

Asia: SMDno-2015-1509; SM047:00/2015

Ehdotus siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi; työryhmän mietintö 8/2017

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö

Electronic Frontier Finland - Effi ry kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto siviilitiedustelulakityöryhmän mietinnöstä. Lausunnossa esitetään ensin yleisiä huomioita ja sitten pykäläkohtaisia huomioita ehdotetuista lakiesityksistä.

Yleiset huomiot

Lailla annetaan Suojelupoliisille laajat rikosepäilyyn tai edes rikoksen valmistelun epäilyyn perustumattomat pakkokeinovaltuudet (telekuuntelu, tekninen kuuntelu, paikkaetsintä jne.), joita käytetään Suomen sisällä suomalaisiin. Lisäksi annettaisiin oikeus tietoliikennetiedusteluun, joka myös voi koskea suomalaisia, mikäli viestinnän toinen osapuoli on ulkomailla. Vastineeksi tiedusteluoikeuksista Suojelupoliisilta otettaisiin esitutkintatoimivaltuudet pois. Tämä muutos olisi kuitenkin näennäinen, koska Suojelupoliisilla olisi esityksen mukaan oikeus luovuttaa muille poliisiviranomaisille tietoja esitutkinnan käynnistämistä varten myös laajasta joukosta lieviä, enintään kahden vuoden vankeudella rangaistavia rikoksia.

Käytännössä esitys mahdollistaa poliisi- ja pakkokeinolaeissa säädettyjen pakkokeinojen käyttöä koskevien rajoitusten kiertämisen. Esitystä on muutettava niin, että tietojen luovuttaminen esitutkintaviranomaisille olisi sallittua vain vakavien rikosten kohdalla. (Ks. pykäläkohtaiset huomiot poliisilain 5 a luvun 43 §:n osalta.)

Tietoliikennetiedustelun ja muun tiedustelun käytön edellytykset on esityksessä määritelty liian epäselvästi. Tiedusteluoikeuksia voitaisiin käyttää, jos "niillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta" (ehdotettu poliisilain 5 a luvun 2 §). Effi esittää tähän tarkennuksia.

Esityksessä ei ole perusteltu riittävästi tiedusteluvaltuuksien antamista siviilitiedustelulle ja sitä miksei nykyisen, rikosepäilyihin pohjautuvaa pakkokeinojen käyttöä koskevan sääntelyn tarkentaminen ole riittävä vaihtoehto. Lausunnon lopussa esitetään Effin näkemys vaihtoehtoisesta lähetysmistavasta, jota tulisi edelleen harkita.

Esitys ei näytä sisältävän sääntelyä siitä, missä määrin suomalaiset viranomaiset voivat hyödyntää ulkomailta saatuja tietoja. Voivatko esimerkiksi Suomen tiedusteluviranomaiset kiertää tiedustelulainsäädännön asettamia rajoituksia tilaamalla tietoja sellaisista maista, joissa laki sallii huomattavasti laajemmat tiedusteluoikeudet? Mikäli tiedustelutietojen pyytäminen ulkomailta ja niiden käyttäminen on rajoituksetta sallittua, heikentää tämä Suomen tiedustelulainsäädännön rajoitusten merkitystä olennaisesti.

Siviilitiedustelulakityöryhmän esityksen toteuttaminen sellaisenaan edellyttää perustuslain muuttamista. Tältä osin Effi viittaa 13.1. päivättyyn lausuntoonsa perustuslain muutosesityksen sisältäneestä oikeusministeriön mietinnöstä Luottamuksellisen viestin salaisuus (41/2016). Effin lausunnossa todetaan, että perustuslain muuttamisen yhteydessä perustuslain 10 §:ään pitäisi lisätä niin sanotun massavalvonnan kieltö. Tarkasti kohdentamaton, laajamittainen yksityisen viestinnän valvonta on todettu ihmisoikeuksien vastaiseksi sekä Euroopan unionin tuomioistuimen että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Massavalvonnan kiellon kirjaaminen perustuslakiin ohjaisi vahvasti ehdotetun siviilitiedustelulainsäädännön tulkintaa ja tasapainottaisi ehdotettua perustuslain muutosta. (<https://effi.org/verkkotiedustelu-perustuslaki-om>)

Pykäläkohtaiset huomiot:

Poliisilain 5 a luvun 2 ja 3 § ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 3 § (tiedustelumenetelmien käytön perusteista)

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 2 §:n mukaan tiedustelumenetelmien käytön yleisenä edellytyksenä olisi se, että niillä "voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta". Ehdotetussa 3 §:ssä luetellaan ne "kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavat toiminnot", joita koskevien tietojen saamiseksi tiedusteluoikeuksia voidaan käyttää. Näihin toimintoihin kuuluvat esimerkiksi "valtio- ja yhteiskuntajärjestystä uhkaava toiminta", "vieraan valtion suunnitelma tai toiminta, joka voi aiheuttaa vahinkoa ulko- tai turvallisuuspolitiikalle taikka kansainvälisille suhteille, taloudellisille tai muille tärkeille eduille" ja

"kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus". Nämä kohdat edellyttävät lisätarkennuksia ja laajempia perusteluja.

"Valtio- ja yhteiskuntajärjestystä uhkaava toiminta" voi tarkoittaa melkein mitä tahansa. Suojelupoliisi on aiemmin seurannut esimerkiksi eläinoikeusaktivisten toimintaa, minkä lisäksi se seuraa esimerkiksi anarkisteja, katupartioiryhmiä ja erilaisia poliittisluonteisia aktivistiryhmiä. Lakiesityksen perusteluissa viitataan myös "laajamittaiseen laittomaan maahantuloon" (s. 23) eli käytännössä turvapaikanhakijoihin ja heitä auttaviin henkilöihin. "Yhteiskuntajärjestys" on myös lähellä termiä "yleinen järjestys", joka liittyy hyvin vähäisiinkin järjestyshäiriöihin (esim. ilkivalta).

Käytännössä "yhteiskuntajärjestystä uhkaavan toiminnan" käsite voisi laajentua kattamaan hyvinkin monenlaista toimintaa, jonka ei voi konkreettisesti sanoa uhkaavan yhteiskuntajärjestystä. On vaarana, että perinteinen aktivistiryhmien seuraaminen ja ulkomaalaisvalvonta ja "kovan tason" tiedustelutoiminta sekoittuvat, ja jälkimmäiseen tarkoitettuja tiedusteluoikeuksia aletaan käyttää ensinmainittuihinkin tarkoituksiin. Tämän vuoksi "valtio- ja yhteiskuntajärjestystä uhkaava toiminta" tulisi määritellä tarkemmin luetteloimalla tyhjentävästi minkälainen toiminta voi sisältyä tämän käsitteen piiriin.

Vastaavalla tavalla epämääräinen on myös viittaus "taloudellisiin tai muihin tärkeisiin etuihin". Minkälaiset taloudelliset edut ovat riittävän tärkeitä, jotta yksityisyyden suoja voidaan murtaa?

Viittaus kansainväliseen järjestäytyneeseen rikollisuuteen kaipaa myös tarkennusta. Tiedusteluoikeuksien tarkoitus ei ole varsinainen rikosten selvittäminen. Millä tavalla tiedusteluoikeuksien käyttö kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa eroaisi perinteisestä kansainvälisen rikollisuuden torjunnasta? Onko tarkoitus vain kiertää nykyistä pakkokeinolainsäädäntöä vai onko tälle muitakin perusteita?

Eesityksen mukaan edellä mainittujen lainkohtien tulkinta jäisi ensisijaisesti tuomioistuinkäsittelyn varaan. Tavanomaisten pakkokeinojen oikeuskäsittelystä saadut kokemukset osoittavat, että tuomioistuimet eivät juuri koskaan kyseenalaista poliisin tekemiä hakemuksia eivätkä käytännössä useinkaan edellytä sitä, että hakemukset olisi selkeästi perusteltu. (Ks. Tuomas Metsärannan väitöskirja Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja, Turun yliopisto, 2015, s. 296-303.)

Tuomioistuinkäsittelyä ei voida itsessään pitää riittävänä esteenä väärinkäytöksille etenkin silloin kun tuomioistuimelle jää käytännössä hyvin lavea harkintavalta. Tiedusteluoikeuksista päättämistä koskevan harkintavallan tulisi olla kapeampi kuin esityksessä, eli eräiden "kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavien toimintojen" määritelmiä ja soveltamisalan laajuutta tulisi tarkentaa sekä ehdotetussa lakitekstissä että sen perusteluissa.

Tiedusteluvaltuutetun puuttuminen toimintaan on lähinnä jälkikäteistä. Tiedustelutoiminnan edellytysten on oltava riittävän tarkkarajaisia, jotta väärinkäytösten mahdollisuus olisi mahdollisimman vähäinen jo tuomioistuinkäsittelyssä.

Tuomioistuinkäsittelyyn tulisi harkita myös "julkisen asiamiehen" käyttöönottoa. Nykyisin asuntokuuntelua koskevassa lupakäsittelyssä on mukana julkinen asiamies, joka valvoo kuuntelun kohteeksi joutuvien etua. Julkisen asiamiehen tehtävä voitaisiin ottaa käyttöön myös tiedusteluoikeuksista päätettäessä etenkin silloin kun kyse ei ole valtiolliseen toimijaan kohdistuvasta tiedustelusta.

Poliisilain 5 a luku:

37 § Ilmaisukielto

Lainkohtaan tulisi lisätä 4 momentti, jonka mukaan jokainen saa ilmaisukiellon estämättä ilmaista tiedusteluvaltuutetulle tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle epäilyksensä siitä, että tiedustelulainsäädäntöä on rikottu, taikka muusta tiedusteluviranomaisen väärinkäytöksestä (whistleblower-suoja). On perusteltua merkitä samaan pykälään sekä ilmaisukiellon kohteen velvollisuudet että oikeudet.

43 § Tietojen luovuttaminen esitutkintaviranomaisille

Esityksessä todetaan, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen perusteella "tulisi kuitenkin suhtautua pidättyvästi sääntelyyn, joka mahdollistaisi tiedon luovuttamisen kaikista, myös vähäisistä, rikoksista esitutkintaviranomaiselle", ja lisäksi olisi "tarkoin arvioitava, voidaanko tietoa ylipäättään antaa esitutkintaviranomaisille rikostiedustelutarkoituksessa tai poliisin toiminnan suuntaamiseksi" (s. 114).

Tästä huolimatta mietinnössä esitetään, että "tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa luovuttaa sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta" (43 §).

Kahden vuoden enimmäisrangaistus kattaa suuren määrän tavallista, vähäistä rikollisuutta, josta rangaistaan yleensä sakolla. Lakiesityksen ääneen lausutut tavoitteet "kansallisen turvallisuuden" suojelemisesta eivät mitenkään voi edellyttää sitä, että esitutkintaa varten voisi luovuttaa näin

vähäisiä rikoksia koskevia tiedustelutietoja. Tällaisenaan ehdotus vaikuttaa vahvasti siltä, että sen tarkoituksena on kiertää poliisi- ja pakkokeinolaeissa olevia säännöksiä, jotka rajaavat yksityisyyteen eniten puuttuvat pakkokeinot vain vakavien rikosten tutkintaan ja estämiseen. Tällaisenaan esitys ei ole mitenkään hyväksyttävissä.

Kaksi vuotta vankeutta on mahdollisesti rajana sen vuoksi, että siten saadaan rikostutkintaan saattamisen piiriin sellaisia törkeiden rikosten valmistelurikoksia, joiden rangaistusasteikko ei ole kovin korkea. Tämä ei kuitenkaan ole riittävä peruste ottaa mukaan kaikkia lieviä enintään kahden vuoden vankeudella rangaistavia rikoksia. Esitystä pitää muuttaa siten, että rikoslain 15 luvun 10 §:ssä tarkoitettuja rikoksia koskevan ilmoitusvelvollisuuden lisäksi tietoja saisi luovuttaa esitutkintaan ainoastaan 15 luvun 10 §:ssä tarkoitettujen rikosten rangaistavaksi säädetystä valmistelusta. Muita rikoksia koskevia tietoja ei pidä saada luovuttaa esitutkintaviranomaisille.

46 § Tiedonhankinnasta ilmoittaminen

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut, kuten esityksessä selostetaan, yksilön tosiasiallisia mahdollisuuksia puuttua oikeuksiaan loukkaavaan toimintaan oikeusteitse. Jos henkilö ei saa jälkikäteen tietoa, että häneen on kohdistettu tiedustelutoimia, hänellä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta puuttua asiaan. Tämän vuoksi tiedonhankinnasta ilmoittamista koskevaa 46 §:ää ja asianosaisjulkisuuden rajoittamista koskevaa 48 §:ää tulisi tarkastella vielä uudestaan.

Huomattavaa on esimerkiksi se, että esitetyn 46 §:n 5 momentin mukaan tiettyjen tiedustelukeinojen käytöstä ei tarvitse tehdä jälkikäteistä ilmoitusta tiedonhankinnan kohteelle, jos asiassa ei aloiteta esitutkintaa. Tiedonhankinnan kohteen kannalta ei kuitenkaan ole merkitystä sillä aloitetaanko asiassa esitutkinta. Hänen yksityiselämänsä suojaan on joka tapauksessa puututtu, ja hänellä on oltava lähtökohtainen oikeus saada siitä tieto jälkikäteen.

Nykyisen lakiesityksen mukaan esimerkiksi yksityishenkilön käytössä olevaan ajoneuvoon tai vaikkapa jonkin yrityksen tiloihin tehdystä paikkaetsinnästä ei tarvitsisi ilmoittaa jälkikäteen, mikäli asiassa ei aloiteta esitutkintaa. Kyse olisi siis täysin salaisesta etsinnästä. Näin laajaa mahdollisuutta tiedonhankinnasta ilmoittamatta jättämiseen ei voi pitää hyväksyttävänä.

54 § Kansainvälinen yhteistyö

Esityksen mukaan Suojelupoliisi voi kansainvälisessä yhteistyössä luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä, "jos tietojen luovuttaminen ei ole vastoin tärkeää kansallista etua". Esitetty lainkohta ei sisällä minkäänlaista säännöstä tilanteista, joissa tietojen luovuttaminen

voi olla vastoin tärkeää yksityistä etua. Tietoja voitaisiin ilmeisesti luovuttaa esimerkiksi diktatuuristen tai muutoin ihmisoikeuksia laajasti rikkovien maiden tiedustelupalveluille.

Lisäksi on otettava huomioon, että osa länsimaidenkin tiedustelupalveluista on viime vuosina sekaantunut muun muassa vangitsemisiin ilman oikeudenkäyntiä ja kidutukseen. Suomen viranomaisten ei pitäisi saada luovuttaa toisen maan viranomaisille sellaisia tietoja, jotka voivat johtaa jonkun henkilön joutumiseen kidutuksen, kuolemanrangaistuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun tai kohtuuttoman rangaistuksen uhriksi. Tällaista tietojen luovuttamista koskevat rajoitukset on ehdottomasti sisällytettävä lainsäädäntöön.

Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa:

6 § Tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset

Esityksen mukaan tietoliikennetiedustelun käyttö muuhun kuin valtiolliseen toimijaan, eli niin sanotusti tavallisiin kansalaisiin, on sallittua vain jos sen "voidaan olettaa olevan välttämätöntä" tiedon saamiseksi vakavista uhkista. Kun Suojelupoliisi ylipäänsä kokee tarvetta tietoliikennetiedustelulle, se epäilemättä myös olettaa sen olevan välttämätöntä. "Oletettu välttämättömyys" on varsin tulkinnanvaraista. Lainkohtaa voisi tiukentaa muotoon "on välttämätöntä", jolloin välttämättömyyttä voitaisiin arvioida konkreettisemmin.

Tästä tiukennuksesta huolimatta valvonnan "välttämättömyys" ei tosiasiallisesti muodostaisi kovinkaan merkittävää rajoitusta valvonnalle. Epäilemättä pääsääntö on se, että tiedusteluviranomaiset kokevat kaiken toimintansa välttämättömäksi.

Tulkinnanvaraisuudesta ei ole mahdollista päästä kokonaan eroon. Tämä korostaa entisestään sitä, että esitetyn pakkokeinolain 5 a luvun 3 §:ssä ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavan lain 3 §:ssä tarkoitettu kansallista turvallisuutta uhkaava toiminta määritellään mahdollisimman tarkkarajaisesti, kuten tässä lausunnossa on edellä esitetty.

12 § Tiedustelukielto

Esityksen mukaan tietoliikennetiedustelua ei saa kohdistaa viestiin, jonka "lähettäjä ja vastaanottaja ovat Suomessa". Perusteluissa todetaan se tosiasia, että suomalaisten välinen tietoliikenne kulkee usein ulkomaiden kautta. Perusteluissa esitetään, että viestiliikenne, josta vähintään yksi osapuoli on ulkomailla, voidaan kuitenkin tunnistaa olosuhteiden perusteella.

Monissa tapauksissa viestinnän osapuolen tunnistaminen ulkomaalaiseksi olosuhteiden perusteella varmaankin pitää paikkansa, mutta kokonaisuutena perustelu ei ole kovin uskottava. Lisäksi on huomioitava, että monilla suomalaisilla on ihmissuhteiden, työn ja harrastusten kautta paljon yhteyksiä ulkomaille.

Kun verkkotiedustelu on sallittua, jos viestinnän yksikin osapuoli on muualla kuin Suomessa, verkkotiedustelu tosiasiaa kohdistuu myös Suomen alueeseen ja suomalaisiin. Verkkotiedustelun hyväksyttävyyttä arvioitaessa mainittua tiedustelukieltoa ei voida käyttää ikään kuin lieventävänä asianhaarana. Esityksessä on pystyttävä perustelemaan tiedustelun hyväksyttävyyttä siitä huolimatta, että se keskeiseltä osin kohdistuu myös Suomeen ja suomalaisiin. Tältä osin perusteluja ja mahdollisesti johtopäätöksiä on arvioitava uudelleen.

17 § Tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan

Ks. ehdotettua poliisilain 5 a luvun 43 §:ää koskevat huomiot.

Vaihtoehtoinen nykyisen poliisi- ja pakkokeinolainsäädännön tarkentamiseen perustuva malli

Esityksessä pohditaan myös vaihtoehtoa, jossa varsinaisten tiedusteluvaltuuksien antamisen sijaan laajennettaisiin Suojelupoliisin rikosperusteisia pakkokeino-oikeuksia, eli rikostorjuntatoimivaltuuksien käytön laajentaminen (s. 129-131). Esityksen mukaan tätä vaihtoehtoa ei voida toteuttaa, koska perusoikeussäännökset "asettavat rajoja sille, mitä tekoja voidaan säätää rangaistavaksi ja millaisia rangaistuksia tai muita seuraamuksia rikoksiin voidaan liittää".

Toisaalta perusoikeussäännösten luulisi asettavan myös rajoja sille, millä perusteella ihmisten yksityisyyden suoja voi murtaa pakkokeinojen käytöllä ilman minkäänlaista rikosepäilyä. Miksi yleisluontoiset "kansalliseen turvallisuuteen" liittyvät perusteet pakkokeinojen käytölle olisivat perusoikeusjärjestelmän kannalta vähemmän ongelmallisia kuin rikosepäilyihin liittyvät perusteet? Tätä ei ole esityksessä tyydyttävästi perusteltu. Rikosepäilyistä kokonaan irrotetut pakkokeino-oikeudet voi hyvällä syyllä nähdä perusoikeuksien kannalta ongelmallisemmiksi kuin rikosperusteiset.

Esityksen perustelut rikostorjuntatoimintatoimivaltuuksien laajentamista koskevan vaihtoehdon hylkäämiseen ovat kyseenalaiset. Esityksessä mainitaan esimerkkinä, ettei olisi mahdollista säätää rikokseksi esimerkiksi toimintaa, "jossa vieras valtio kartoittaa tietoverkoissa eurooppalaisen energiajakeluverkoston tietoteknisen ohjausjärjestelmän rakennetta ja teknisiä haavoittuvuuksia

tarkoituksenaan mahdollisesti hyödyntää tietoa sähköverkon lamauttamisessa" (s. 130). Esityksessä nähdään ongelmaksi myös Suomen rikoslain alueellinen soveltamisala.

Kuitenkin rikoslain 34 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan tuhotyöstä tuomitaan se, joka "tietojärjestelmän toimintaan oikeudettomasti puuttumalla aiheuttaa vakavan vaaran energiahuollolle". Laajamittaisena tällainen teko olisi törkeä tuhotyö, ja esityksen perusteluissa kuvattu toiminta täyttäisi joko (törkeän) tuhotyön yrityksen tai yleisvaarallisen rikoksen valmistelun tunnusmerkistön. Tällaisen valmistelun "estämiseksi" olisi sallittua nykylain mukaan käyttää pakkokeinoja. Kun tällainen teko todennäköisesti täyttäisi myös rikoslain 34 a luvussa tarkoitettun terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tunnusmerkistön, se olisi rikoslain 1 luvun 7 §:n mukaan ns. kansainvälinen rikos, johon sovelletaan Suomen lakia tekopaikasta riippumatta.

Siviilitiedusteluvoimien sijasta voitaisiin tarkentaa pakkokeinoja koskevaa sääntelyä siten, että kaikki vakavien rikosten valmistelurikokset olisivat pakkokeinojen käytön piirissä, ja lisäksi tarvittaessa tarkentaa joidenkin rikosten tunnusmerkistöjä. Mahdollisesti tälläkin tavalla saataisiin annettua poliisille riittävät toimivaltuudet. Tämän toimintatavan käyttö ei myöskään edellyttäisi perustuslain muuttamista. Esityksessä tätä vaihtoehtoa ei ole tutkittu riittävästi eikä poissuljettu vakuuttavasti.

Ahto Apajalahti

Hallituksen jäsen, Effi

Mikko Kenttälä

Hallituksen jäsen, Effi

Apajalahti Ahto
Effi ry