

Asia: 801/40.02.00/2015

Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (työryhmän mietintö)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto ehdotuksesta sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Oikeuspoliittinen yhdistys - Rättpolitiska föreningen - Demla ry kiittää saamastaan lausuntopyynnöstä ja lausuu ehdotuksesta seuraavaa.

Sotilastiedustelulainsäädännön tarpeesta

Sotilastiedustelua ei tällä hetkellä ole säännelty lainsäädännöllä, vaikka perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tiedustelutoiminnasta ja sen valvonnasta on tärkeää säätää lailla varsinkin kun siinä puututaan voimallisesti yksilöiden perusoikeuksiin. Sen sijaan ei ole selvää, ovatko esitetyt toimivaltuudet perusteltuja ja välttämättömiä ehdotetussa laajuudessa.

Rajoitusten tarkkarajaisuudesta ja välttämättömyydestä

Ehdotus sisältää puolustusvoimille annettavia uusia toimivaltuuksia, jotka toteutuessaan tarkoittavat merkittävää kavennusta yksityiselämän, henkilötietojen ja luottamuksellisen viestinnän suojaan. Yksityisyyden suojan rajoittaminen tällä tavoin kansallisen turvallisuuden ja sotilaallisen toiminnan perusteella olisi valtiosäännössämme uusi ilmiö. Tästä syystä tiedustelutoimivaltuuksienkin valikoimaa ja alaa on syytä tarkastella kriittisesti.

Perustuslakivaliokunnan käytännön ja ihmisoikeussopimusten tulkintakäytännön mukaan perusoikeuksia rajoittavien säännösten on oltava tarkkarajaisia ja ennakoitavissa ja vain välttämättömät rajoitukset ovat sallittuja. Kuten mietinnössäkkin todetaan, ihmisoikeustuomioistuimien on viimeaikaisessa käytännössään tulkinnut ihmisoikeussopimuksen kriteeriä "välttämätön

demokraattisessa yhteiskunnassa" viittaamaan rajoituksen ehdottomaan välttämättömyyteen. Tämän tiukentuneen tulkinnan tulee näkyä myös tiedustelulainsäädännössä, jossa välttämättömyyedellytys tulee ilmaista sanoilla "ehdottoman välttämätön".

Kuitenkin vaikka tiedustelumenetelmien edellytyksiä täsmennettäisiin tällä tavalla, esityksen perusongelmana ovat laveat määritelmät, joiden pysyminen suhteellisuusperiaatteen edellyttämissä rajoissa on täysin riippuvaista maltillisesta viranomaiskäytännöstä ja tiukasta lupakäytännöstä. Joitakin näistä ongelmista kuvataan seuraavassa.

Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset

Esimerkki toimivaltuuksien laveasta määrittelystä on ehdotetun sotilastiedustelulain 10 §:n 1 momentti. Ehdotuksen mukaan tiedustelumenetelmää saisi käyttää, jos "sillä voidaan olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta". Sen lisäksi että kriteeri on tällä tavoin ilmaista kielellisesti epäselvä, se ei käytännössä aseta lainkaan rajoja sille, millaisessa tilanteessa tiedustelumenetelmiä saisi käyttää. Kohta tulee täsmentää muotoon "... voidaan perustellusti olettaa saatavan olennaisia tietoja ..." Alkuperäisen ehdotuksen abstrakti oletama ei riitä perusoikeusrajoituksen perusteeksi. Samoin saatavien tietojen on oltava jollain tavalla olennaisia tavoitteeseen nähden.

Myös ehdotetun sotilastiedustelulain 70 §:ää koskee vastaava ongelma. Kyseisessä säännöksessä ei ole mitenkään rajoitettu sitä, kuinka suuri ihmisjoukko tiedustelun piiriin voi tulla. Koska tietoliikennetiedustelu voisi perustua muun muassa hakuehtojen luokkiin, joukko voi olla suurikin, jolloin oltaisiin tekemisissä massavalvonnan kanssa. Kyseiseen pykälään tulee siksi sisällyttää kohdejoukkoa rajoittava ehto: "Vain sellainen hakuehtojen ja hakuehtojen joukkojen yhdistelmä on sallittu, joka mahdollisimman tarkkaan rajoittaa tiedustelun 1 momentissa tarkoitettujen tietojen saamisen kannalta ehdottoman välttämättömään tietoliikenteeseen."

Ehdotuksen mm. 68 §:ssä käytetty valtiollisen toimijan käsite ei ole tarkkarajainen. Esityksen perusteluissa (s. 223) katsotaan, että "Telekuuntelulla voitaisiin hankkia tietoa sotilaallisen toimijan palveluksessa olevasta henkilöstä tämän edustaessa sotilaallista toimijaa." Perustuslaki kuitenkin turvaa kaikkien henkilöiden yksityisyyden suojan vaikka he olisivat sotilaallisen toimijan palveluksessa. Voi toki olla tilanteita, joissa edustamissuhde on niin selvä, että tietyn ajanhetken viestinnän voidaan katsoa jäävän luottamuksellisen viestinnän suojan ulkopuolelle. Lähtökohdaksi ei kuitenkaan voida ottaa, että pelkästään palvelussuhteen perusteella henkilö menettäisi yksityisyyden suojansa. Rajoitusta on siten tulkittava hyvin kapeasti. Epäselväksi jää myös, katsotaanko esimerkiksi vieraan valtion asevoimien palveluksessa oleva varusmies sotilaallisen toimijan edustajaksi.

Ulkomaan tietojärjestelmätiedustelu

Ehdotuksen 62 §:ssä säädettäisiin ulkomaan tietojärjestelmätiedustelusta. Säännöksen 3 momentissa on huomioitu luottamuksellisen viestinnän suoja, mutta tietojärjestelmätiedustelulla on merkitystä myös muiden yksityiselämän suojaan kuuluvien elementtien kannalta. Koska tietojärjestelmän käyttäjä voi tallettaa tietojärjestelmään mitä tahansa itseään koskevia tietoja, tiedustelulla voidaan saada selville esimerkiksi henkilön elämään ja ihmissuhteisiin liittyviä arkaluonteisia tietoja. Tällaisiin tietoihin tutustuminen tai niiden kopioiminen on jo itsessään puuttumista yksityiselämän suojaan, mutta säännöksessä asiaa ei ole mitenkään rajoitettu. Lisäksi säännöksestä puuttuu kaikki henkilötietojen suojan turvaamiseen liittyvä sääntely. Säännöstä tulee täydentää näiltä osin. Lisäksi säännöksen 3 momenttia on syytä täsmentää siten, että on selvää, että kielto koskisi sekä viestintää sen tapahtuessa että järjestelmään tallentuneita viestejä.

Perusteuhkat

Ehdotetun sotilastiedustelulain 4 § sisältää luettelon uhkista, joita koskevan tiedon hankkimiseksi lupa tiedustelukeinon käyttämiseksi voitaisiin myöntää. Luettelo on sanamuodoiltaan väljä ja sisältää merkitykseltään laaja-alaisia ilmauksia kuten "valtio- ja yhteiskuntajärjestystä uhkaava toiminta" (kohta 3). Tätä ilmausta on mahdollista tulkita siten, että sen alaan kuuluvat esimerkiksi pitkäkestoinen ja laaja yleislakko tai laajat liikennettä ja palveluita häiritsevät mielenosoitukset. Kohta 7 koskee suunnitelmia ja toimintaa, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille taikka muille tärkeille eduille. Sananmuotonsa puolesta tämä koskisi esimerkiksi tietoja vieraan valtion talouspolitiikasta tai linjauksista kansainvälisissä järjestöissä.

Kohdassa 9 mainittu kansainvälistä kriisinhallintaoperaatiota uhkaava toiminta ei vaikuta toiminnalta, jonka voisi lukea kansallisen turvallisuuden tai sotilaallisen toiminnan käsitteen piiriin. Ehdotus on tältä osin ristiriidassa ehdotetun perustuslain muutoksenkin kanssa. Lakiehdotuksen perusteluissakaan ei ole asiaa perusteltu.

Esitetyt väljät perusteuhkat ovat tarkkarajaisuus- ja ennakoitavuuskriteerien kannalta ongelmallisia ja luettelon kohtia tulisi täsmentää.

Lupamenettely

Perusteuhkien lavean määrittelyn vuoksi tiedustelutoiminnan lupamenettelyn toimivuus korostuu. Eduskunnan oikeusasiamies ja korkein oikeus ovat toistuvasti huomauttaneet telepakkokeinoja koskevan lupamenettelyn ongelmista. Tuomioistuimet perustelevat pakkokeinopäätökset usein vaillinaisesti tai eivät riittävästi arvioi poliisin esittämiä väitteitä siitä, että kyseinen lupa on välttämätön. Pakkokeinolupien käsittely käräjäoikeuksissa on muuttunut luonteeltaan summaariseksi, mikä näkyy myös siinä, että vuosittaisesta 3 000 lupahakemuksesta vain kymmenisen hylätään.

Jos telepakkokeinoja vastaava lupajärjestelmä otetaan käyttöön myös tiedusteluasioissa, on suuri riski, että telepakkokeinojen lupamenettelyssä nyt vallitseva summarisen käsittelyn kulttuuri siirtyy myös tiedusteluasioihin. Tällöin lupajärjestelmä ei aidosti toimi tiedusteluviranomaisten toimivallan rajoitteena.

Tämän vaaran ehkäisemiseksi Demla pitää tärkeänä seuraavia toimia:

1. Koska erityisesti tietoliikennetiedustelua koskevat lupahakemukset saattavat edellyttää erityistä teknistä asiantuntemusta tietoliikennetekniikasta, tuomioistuin voisi tiedustelulupa-asioissa ottaa ratkaisukokoonpanoon mukaan asiantuntijajäsenen, jolla olisi tarvittava asiantuntemus. Näin toimii tällä hetkellä markkinaoikeus ratkaistessaan esimerkiksi tekijänoikeusasioita, jotka edellyttävät tietoverkkoja koskevaa asiantuntemusta.
2. Koska lupaprosessissa on tällä hetkellä edustettuna vain viranomaistaho, tuomioistuin on sen argumentaation ja materiaalin varassa, mitä lupaa hakeva viranomainen sille esittää. Jotta tiedustelun kohteiden yksityiselämän suojaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat perusoikeudet tulisivat asianmukaisesti valvotuiksi, lupaprosessiin tulee tuoda mukaan samantapainen julkisen asiamiehen järjestelmä kuin asuntokuuntelussa (pakkokeinolain 10 luvun 17 §). Yhdysvalloissa tällainen Public Interest Advocate -järjestelmä otettiin käyttöön Snowden-paljastusten jälkeisten tiedustelulakiuudistusten myötä. Lisäksi mahdollistettaisiin lupapäätöksistä valittaminen hovioikeuteen ja edelleen korkeimpaan oikeuteen.

Sotilastiedustelu ulkomailla

Ehdotetun sotilastiedustelulain 64 §:n mukaan ulkomailla tapahtuvaa sotilastiedustelua eivät koskisi muun muassa asuntokuuntelukiello, eräät viestitietojen ja tunnistamistietojen jäljentämiskiellot, tiedon hävittämistä kiiretilanteessa koskeva kiello, ilmoitusvelvollisuus ja tiedustelukiellot. Ehdotusta ei voi pitää perustuslain eikä ihmisoikeussopimusten mukaisena. Viitatuilla kielloilla ja velvollisuuksilla on perusta muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Perustuslain 2 §:n 3 momentista yhdessä 22 §:n kanssa seuraa, että suomalainen virkamies ei voi ulkomaillakaan ollessaan toimia tavalla, joka loukkaa perus- ja ihmisoikeuksia.

Tietojen luovuttaminen

Ehdotetun sotilastiedustelulain 18 §:ssä sallittaisiin tiedustelutietojen vaihtaminen ulkomaisten tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden kanssa salassapitosäännösten estämättä. Tietojen määrää tai laatua ei ole mitenkään säännöksessä rajoitettu. Esityksen perusteluissa (s. 203) todetaan muun muassa että sotilastiedustelun viranomaisen olisi toiminnassaan aina noudatettava lain 1 luvussa säädettyjä suhteellisuusperiaatetta ja vähimmän haitan periaatetta sekä EIS:n, Euroopan unionin sekä Suomen lainsäädäntöä, mukaan lukien henkilötietojen suojaa koskeva lainsäädäntö. Vastaava viittaus tulee lisätä myös säännöstekstiin.

Ehdotetun sotilastiedustelulain 77 §:n 2 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saisi luovuttaa sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Tällaisen ylimääräisen tiedon käyttäminen on suhteutettava ehdotetun sääntelyn taustalla olevaan tavoitteeseen eli kansallista turvallisuuden suojaamiseen. Kuten edellä on todettu, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan yksityiselämän suojan rajoitus on rajattava ehdottoman välttämättömään. Rajaksi ehdotettu kahden vuoden rangaistusuhka tuo käyttöoikeuden piiriin hyvin merkittävän määrän rikoksia, esimerkiksi törkeän kunnianloukkauksen,

törkeän yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen, erilaisia talousrikoksia ja tekijänoikeusrikoksen. Ei vaikuta ehdottoman välttämättömältä, että muun muassa tietoliikennetiedustelulla saatua tietoa käytettäisiin esimerkiksi edellä mainittujen sananvapauden käyttöön perustuvien tekojen ennakkolliseen estämiseen. Lupa ylimääräisen tiedon luovuttamiseen avaa lakiin porsaanreiän, jonka kautta mahdollistetaan rikostiedustelu lievienkin rikosten tapauksessa.

Ehdotetun 99 §:n sanamuotoa on tarkistettava siten, että on selvää, että myös näiden tietojen käyttöön sovelletaan samoja edellytyksiä, muun muassa tuomioistuinkontrollia, kuin muihinkin teletunnistetietoihin.

Vuori Wiking
Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry