Olli Mäenpää
3.9.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 104/2026 vp)

Esityksessä ehdotetaan sotilastiedustelusta annetun lain sekä puolustusvoimista annetun lain, rajavartiolain, rikoslain ja viiden muun lain muuttamista. Suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso (s. 185–239) sisältää kattavan mutta melko hajanaisen ja epätasaisen arvion esitykseen sisältyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä. Jaksossa mainitaan perustuslain kannalta keskeisimpinä pykälinä 1. lakiehdotuksen 33, 42, 61a, 61b, 62, 63, 66, 67a, 67b, 78a ja 89a § sekä 18 a §:n kokonaisuus.

Säätämisjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Koska sääntely sisältää uudentyyppisiä ratkaisuja, hallitus pitää kuitenkin tarkoituksenmukaisena, että eduskunta pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon.

Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellista arviointia erityisesti perustuslakivaliokunnan vakiintuneen ja uusimman käytännön kannalta on valitettavalla tavalla estänyt tai ainakin vaikeuttanut se, että eduskunnan verkkosivujen hakutoiminnoilla ei ole mahdollista luotettavasti selvittää esityksen kannalta merkityksellisintä valiokunnan käytäntöä. Esimerkiksi esityksen kannalta keskeisellä hakusanalla luottamuksellisen viestin salaisuus ja sen johdannaisilla ei lausuntoa laadittaessa ollut löydettävissä perustuslakivaliokunnan kannanottoja sivulta, josta haetaan perustuslakivaliokunnassa valmistuneita mietintöjä ja lausuntoja.

Yksityiselämän suoja ja luottamuksellisen viestin salaisuus (PL 10 §)

Useat hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset puuttuisivat perustuslain 10 §:n suojaamaan yksityiselämään ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu ja 2 momentin mukaan luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan 10 §:n 4 momentin mukaan kuitenkin säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 26/2025, kohta 15) kiinnittänyt huomiota luottamuksellisen viestin suojaan kohdistuvien rajoitusten edellytyksiin myös hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten arvioinnin kannalta relevantilla tavalla. ”Perustuslakivaliokunta on korostanut säännöksen soveltamisrajoituksista ensinnäkin, että tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta

voitaisiin 10 §:n 4 momentin perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Toiseksi rajoitusedellytys koskisi vain tiedon hankkimista sellaisesta toiminnasta, joka luonteensa takia voi muodostua vakavaksi uhkaksi kansalliselle turvallisuudelle. Kolmanneksi lailla tulee säätää tyhjentävästi toimivaltuuksien kohdentumisesta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Neljänneksi 10 §:n 4 momentin sääntely ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa. Välttämättömyys-kriteeri puolestaan tarkoittaa valiokunnan mukaan, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin, ja että tiedon hankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti. Valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan lähtökohtana valiokunta tähdensi myös sitä, että perustuslaista johtuu tarve yhtäältä tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä toisaalta asettaa uhan vakavuusaste korkealle.”

Tietoliikenteen seurannan laajentaminen (66 §)

Esityksen 1. lakiehdotuksen 66 §:ssä voimassa olevaa pykälää esitetään muutettavaksi niin, että säännöksestä poistettaisiin viestintäverkon tietoliikenteen ja myös välitystietojen keräyksen hetkellisyyttä koskeva rajaus. Voimassa olevaa säännöstä koskevaa ehdotusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena sitä, että hetkellisyyttä koskeva edellytys oli ainoa rajoittava kriteeri sille, ettei sääntely muodostunut massavalvonnaksi. Valiokunta edellytti ”hetkellisyyden” lisäksi säädettävän nimenomaisen yleisestä ja kohdentamattomasta tietoliikenteen seurantaan kohdistuvasta kiellosta (PeVL 36/2018 vp, s. 23). Ehdotetun säännöksen sisältämä toimivalta ei enää rajoittaisi viestintäverkon tietoliikenteestä kerättäviä ja tallennettavia tietoliikenteen teknisiä tietoja hetkellisyyden kriteerillä, mikä voisi laajentaisi tietoliikenteen seurantaa.

Säännösehdotus kuitenkin toisaalta sisältäisi tietoliikenteen seurantaan kohdistuvia täsmentäviä rajoituksia Ehdotettu tietojen kerääminen ja tallentaminen olisi sallittua vain tilastollista analyysia varten tietoliikennetiedustelun kohdentamiseksi viestintäverkon osaan ja tietoliikenteen reitittymisen ja muutosten seuraamiseksi. Kerättyihin tietoihin ei sisältyisi viestin sisältöä. Voimassa olevaa lakia vastaavasti toiminnassa ei myöskään saisi muodostaa tietoa, josta voidaan tunnistaa yksittäinen luonnollinen henkilö, joten sen perusteella ei ole mahdollista selvittää välitystietoa käyttänyttä henkilöä ja hänen yksityiselämäänsä. Lisäksi tietoliikenteen seurantaa koskeva toiminta edellyttäisi tuomioistuimen lupaa, jonka voimassaolo olisi rajattu varsinaista tietoliikennetiedustelua vastaavasti 6 kuukauteen.

Ehdotetun sääntelyn ei voida näin rajattuna ja ottaen huomioon perusteluissa esitetyt sääntelyn soveltamista koskevat käytännön rajoitukset katsoa mahdollistavan yleistä ja kohdentamatonta tietoliikenteen tiedustelua. Sääntely voidaan siten toteuttaa lailla perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoissa.

Tietoliikennetiedustelu hakuehtojen määrittämiseksi (67 a–67 b §)

Lakiin lisättäväksi ehdotetut uudet 67 a ja 67 b § sääntelevät hakuehtojen määrittelyä. Ehdotetun 67 a §:n mukaan Puolustusvoimien tiedustelulaitos voisi kerätä ja tallentaa Suomen rajan ylittävän viestintäverkon osan tietoliikennettä tietoliikennetiedustelun tarkemmaksi kohdentamiseksi ja hakuehtojen määrittämiseksi sotilastiedustelun kohteen tietoliikenteen oletetun säännönmukaisuuden tai ominaispiirteen perusteella. Kysymys on uudenlaisesta tiedustelun toteuttamisen toimivallasta, joka ei mahdollista tietojen hankkimista henkilöiden tunnistamiseksi tai heidän yksityiselämästään.

Hakuehtojen määrittämisessä ei 67 a §:n mukaan saisi hyödyntää viestin merkityssisällössä olevia tietoja. Hakuehtojen määrittämisen tuloksena ei myöskään saisi syntyä viestin sisältöä kuvaavaa tietoa taikka tietoa, josta voidaan tehdä henkilön yksityiselämää koskevia päätelmiä. Kerättävän ja tallennettavan tietoliikenteen määrä ei 67 a §:n mukaan saisi ylittää 5 prosenttia kohteena olevan Suomen rajan ylittävän viestintäverkon osan kapasiteetista. Toimivaltuuden käyttämisestä päättäisi tuomioistuin, ja lupapäätöksen sisältö määriteltäisiin yksityiskohtaisesti 67 b §:ssä.

Tietoliikennetiedustelun kohdentaminen hakuehtojen määrittämiseen ei näissä rajoissa toteutettuna puuttuisi ongelmallisella tavalla perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Se ei olisi ongelmallinen myöskään ihmisoikeutena turvatun yksityiselämän suojan kannalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä (Big Brother Watch, EIT 2018, kohta 274; Centrum för Rättvisa, EIT 2018, kohta 252) muodostettujen kahdeksan edellytyksen mukaan arvioituna. Tietoliikennettä voidaan näissä puitteissa käyttää myös tietoliikennetiedustelun kehittämiseksi kansallisen harkintamarginaalin rajoissa (Centrum för Rättvisa, kohdat 291–293).

Viestin sisältöön kohdistuvat hakuehdot (70 §)

Muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvan tiedustelun kohdentamisessa voitaisiin ehdotetun 70 §:n 3 momentin uuden muotoilun mukaan käyttää viestin sisältöön kohdistuvia hakuehtoja. Samalla voimassa olevasta säännöksestä ehdotetaan kumottavaksi kielto käyttää tältä osin viestin sisältöön meneviä hakuehtoja. Muutosehdotus on varsin merkittävä oikeusvaikutuksiltaan etenkin perustuslain 10 §:n ja EIS 8 artiklan kannalta, sillä hakuehtoja käyttämällä tiedusteluviranomainen voisi rajoittamattomasti hankkia, käsitellä ja tallentaa luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin kuuluvan viestin sisällöllistä informaatiota.

Hakuehdon määritelmä lain 10 §:n 1 momentissa tosin rajoittaisi sinänsä tämän toimivaltuuden käyttämistä. Määritelmän mukaan hakuehdolla tarkoitetaan tietoa, jonka perusteella tietoliikennetiedustelulla viestintäverkon osasta mahdollisimman rajatusti ja täsmällisesti valitaan tietoliikennetiedustelun kohteena oleva tietoliikenne ja puuttuminen luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan rajautuu tiedustelun tarkoituksen kannalta välttämättömään. Lisäksi ehdotettu säännös

voisi perustelujen mukaan vähentää sotilastiedusteluviranomaisen käsittelyyn tulevan tietoliikenteen määrää, mitä voidaan sinänsä pitää huomion arvoisena myös perusoikeusnäkökulmasta.

Näistä epäsuorista puitteista huolimatta muun kuin valtiollisen toimijan eli yksityishenkilön ja yrityksen viestin sisältöön kohdistuvien hakuehtojen salliminen ehdotetulla tavalla ilman laissa säädettyjä täsmentäviä rajoituksia muodostuu hyvin väljäksi toimivaltuudeksi. Vaikka voidaan ajatella, että hakuehdon lakiperustaisen määritelmän ja perustuslain 10 §:n 4 momentin sisältämä välttämättömyysedellytys sinänsä rajoittaisivat viestin sisältöön kohdistuvien hakuehtojen määrittelyä, ne eivät estäisi luottamuksellisen viestin sisällön merkittävää paljastumista tiedusteluviranomaisen päättämien hakuehtojen käyttämisen perusteella. Tällaisten sisällöllisten hakuehtojen käyttäminen ja niillä hankitun sisällöllisen tiedon käsittely puuttuisi hyvin merkittävällä tavalla yksityiselämän suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen erityisesti siinä vaiheessa, kun analysoidaan näin suodatettua viestintää ja yhdistellään siihen sisältyviä tietoja (ks. nelivaiheisesta puuttumisarviosta Centrum för Rättvisa, kohdat 239–245).

Ehdotettu toimivalta mahdollistaisi siten tiedustelun laajamittaisen kohdentamisen luottamuksellisten viestien sisältöön, joka kuuluu luottamuksellisen viestin salaisuuden ydinalueelle (esim. PeVL 36/2018 vp, s. 23). Vaikka tuomioistuimen päätösvalta 71 §:n nojalla voi asettaa joitakin rajoituksia, tämä ei kuitenkaan olennaisesti vaikuta edellä esitettyyn arvioon, sillä luvan myöntämiselle ei ole laissa määritelty lainkaan asiasisältöisiä edellytyksiä.

Ehdotetun toimivallan perusteella voitaisiin puuttua viestin sisällöllisen salaisuuteen ongelmallisen laajasti tavalla, joka voisi saattaa kyseenalaiseksi luottamuksellisen viestin suojan perusteet. Tämä olisi ristiriidassa perustuslain 10 §:n 2 momenttiin perustuvan luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuuden kanssa. Ehdotettua sääntelyä ei myöskään arvioida EIS 8 artiklaan perustuvan yksityiselämän suojaan kohdistuvalle sääntelylle EIT:n käytännössään määrittelemien kahdeksan edellytyksen vaatimusten kannalta. Tältä osin toimivallan käytön sääntely eroaa huomattavasti verrattuna esimerkiksi hakuehtojen määrittämistä koskevaan sääntelyyn 67 a §:ssä, jossa tarkoitetut hakuehdot kohdistuvat lähtökohtaisesti vain teknisiin tietoihin.

Muun kuin viranomaisen toimenpiteet tiedustelumenetelmien käytössä (42 §)

1. lakiehdotuksen 42 §:ään lisättäväksi ehdotetun 2 momentin mukaan sotilastiedusteluviranomaisen pyynnöstä viranomaisen ulkopuolisella henkilöllä olisi oikeus tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa toteuttaa tiedustelumenetelmän käytön edellyttämä asennus- tai poistamistoimenpide. Perustelujen mukaan tällainen asentamiseen tai poistamiseen rajoittuva toimenpide voisi olla esimerkiksi mikrofonin asentaminen tiettyyn tilaan tai seurantaohjelmiston asentamisesta tiettyyn laitteeseen tai ohjelmistoon (s. 133).

Säännöksessä tarkoitettu asentaminen tai poisottaminen rajoittuu luonteeltaan tekniseen ja suorittavaan toimintaan, joka toteutetaan epäitsenäisesti virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Se ei muodosta tai sisällä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua hallintotehtävää. Koska kyseiset toimenpiteet liittyvät laissa verraten tarkasti säänneltyjen tiedustelumenetelmän käyttöön, on kuitenkin perusteltua, että niiden toteuttamisen perusteista säädetään erikseen laissa.

Säännöksen perustelujen mukaan asentamisen mahdollistavan tiedustelumenetelmän käytön osalta siitä säädettyjen edellytyksien olisi täytyttävä erikseen ja niiden osalta olisi noudatettava säädettyä päätöksentekomenettelyä lupineen. Säännöksessä tarkoitettua henkilöä ei saisi käyttää viranomaisille annettujen toimivaltuuksien käyttöä koskevien rajoitusten kiertämiseen (s. 134). Näiden kriteerien tärkeys huomioon ottaen niiden perusteet olisi aiheellista määritellä laissa esimerkiksi niin, että ulkopuolisella henkilöllä olisi oikeus toteuttaa *laissa säädetyn* tiedustelumenetelmän käytön edellyttämä asennus- tai poistamistoimenpide. Lisäksi tässä yhteydessä olisi säännösperusteisesti aiheellista edellyttää, että asennus- tai poistamistehtävä voidaan antaa vain henkilölle, jolla on riittävä ammattitaito ja pätevyys tehtävän suorittamiseen.

Ilmoittamisvelvollisuudesta luopuminen

Esityksessä ehdotetaan, että 89 §:n mukaisesta muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta ilmoittamisesta luovuttaisiin. Tarkoituksena on, että tiedustelun kohteeksi itsensä epäilevä henkilö voisi edelleen pyytää tiedusteluvalvontavaltuutettua tarkastamaan, onko henkilö joutunut tiedustelumenetelmän kohteeksi ja onko asiassa menetelty lainmukaisesti.

Perustuslakivaliokunta piti sotilastiedustelulakia koskevaa esitystä arvioidessaan ilmoittamista merkittävänä oikeusturvan takeena. Valiokunta edellytti säätämisjärjestyskysymyksenä ilmoitusvelvollisuuden ulottamista myös tunnistamistietoihin kohdistuvaan manuaaliseen käsittelyyn (PeVL 36/2018 vp, s. 27–28).

Ehdotus ilmoittamisesta luopumisesta noudattaa toisaalta nykyistä yleiseurooppalaista linjaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tältä osin arvioinut, että etenkin tietoliikennetiedustelun osalta ilmoittamisen olevan käytännössä mahdotonta ja henkilön voivan saada parempaa suojaa viranomaisten toimintaa vastaan toimielimeltä, jolle kuka tahansa itsensä tiedustelumenetelmän käytön kohteeksi epäilevä voi saattaa asiansa tutkittavaksi. Ehdotettu sääntely ei nämä näkökohdat huomioon ottaen muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Henkilötietojen suoja ja tietosuoja

Puolustusvoimien tiedustelulaitos voisi 1. lakiehdotuksen 66 §:ään lisättäväksi ehdotetun 3 momentin mukaan tallentaa viestintäverkon tietoliikenteestä kerättyjä teknisiä tietoja enintään 18 kuukauden ajan, kun voimassa olevan lain mukaan tällaiset tiedot on poistettava välittömästi sen jälkeen, kun tilastollisen analyysin tulos on valmistunut.

Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä arvioinut henkilötietojen säilytysaikaa määrittelevää sääntelyä. Useimmissa tapauksissa valiokunta on pitänyt ongelmattomana 12 kuukauden säilytysaikaa. Toisaalta henkilötiedon säilyttämiseen liittyy valiokunnan mielestä aina riskejä yhtä hyvin luottamuksellisen viestinnän suojan kuin henkilötietojen suojan kannalta, ja tällaiset riskit kasvavat, mitä kauemmin tietoja säilytetään.

Perusteluissa esitetyn arvion mukaan ehdotettua 18 kuukauden säilytysaikaa voidaan pitää välttämättömänä, jotta teknisten tietojen käsittelyssä olisi käytössä myös historiatietoa. Niiden tarpeellisuudesta esitetyt tarkemmat näkökohdat puoltavat ehdotettua, tavanomaista jonkin verran pidempää säilytysaikaa. Tietosuojan kannalta merkitystä on myös sillä, että tallennettavat tiedot eivät saisi sisältää tietoa tiedustelun kohteista, vaan kyse on tietoliikenteen teknisestä seurannasta. Ehdotettu 18 kuukauden säilytysaika ei siten muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Valtiolliseen toimijaan kohdistuva tietoliikennetiedustelu (68 § ja 82 §)

Valtiollinen toimija ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa, eikä tällaiseen toimijaan kohdistuva tietoliikennetiedustelu siten ole merkityksellinen perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentin kannalta. Perustuslain 10 §:n kannalta on sen sijaan välttämätöntä lisätä ehdotetulla tavalla 82 §:ään uusi tarkentava säännös. Sen mukaan tiedustelutoimenpide on keskeytettävä ja sillä saadut tallenteet ja muistiinpanot on hävitettävä välittömästi, jos valtiollisen toimijan tietojärjestelmään kohdistuvan tiedustelun tai tietoliikennetiedustelun aikana ilmenee, että kyseessä on viesti, jonka kuuntelu ja katselu on kielletty.