esitysluonnoksesta puuttuu kansalaisyhteiskunnan tiedonsaantitarpeiden, salaamisen välttämättömyyden ja julkisuusperiaatteen mukaisuuden arviointi.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan yhteistyötä muiden viranomaisten, yritysten ja yhteisöjen kanssa muutettavaksi siten, että suojelupoliisi voisi siviilitiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi luovuttaa yrityksille ja muille yhteisöille salassapitosäännösten estämättä muita kuin henkilötietoja koskevia tietoja, jos tietojen luovuttaminen olisi tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Välttämättömyyskriteeriä ei siten enää vaadittaisi, vaan tarpeellisuuskriteeri olisi riittävä. Tällä parannettaisiin ehdotuksen mukaan kansallista turvallisuutta.

Amnesty katsoo, että pelkkä tarpeellisuuskriteeri ei ole riittävä, koska kerätyt tiedot voivat sisältää myös tietoja, joilla on liityntä sivullisiin henkilöihin. Lisäksi vaikkei kyse olisi henkilötiedoista, saattaa kerätyillä tiedoilla olla mahdollista etenkin tietoja yhdistelemällä saada yksityistä tietoa.

Lopuksi

Muutosten oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä tarkasteltaessa tulisi huomioida perustuslakivaliokunnan kanta (PeVL 98/2022 vp), jonka mukaan "[p]erustuslakivaliokunta kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelylle on 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. Vähäininkin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossa arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aiheutta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia." Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan myös todennut, että "osittaismuutokset ovat omiaan vaikeuttamaan kokonaiskuvan saamista esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöstä ja sen vaikutuksista." Sama periaate soveltuu myös siviilitiedustelua koskevaan sääntelyyn.

Amnesty huomauttaa, että tiedustelua suorittavien viranomaisten toimivaltuuksia ja tiedustelumenetelmiä on viime vuosina lisätty huomattavasti ja useita tähän tähtääviä lakimuutoksia on tälläkin hetkellä käsittelyssä. Siviilitiedustelulainsäädäntö on verrattain uutta lainsäädäntöä, mutta senkin osalta viranomaisten toimivaltuuksia ja menetelmiä on jo lisätty ja uusia muutosesityksiä on tiedossa.

Amnesty katsookin, että yksittäiset lakimuutokset, joilla jatkuvasti laajennetaan toimivaltuuksia ja menetelmiä ovat hämärtäneet kehityskulkua ja muutosten yhteisvaikutusta ja siten vaikeuttaneet kokonaiskäsityksen muodostamista tiedustelulainsäädännön tosiasiallisesta alasta. Tämä on ongelmallista, kun on kyse menettelyistä, joilla puututaan voimakkaasti perus- ja ihmisoikeuksiin. Lisäksi osa menetelmistä jää tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle tiedusteluviranomaisten itsensä päätettäväksi. Viranomaisten toimivaltuuksia tulisivin tarkastella kokonaisuutena ja samoin arvioida niiden vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja oikeuksien rajoitusten suhteellisuutta.

Amnesty katsoo, että perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä tulee tarkastella huolellisemmin esitysluonnoksen jatkovalmistelussa, koska ehdotettu sääntely ei ole riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista, eikä sen oikeasuhtaisuutta ole varmistettu riittävällä tavalla. Kyse on merkittävästi perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvasta sääntelystä.

Kunnioitavasti

Niina Laajapuro, ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antaa: Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija

Korhonen Kaisa
Amnesty International Suomen osasto