

Lausunto

12.06.2017

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

## **Ehdotus siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi; työryhmän mietintö 8/2017**

Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

SIVIILITIEDUSTELUA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

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

Sisäministeriö on pyytänyt Suomen Sosialidemokraattisen puolueen lausuntoa siviilitiedustelulainsäädäntöä valmistelleen työryhmän mietinnöstä (SM 8/2017).

Lausuntonaan mietinnöstä SDP toteaa:

Tiedustelulainsäädännössä oleellisinta on, että kansakunnan perustavaa laatua olevat turvallisuuskysymykset tulevat otettua huomioon siten, että kansalaisten perusoikeuksiin kajotaan mahdollisimman vähän. Ihmisten on voitava kokea olonsa turvalliseksi ja luottaa siihen, että heidän perusoikeutensa toteutuvat.

SDP katsoo, että oikeusvaltiossa viranomaisille voidaan myöntää vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka kuuluvat niiden lakisääteisiin tehtäviin. Koska Suomessa ei ole tiedustelutoimintaa säätelevää ja valvovaa lainsäädäntöä, on sen säätäminen tarpeellista ja toisaalta myös toimintakenttä edellyttää, että tiedusteluvaihtoehto kehitetään. Lopullisen esityksen sisältö tulee ratkaisemaan, voiko SDP olla tukemassa esitettyä tiedustelulainsäädäntöä.

Merkittävää on, että vaikka lainsäädännön laatiminen vastaa perusintresseiltään SDP:n tavoitteita, ovat yksityiskohdat ne, joista täytyy esittää lisäkysymyksiä. Lausuntomme keskittyykin seikkoihin, joita pidämme kriittisinä ja joihin tulee kiinnittää erityistä huomiota lainsäädännön jatkovalmistelussa.

## 1. Viestin luottamuksellisuus

Aiemmassa lainsäädännössä perusoikeuksien rajoitukset ovat olleet selkeitä ja valvonta on ollut kohdennettua ja perustunut rikosepäilyyn. Nyt lausuntokierroksella olevissa esityksissä mahdollistetaan valvonta ja luottamuksellisen viestin suojan rikkominen aiempaa laajemmalla tavalla.

Kansalaisten perusoikeuksiin koskeminen on ehdotetun lainsäädännön kriittisin kysymys. Kansalaisten on voitava jatkossakin luottaa siihen, että heidän perusoikeuksiaan kunnioitetaan. On analysoitava tarkemmin, onko ja millaisin ehdoin viestin luottamuksellisuuden suojan rikkominen tarpeellista, ja joka tapauksessa kynnyksen tähän on oltava mahdollisimman korkea.

Tiedustelutoiminta voidaan käytännössä ulottaa jokaisen ihmisen arkeen ja henkilö voi muuttua sen kohteeksi tietämättään. Ihminen ei välttämättä koskaan saa tietää tullessaan valvontaa koskevan säännösten pariin, eikä näin ollen voi huolehtia omien oikeuksiensa toteutumisesta. Näin ollen SDP edellyttää, että tällaisen säännösten pitää olla tarkkarajaista.

Jos nykyinen lainsäädäntö ei ilman perustuslaillisia muutoksia riitä, niin silloinkin edellytetään, että määritelmiä on terävöitettävä ja pohdittava, miten yleiset reunaehdot varmistetaan ja tulisiko ne kirjoittaa lainsäädäntöön auki ja nähtäväksi. Viestin luottamuksellisuuden suojan mahdollinen rajoittamisen tulisi perustua kansallisen turvallisuuden vaarantumiseen, mutta nyt ehdotettua täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin. Ilmaisuuksien 'kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava' on selkeytettävä. Myös 'saattaa uhata' ja 'jatkuessaan' ovat liian epäselviä.

Jos tietoliikennetiedustelun kohteena olevat toiminnot ovat 'kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavia', SDP ihmettelee miksi näiden toimintojen luettelo sisältää kohtia, jotka eivät muodosta uhkaa kansalliselle turvallisuudelle. Epämääräisesti määriteltävä uhka Suomen kansalliselle turvallisuudelle mahdollistaa sen, että tietoliikennetiedustelu laajenisi myös sellaiseen toimintaan, joka on laillista ja hyväksyttävää. Kansalliseen uhkaan kohdistuva tiedustelu ei voi olla niin epämääräisesti rajattua ja toteutettua, että kansalaiset ja yritykset joutuisivat sen nimissä tiedustelun kohteiksi. Ehdotettu 3 § Siviilitiedustelun kohteet avaisi merkittävät valtuudet tiedusteluun sellaisenkin toiminnan osalta, jota on kyseenalaista pitää kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavana.

SDP haluaa kiinnittää huomiota siihen, että laissa ei erikseen määriteltäisi, milloin jotakin luettelon toimintaa on pidettävä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavana. Mietinnön esitöiden mukaan luettelossa mainittuja toimintoja olisi oletusarvoisesti pidettävä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavina niiden luonteen vuoksi, eikä tiedustelumenetelmien käyttöä koskevassa vaatimuksessa tai päätöksessä pääsääntöisesti enää erikseen arvioitaisi toiminnan muodostamaa uhkaa tai sen vakavuutta.

SDP pitää tällaista lain systematiikkaa riittämättömänä perusoikeuksiin puuttuvan toiminnan kontrollin ja lailla säätämisen vaatimuksen kannalta. Ehdotettuun luetteloön sisältyy sellaisia toimintoja, joiden muodostamaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle ei voida automaattisesti pitää vakavana. Epäselvästi määritelty uhka kansalliselle turvallisuudelle voisi johtaa siihen, että tietoliikennetiedustelun ala muodostuisi liian laajaksi ja heikosti ennakoitavaksi. SDP esittää harkittavaksi, että pykälään lisättäisiin poliisiviranomaisten ja tuomioistuinten tulkintatoimintaa tukeva erillinen määritelmä tai kriteeristö siitä, milloin jotakin pykälässä lueteltua toimintaa on pidettävä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavana.

SDP esittää, että mikäli ehdotettu uusi laki edellyttäisi perustuslain muutosta, silloin esitettyyn pykälämuutokseen lisättäisiin kielto siitä, että se ei oikeuttaisi ”yleistä ja kaiken kattavaa” tietoliikenteen seurantaan, ns. massavalvontaa. Mikäli perustuslakia ryhdytään muuttamaan, sinne tulisi kirjata tarkasti kyseisen perusoikeuden rajoitusedellytykset välttämättömyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta.

SDP edellyttää, että selvitetään, millaiset ja kuinka pitkälle menevät tiedusteluvaltuudet olisivat mahdollisia ilman, että perustuslakia tarvitsee muuttaa.

SDP suhtautuu varauksella siihen, että yksityisviestien avaaminen tulisi mahdolliseksi ilman, että henkilöä epäillään rikoksesta tai rikoksen valmistelusta. SDP toteaa, että jatkokyöstämisessä on tarkemmin selvitettävä, voiko tiedustelun tuloksena saatua tietoa käyttää muiden rikosten selvittämiseksi (43 § 2 momentti). Mietinnössä viitataan vuonna 2015 julkistettuun tiedonhankintalakityöryhmän suositukseen, että tietoliikennetiedustelusta säädettäessä otetaan lähtökohdaksi se, ettei sen käyttöä rikostutkinnallisena menetelmänä tulisi sallia. Nyt lausunnolla olevassa mietinnössä kuitenkin esitetään, että suojelupoliisi saa ilmoittaa epäilystä rikoksesta ja luovuttaa sitä koskevat tiedustelumenetelmän käytöllä saadut tarpeelliset tiedot esitutkintaviranomaiselle, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta.

## 2. Tiedustelun piiriin tuleva toiminta

Ehdotuksessa todetaan, että havaittu ja todennettu uhka on oltava, jotta tiedustelutoiminta voidaan aloittaa, mutta epäselväksi jää, miten toiminnan aiheuttama uhka todetaan (uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle vs. kansallinen turvallisuus).

Ehdotettu laki näyttää antavan mahdollisuudet tietoliikennetiedusteluun niin laajasti, että kyseessä olisi ns. massavalvonta. Tarvitaan selvästi tarkkarajaisempi kohdennus, jotta tämä huoli ei osoittautuisi todeksi. Vaikka tietojen käsittely ja seulonta tulee automaattisin menetelmin ja poliisi- ja tiedusteluviranomaiset kävisivät läpi vasta seulonnan tulokset, on riskinä, että liian moni joutuu tahattomasti seulonnan piiriin. Siksi SDP vaatii, että lainsäädännössä määritellään tiedustelutoiminnan rajat esimerkiksi tietyllä vuosittaisella prosenttiosuudella, lupien tai hakuheitojen määrällä.

Valvonnan tekninen toteutus jättää auki lukuisia kysymyksiä nyt esitetystä muodosta, muun muassa millaisin ehdoin hakuja tehdään, kuinka laajoja ja yleistasoisia ne voivat olla ja millä tekniikalla saadaan riittävä kohdennus. Ratkaisevaksi tulee, millaisia ”haku ehdot ja hakuheitojen luokat” tulevat olemaan. On vaarana, että tietynlaisen tekniikan käyttö voi yksistään johtaa siihen, että ihminen joutuu massaluonteisen tiedustelutekniikan piiriin. Siksi ”hakuheitojen ja hakuheitojen luokkien” tulee olla tarkkarajaisempia.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kanta on, että tiedusteluviranomaisten on pystyttävä näyttämään, että tiedustelutoimet ovat välttämättömiä. Ehdot ja rajauksen on oltava tarkat, jotta tiedustelun hyväksyttävyyttä voidaan taata.

Esityksessä todetaan, että telekuuntelusta, tietojen hankkimisesta telekuuntelujen sijasta, televalvonnasta ja teknisestä tarkkailun käytöstä on välittömästi ilmoitettava tiedonhankinnan kohteena olleelle henkilölle. Toinen momentti kuitenkin toteaa myös, että tuomioistuin voi suojelupoliisin päällystöön kuuluvan virkamiehen vaatimuksesta päättää, että 1 momentissa tarkoitettua ilmoitusta kohteelle saadaan lykätä enintään kaksi vuotta kerrallaan, jos se on perusteltua käynnissä olevan tiedustelumenetelmän turvaamiseksi jne. Myöskin tulee ehkäistä tilanteet, joissa kuuntelulupia ketjutetaan perusteettomasti.

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun pykälässä 40 viitataan oikeudenkäymiskaaren todistamista koskeviin pykäliin. Oikeudenkäymiskaaren kyseinen pykälä koskee todistamista, eli pappien, toimittajien ja lääkäreiden velvollisuutta ja oikeutta olla todistamatta virkatehtävässään saadusta tiedosta, joka kuuluu salassapitovelvollisuuden piiriin. Tiedustelussa pääsääntö olisi siis se, että pykälässä mainittua tiedustelua ei saa tehdä näiden piirissä olevaan viestintään kohdistettuna. Kuitenkin pykälään sisältyy poikkeus, että kansallista turvallisuutta uhkaavan henkilön tietoa on mahdollista urkkia myös näihin liittyen. Toisin sanoen pykälästä voidaan poiketa. Käytännössä voi olla haastavaa erottaa, mitkä viestit kuuluvat tämän pykälän piiriin, ennen kuin viestiin on jo kajottu. Pykälään onkin leivottu tuo toimenpiteiden keskeyttämiseen liittyvä kohta. Tämä itsessään tarkoittaa, että vahinkoja voi sattua, eli on mahdollista, että kyseisten toimijoiden salassapitovelvollisuuden piiriin

kuuluvaa tietoa päätyy tiedustelun piiriin. SDP pitää ensisijaisen tärkeänä, että kyseisten toimijoiden salassapitovelvollisuutta ja lähdesuojaa ei heikennettäisi.

Alun perin suojelupoliisille ja Puolustusvoimille piti antaa oikeudet vain Suomen valtionrajat ylittävään tietoliikennetiedusteluun, ulkomaan henkilötiedusteluun sekä ulkomaan tietojärjestelmätiedusteluun. Valmistelussa mukaan tuli myös Suomen sisäiseen tiedusteluun kuuluvia tiedonhankintakeinoja. On epäselvää, miksi ja missä vaiheessa näin kävi ja minkä arvion perusteella tämä katsottiin tarpeelliseksi.

### 3. Tiedusteluvaltuudet

SDP kiinnittää huomiota siihen, että tiedusteluvaltuuksien anto vaatii tarkkarajaisen sääntelyn viranomaisten välillä, mukaan lukien johtamisvastuu, sekä siihen liittyen, mitkä ovat muun muassa tiedustelupyynnöjä tekevien toimijoiden, tuomioistuimen, ICT-toimijoiden ja tiedustelun teknisten toteuttajien roolit.

On epäselvää, miten käytännössä toimisi esimerkiksi se, että sotilastiedustelu hoitaisi siviilitiedustelun teknisen toteutuksen mutta ei analysointia. Missä vaiheessa ja kenen toimesta tarkistetaan, onko kerätty epäolennaista tietoa, joka on välittömästi hävitettävä?

Erikseen on linjattava, millaista poliittista ohjausta siviilitiedustelulle annetaan. Kaikki ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävät tiedustelukysymykset on käsiteltävä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa. UTVA-menettelyssä on varmistettava, että tiedustelun suuntaviivoja ei missään yhteiskunnallisessa tilanteessa voida käyttää poliittisiin tarkoitukseen tai profiloimaan tiettyjä ryhmiä tai tietyllä ei-toivotulla mutta laillisella tavalla toimivia yksilöitä. Jos poliittiseen ohjaukseen ja linjaamiseen mennään, pitäisi silloin vahvistaa myös eduskuntaan mahdollisesti perustettavan valiokunnan päätöksentekovaltaa näissä asioissa.

ICT-alan toimijoille esitetään melko laajaa ”avustamisen” roolia. Edellytämme, että valvontalinjausten ja selkeästi rajattujen tietopyyntöjen on tultava yksiselitteisesti viranomaisilta. Tiedonsiirtäjinä toimivien operaattorien tulee saada olla puhtaasti teknisessä roolissa. Operaattorien on voitava säilyttää luotettavuutensa asiakkaisiinsa nähden.

Yksi ongelma on, kuinka kauan ja kuinka laajasti saatuja tietoja tallennetaan tai puskuroidaan. Lain tasolla pitää varmistaa, että viranomaiselle ei synny oikeutta luoda ihmisten profiilien perusteella tietopankkeja tai kortistoja, joihin voitaisiin tehdä indeksihakuja.

Tarkemmin on myös linjattava, kuinka kauan tiedustelu voi kestää suhteessa realistiseen tekniseen toteutukseen. Miten esimerkiksi voisi olla mahdollista seurata ihmistä 6 kuukauden ajan ilman, että tietoa joudutaan varastoimaan pitkäksiin aikaa? Oletettavasti kaiken tiedon läpikäyminen ja sen analysoiminen, mikä on oleellista ja mikä epäoleellista, ei tapahdu käden käänteessä. Varastointiin voi liittyä perustuslaillisia ongelmia ja siksi näiden linjausten tulee olla erityisen selkeitä.

Lisäksi on tarkennettava, kuinka suurta joukkoa yksi tiedustelupyynnö voi koskea ja onko rajoitusta sille, montako kohdetta voidaan samanaikaisesti tiedustella (tähän liittyy jälleen tiedon varastointi).

Käräjäoikeus myöntää luvan tiedustelutoimintaan, mutta toisin kuin mietinnössä esitetään, tiedusteluluvan myöntäminen tulisi käsitellä kolmen tuomarin kokoonpanossa. Riittävän oikeusturvan takaamiseksi päätöksentekoa ei tulisi jättää vain yhden henkilön varaan.

On selvitettävä tarkasti, mitä 49 § Tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä merkitsee niin perusoikeuksien näkökulmasta kuin yksityisten yhteisöjen ja yritysten toiminnalle, jos niille säädetään velvollisuus luovuttaa tietoja esimerkiksi asiakas- tai jäsenrekistereistä, asiakirjoista jne. Kun tässä pykälässä samalla viitataan 3 §:ään, syntyy huolestuttavan laaja toimivaltuus saada tietoja yksittäisen ihmisen toiminnasta minkään salassapitosäännöksen sitä estämättä.

#### 4. Konkreettinen hyöty suhteessa haittaan

Esitys ei analysoi, miten tehokasta tiedustelu ylipäättään nykyisessä vahvojen salausten maailmassa on. Monilla isoilla toimijoilla on omat digitaaliset ratkaisunsa, joiden johdosta tiedustelutekniikat eivät toimi. Esityksen jatkovalmistelussa on varmistettava, ettei ehdotettu lainsäädäntö heikennä Suomen asemaa tietosuojan ja luotettavuuden johtavana maana.

Mietinnön analyysi vaikutuksista yhteiskunnalle ja yrityksille jää vielä ohueksi siltä osin, menevätkö potentiaaliset vakavan uhkan toimijat ”maan alle”. Tiedustelulainsäädännön toteutus pitää olla teknisesti niin realistisella tasolla, että sen kohteeksi seuloutuvat todelliset uhkat, eivätkä tavalliset lakia noudattavat ihmiset. Siksi edellytämme vielä laajempaa analyysia kustannus- ja talousvaikutuksista sekä tiedustelun teknisistä toteutustavoista ja siitä, miten ne pidemmällä aikavälillä sitovat meitä ja keneen.

Tietoverkkotiedustelun osalta pitäisi saada vertaileva selvitys sen tehokkuudesta ja ongelmista verrokkimaissa. Erityisen tärkeää olisi saada selvitys tiedustelun hyödyistä niiden maiden osalta, joissa käytetään laajoja tiedusteluvalltuuksia.

## 5. Kansainvälinen yhteistyö

Tätä kokonaisuutta koskevia pykäläiä on vielä pohdittava tarkasti. Esityksessä annetaan viranomaisille laajat oikeudet luovuttaa tiedustelun kautta saatua arkaluontoista tietoa eteenpäin, jos se ei ole kansallisen edun vastaista. Kenelle annetaan päätösvalta siitä, että tietoa voidaan luovuttaa eteenpäin? Millaista tietoa voi luovuttaa? Kuka arvioi, mikä luovutettava tieto on sellaista, mitä ei ole kansallisen edun vastaista luovuttaa? Näihin asioihin liittyy poliittista herkkyyttä, joka on otettava myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta huomioon.

Tämä pätee myös 54 §:n 4 momenttiin, jolla laillistettaisiin vieraan valtion toimijoiden mahdollisuus osallistua Suomessa tiedustelutoimintaan pelkällä suojelupoliisin päällikön päätöksellä. Mikäli vieraan valtion toimijalle annetaan oikeus osallistua tiedustelutoimintaan Suomessa, on edellytettävä, että vieraan valtion toimijat toimivat Suomen lakien mukaisesti, suomalaisten viranomaisten valvonnassa ja että heidän keräämäänsä tieto on myös suomalaisten viranomaisten käytettävissä.

## 6. Säättämisjärjestys

Säättämisjärjestys on eduskunnan toimivaltaan kuuluva asia, ja siihen voidaan ottaa kantaa vasta, kun lakiehdotusten sisältö on tiedossa. Mietinnössä todetaan, että lain ehdotettu voimaantulo on vuonna 2019. Perustuslakivaliokunnan tehtäviin kuuluu harkita lakiesityksen osalta, vaatiiko se perustuslain säättämisjärjestyksen. Eduskunnan päätösvallassa on viiden kuudesosan enemmistöllä päättää, käytetäänkö nopeutettua aikataulua.

SDP toteaa kuitenkin, että suhtaudumme varauksella nopeutettuun aikatauluun säättämisjärjestyksen osalta. Siihen ei pitäisi ryhtyä kevyin perustein. SDP ei ota tässä vaiheessa tarkempaa kantaa säättämisjärjestykseen.

## 7. Lopuksi

Koko esitetty lakikokonaisuus liittyy perustavaa laatua oleviin kansalaisten perusoikeuksiin. Tämän vuoksi valmistelun tulee tapahtua niin, että kaikki näkökohdat tulevat asianmukaisesti huomioitua ja että kaikilla on mahdollisuus harkiten, huolellisesti ja kiireettä perehtyä esityksen yksityiskohtiin.

Vaikuttaa siltä, että ehdotukseen on otettu paljon ainesosia, joilla poliisin toimivaltuuksia laajennetaan merkittävästi ja joilla heikennetään kansalaisten perusoikeuksia. SDP pitääkin esitystä erittäin ongelmallisena ihmisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

Nyt esitetty kokonaisuus on niin sirpaleinen, että siitä on mahdotonta tässä vaiheessa lausua sitovaa mielipidettä. SDP ottaa kantaa yksityiskohtiin jatkovalmistelussa ja luonnollisesti siinä vaiheessa, kun ehdotukset ovat konkretisoituneet hallituksen esitykseksi.

Helsingissä, 8.6.2017

SDP:n puoluehallitus

Lampinen Tuula  
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue - SDP:n puoluehallitus