

Asia: 801/40.02.00/2015

Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (työryhmän mietintö)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

SOTILASTIEDUSTELUA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Lausuntopyyntö 801/40.02.00/2015

Puolustusministeriö on pyytänyt Suomen Sosialidemokraattisen puolueen lausuntoa sotilastiedustelulainsäädäntöä valmistelleen työryhmän mietinnöstä (PLM 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.

Puolustusvoimat harjoittaa sotilastiedustelua Suomen sotilaallisen turvallisuuden takaamiseksi jo nykyisellään, joten on tarkoituksenmukaista, että sotilastiedustelusta laaditaan oma säännöstönsä. SDP katsoo, että oikeusvaltiossa viranomaisille voidaan myöntää vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka kuuluvat niiden lakisääteisiin tehtäviin. Toisaalta myös toimintakenttä edellyttää, että sotilastiedustelualmiutta kehitetään. Lopullisen esityksen sisältö tulee ratkaisemaan, voiko SDP olla tukemassa esitettyä sotilastiedustelulainsäädäntöä.

SDP edellyttää, että siviili- ja sotilastiedustelu on pidettävä erillään. Siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännössä on eroja, mutta myös lähes identtisiä muotoiluja. SDP:n kanta on, että työnjaon pitäisi olla selkeä: yksinkertaistettuna siviilitiedustelun kautta vastataan terrorismin uhkaan ja sotilaat hoitavat maanpuolustuksen. Nyt sotilastiedusteluun ollaan kuitenkin esittämässä lähes samoja tiedustelutoimia ja –valtuuksia kuin siviilipuolella, myös Suomen rajojen sisällä. Mietinnössä siis todetaan, että sotilastiedustelu kohdistuu Suomen ulkopuoliseen toimintaympäristöön, mutta samalla ristiriitaisesti todetaan sotilastiedustelulain 4 § Sotilastiedustelun kohteet, että ”sotilastiedustelulla voidaan hankkia kotimaassa ja ulkomailla tietoja”.

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.

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

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 mahdollisen rajoittamisen tulisi perustua todellisiin ”uhkiin” ja nyt ehdotettua täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin. Epäselviä ilmaisuja on selkeytettävä.

Jos sotilastiedustelun kohteena olevat toiminnot ovat ”ulkoisia uhkia”, SDP ihmettelee, miksi näiden toimintojen luettelo sisältää kohtia, jotka eivät muodosta uhkaa. Epämääräisesti määriteltävä uhka saattaa johtaa siihen, että sotilastiedustelu laajenisi myös sellaiseen toimintaan, joka on laillista ja hyväksyttävää. Sotilastiedustelu ei voi olla niin epämääräisesti rajattua ja toteutettua, että kansalaiset ja yritykset joutuisivat sen nimissä tiedustelun kohteiksi.

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.

Lakiehdotus on laaja ja siinä jää epäselväksi, miten tiedustelutoiminnan linjauksia tai rajausta tehdään. Kohdassa 16 § Tietopyyntö todetaan, että UTVA ”valmistelevasti käsittelee”, mutta sekään ei linjaa tietopyyntöjä. Kaikki ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävät tiedustelukysymykset on käsiteltävä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

Erikseen on linjattava, millaista poliittista ohjausta siviilitiedustelulle annetaan. UTVA-menettelyssä on varmistettava, että tiedustelun suuntaviivoja ei missään yhteiskunnallisessa tilanteessa voida käyttää poliittisiin tarkoituksiin 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.

Tähän liittyen kiinnostava on kohta 17 § Tiedustelutoiminnan yhteensovittaminen, momentti 2: Jos tiedustelutoiminta on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää, asia tulee käsitellä kuten pykälässä 1. Epäselväksi jää, kuka tekee linjauksen ja mikä määrittää ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäväksi. Kokemusten valossa tästä on ollut erilaisia näkemyksiä mm. puolustusministeriöllä ja ulkoasiainministeriöllä.

Myös 8 § Syrjinnän kieltö herättää nykymuotoilullaan kysymyksiä. Periaatteessa tiedustelua ei saisi kohdentaa ainoastaan henkilön ominaisuuksien perusteella – näissä sisällä mm. poliittinen ja ammattiyhdistystoiminta – mutta se mitätöidään lisäyksellä ”jollei tiedonhankinnan välttämättömyydestä muuta johdu”. Tämä johtaisi siihen, että syrjinnän kieltö jää niin suppeaksi, ettei sillä ole enää merkitystä. Tällöin myöskään perusoikeuksien oikeusperiaatteet eivät toteudu.

SDP esittää, että mikäli ehdotettu uusi laki edellyttäisi perustuslain muutosta, on silloinkin esitettyyn pykälämuutokseen lisättävä kieltö siitä, että se ei oikeuttaisi kaikkea mahdollista tietoliikenteeseen kohdistuvaa seurantaa, ns. massavalvontaa. Mikäli perustuslakia ryhdytään muuttamaan, sinne tulisi kirjata tarkasti kyseisen perusoikeuden rajoitusedellytykset välttämättömyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta.

On pelättävissä, että ehdotettu laki antaa mahdollisuudet tietoliikennetiedusteluun niin laajasti, että kyseessä olisi ns. massavalvonta. Tarvitaan selvästi tarkkarajaisempi kohdennus, jotta tämä huoli ei osoittautuisi todeksi. SDP vaatii, että lainsäädännössä määritellään tarkemmin sotilastiedustelun rajat. Valvonnan tekninen toteutus jättää auki lukuisia kysymyksiä nyt esitetyssä muodossa. Suhtaudumme varauksellisesti esitettyihin tiedonhankintatoimivaltuuksiin ja niihin liittyviin teknisiin toteutuksiin.

Viestin luottamuksellisuuden näkökulmasta uusia kysymyksiä avaa myös 60 §
Radiosignaalityiedustelu: ”Radiosignaalityiedustelu ei saa kohdistua henkilöiden väliseen luottamukselliseen viestintään”.

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?

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.

On selvitettävä tarkasti, mitä 100 § Tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä 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 4 §:ään, syntyy huolestuttavan laaja toimivaltuus saada tietoja yksittäisen ihmisen toiminnasta minkään salassapitosäännöksen sitä estämättä.

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. Ongelmallinen on 104 § Tilapäiset henkilötietorekisterit. Tämä sallisi koko valtakunnan kattavien rekisterien perustamisen ja henkilöiden ”luotettavuuden” kirjaamisen.

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 pitkäksi 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).

Tarkemmin on myöskin linjattava 107 § Yksittäiseen tehtävään liittymättömien henkilötietojen käsittely ja käyttäminen. Esitys antaa nykymuodossaan mahdollisuuden tallentaa kaikki tiedot, jos ne "ovat todennäköisesti tarpeen tulevassa tiedustelutehtävässä" jopa määräämättömäksi ajaksi. Pykälä toteaa passiivimuodossa "Tiedot on poistettava, kun tieto on todettu sen käyttötarkoituksen kannalta tarpeettomaksi". Tietojen tallentaminen määräämättömäksi ajaksi on yksityiselämän suojan kannalta ongelmallista.

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 tiedusteluvaltuuksia.

Ongelmallinen on 119 § Tietojen luovuttaminen kansainvälisessä yhteistyössä. Pykälä antaa mahdollisuuden luovuttaa vieraan vallan edustajille eli ulkomaisille tiedustelu- ja turvallisuuspalveluille Suomen kansalaisten tietoja ilman, että hän itse siitä tietää. Kysymys on isosta periaatteellisesta asiasta. Vähintäänkin ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta on kyseenalaista, että sotilasviranomaiset saavat yksinään täydet oikeudet kansainväliseen tietojenvaihtoon. Näihin asioihin liittyy poliittista herkkyyttä, joka on otettava myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta huomioon.

Esitystä on täydennettävä ainakin seuraavien kysymysten osalta: 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?

Nyt lausunnolla olevassa mietinnössä esitetään tietojen luovuttamista rikostorjuntaan. SDP toteaa, että jatkotyöstämisessä on tarkemmin selvitettävä, voiko tiedustelun tuloksena saatua tietoa käyttää muiden rikosten selvittämiseksi.

Tiedustelukieltoja koskevassa 127 §:ssä 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.

Säätämisyjärjestys 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 säätämisyjärjestyksen. Eduskunnan päätösvallassa on viiden kuudesosan enemmistöllä päättää, käytetäänkö nopeutettua aikataulua.

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

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