

Lausunto

02.09.2024

Asia: VN/31244/2023

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi poliisilain 5 a luvun, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 7 luvun sekä sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Teknologiateollisuus ja Kyberala kiittävät mahdollisuudesta lausua asiasta yhteisenä lausuntonaan. Kyberala ry on Teknologiateollisuus ry:n toimialayhdistys ja edustaa Suomessa toimivaa kyberturvallisuusalaa. Teknologiateollisuuden yritykset tuottavat puolet Suomen viennistä ja tutkimus- ja kehitysinvestoinneista sekä työllistävät suoraan ja välillisesti neljäsosan suomalaisista.

Yleistä

Viittaamme Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n lausuntoon asiassa ja yhdyimme siihen. Haluamme lisäksi korostaa seuraavia seikkoja:

Valtioneuvosto antoi 16.12.2021 eduskunnalle tiedustelulainsäädännöstä selonteon

(VNS 11/2021 vp), jonka johdosta eduskunta hyväksyi (EK 70/2022 vp – VNS 11/2021 vp)

hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 35/2022 vp) kannanoton:

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus tekee perusteellisen selvityksen tiedustelulainsäädännön palomuurisääntelyn toimivuudesta ja täsmentämistarpeista, ja arvioinnin pohjalta valmistelee tarvittavat kattavat, tarkkarajaiset ja täsmälliset säännösehdotukset sääntelyn selkeyttämiseksi.
2. Eduskunta edellyttää, että hallitus muutoinkin tarkastelee tiedustelulainsäädännön toimivuutta, vaikutuksia ja mahdollisia muutostarpeita, huolehtii lainsäädännön ajantasaisuudesta.

Kannatamme ehdotettuja muutoksia yllä mainitun ensimmäisen edellytyksen osalta, kun kyse on yksinomaisesti säännösten tulkinnan ja soveltamisen selkeyttämisestä sekä tulkintaepäselvyyksien poistamisesta. Kannatamme tavoitetta maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikoksen estämisestä, mutta katsomme, etteivät ehdotukset toimivaltuuksien laajentamisesta ole Eduskunnan toisen edellytyksen mukaisia. Ehdotukset ovat selvästi laajempia, kuin kansallisen turvallisuuden vakavan vaarantumisen kannalta on välttämätöntä.

Siviilitiedustelussa on kysymys mm. puuttumisesta viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi sellaisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tiedustelumenetelmät rajoittavat yksityisyyden suojaa ja muita perusoikeuksia sekä heikentävät eritoten digitaalista luottamusta, joista kaikki ovat myös elinkeinotoiminnan kannalta perustavanlaatuisia edellytyksiä. Tiedusteluvaltuuksilla hankittuja tietoja tulee käyttää vain tarkkaan rajatusti perustuslain 10 §:n tarkoituksen mukaisesti (käyttötarkoitussidonnaisuus).

Tiedustelutoiminnassa on laajalti käytännössä kyse sellaisesta viranomaisvalvonnasta, eritoten tietoliikennetiedustelun osalta, josta oikeussubjekteilla ei ole mahdollisuutta tulla tietoiseksi ja on siten vastakohta niille vapauden tavoitteille, jotka ovat kansanvaltaisen valtiomme perustavaa ydintä ja joka hallitusohjelmassa tiivistetään sanoin: ”Valtiovallan tehtävä on tarjota puitteet vapaudelle ja mahdollisuuksille.” Tulkinanvaraiset ja tarpeettoman laajat uudet toimivaltuudet eivät kohdistu täsmällisesti kansallisen turvallisuuden vakavan vaarantumisen estämiseen.

Katsomme, että ehdotetut muutokset johtaisivat siihen, että rikosepäilyyn perustumatonta tietoa käytettäisiin selvästi laajemmin, kuin mitä kansallisen turvallisuuden vakava vaarantuminen edellyttää. Siten kyse on käyttötarkoitussidonnaisuuden heikentämisestä ja tiedustelutoiminnan käytön ohjautumisesta käytännössä rikostutkiminnan keinovalikoimaksi, vaikka ehdotuksessa pyritään kuvaamaan asiaa toisin. Kyse ei olisi siis ehdotuksessa mainitusta tiedon ”riittävän tehokkaasta käytöstä”, vaan tarpeettoman laajasta käytöstä, emmekä kannata tiedon näin laajaa käyttöä.

Muutosehdotusten suhteen käyttötarkoituksen tulee olla verrattavissa alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, jotta ne voisivat edes periaatteessa olla hyväksyttävissä. Esitetyt tarpeet ovat osin hyvin erityyppisiä kuin alkuperäinen käyttötarkoitus, tai vähintäänkin niin väljästi määriteltyjä, ettei käyttötarkoitussidonnaisuuden arviointia voida esitetyn toimivaltuuden kannalta. Toimivaltuuksien tulee olla rajallisuuden lisäksi sellaisia, että annetun toimivallan sisältö voidaan ymmärtää yhteiskunnan toimijoiden keskuudessa tarkkarajaisesti.

Tarkemmat huomiot

Henkilötietojen luovuttaminen Pohjois-Atlantin liitolle:

Käsityksemme mukaan henkilötietojen luovuttaminen Pohjois-Atlantin liitolle (toimielimille) tarkoittaa tosiasiallisesti tiedon luovuttamista liiton jäsenvaltioille kollektiivina (toisin kuin tiedon luovuttamisessa yksittäisille valtioille). Ehdotuksessa ei ole kuvattu tai perusteltu, miten ehdotettu kansainvälinen yhteistyö ja tietojen vaihto voisi olla sallittua Poliisin henkilötietolain 51 §:n mukaisesti, kun tiedonsaajana olisi tällöin tosiasiallisesti yleisesti tiedossa olevia valtioita, joiden epädemokraattisen hallinnon sekä heikkojen oikeusvaltion takeiden vuoksi johonkin henkilöön voi kohdistua ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua, vainoa, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti.

Yllä mainitun ristiriidan lisäksi luovutus rikkoisi myös niitä olennaisia takeita, joita EU:n tuomioistuin on ratkaisukäytännössään (mm. Schrems II) asettanut henkilötietojen luovuttamiselle kolmansiin maihin. Euroopan tietosuojaneuvosto tiivistää sovellettavat oikeudelliset edellytykset, joilla voidaan oikeuttaa perusoikeuskirjassa tunnustettujen tietosuojaa ja yksityisyyttä koskevien oikeuksien rajoitukset seuraavasti:

- käsittelyn täytyy perustua selviin, täsmällisiin ja avoimiin sääntöihin
- käsittelyn oikeutettujen tavoitteiden tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus on osoitettava
- käytössä on oltava riippumaton valvontamekanismi, ja
- henkilöiden käytettävissä on oltava tehokkaita oikeussuojakeinoja.

Ehdotuksessa ei ole esitetty perustetta, jossa tiedon jakaminen tietosuojan ja yksityisyyden takeiden, perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, perustuslain 10 §:n 4 momentin sekä Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan olisi välttämätöntä. Myöskään valvonta- ja oikeussuojakeinoja ei ehdotuksessa käsitellä.

Säännös sekä sen perustelut jättävät epäselväksi myös sen, johtaisiko tiedon luovutus myös kansallisten viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon puolustusliiton (esim. sotilas- ja siviilitiedustelukomiteat) kautta esimerkiksi tilanteessa, jossa kansallisten viranomaisten tiedonvaihdon rajoitukset estäisivät tiedon luovutuksen.

Katsomme, että säännöksiä ja niiden perusteluita on tarpeen tarkentaa. Tietojen luovuttaminen tulisi sallia vain Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltioille.

Henkilötietojen luovuttaminen kansainväliselle järjestölle:

Luonnoksessa todetaan, että ”ilmaisu kattaisi myös muut kansainväliset järjestöt kuin kansainvälisen rikospoliisijärjestö Interpolin.” Käsitksemme mukaan ehdotettu uusi määritelmä ei täytä vakiintuneita perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (säännösehdoituksista ei ilmene, mitä järjestöjä luovuttaminen koskee nyt tai tulevaisuudessa), rajoituksen suhteellisuudesta (säännösehdoituksista ei ilmene, mitä tehtäviä ko. järjestöillä on ja miten ne suhtautuvat tietojen keräämisessä käytettyihin edellytyksiin), oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä eikä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta (millä oikeusperustalla nimeämättömät järjestöt toimivat ja miten niitä valvotaan).

Sotilastiedustelun avulla hankitun tiedon luovuttaminen Puolustusvoimille itselleen

Puolustusvoimien rooli rikostorjunnassa sekä toisaalta tiedustelussa on vaikeasti hahmotettava. Eduskunnan oikeusasiamies on huomauttanut hiljattain rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain muutosesityksen yhteydessä (VN/3229/2019, lausunto EOAK/3938/2022, 19.08.2022), että ”kehityksen tulisi kulkea siihen suuntaan, että rikostorjunta kuuluisi poliisille ja tiedustelutoimivaltuuksia käyttävä viranomainen ei osallistuisi rikostorjuntaan eikä sillä siten olisi sen enempää rikosten estämis- ja paljastamistehtäviä kuin selvittämistehtäviä.” Eduskunnan oikeusasiamies on todennut pitävänsä ylipäättään ongelmallisena sitä, että samalla viranomaisella on sekä tiedustelu- että rikostorjuntatoimivaltuudet.

Mikäli nyt kyseessä olevat säännösehdoitukset (PoliisiL 44 §, SotilastiedL 79 §) hyväksyttäisiin ehdotetulla sanamuodolla ”luovuttaminen toimivaltaiselle viranomaiselle”, käsitksemme mukaan voisi syntyä tilanne, jossa Puolustusvoimat luovuttaisi tiedustelutietoa tosiasiallisesti itselleen, mutta eri tarkoituksiin. Ongelmaa on pyritty rajoittamaan tai ohittamaan viraston sisäisten yksikköjärjestelyjen (mm. Pääesikunta) avulla, mutta hyvän hallinnon takeiden sekä laillisuusvalvonnan näkökulmasta tätä ei voi pitää riittävänä. Käytännössä kyse olisi yksittäisen viraston omien toimivaltuuksien jatkamisesta ja laajentamisesta. Vastaavaa hallinnollista järjestelyä ei ole katsottu asianmukaiseksi muiden viranomaisten osalta.

Tilanteen merkityksellisyyttä ja kehityssuuntaa kuvaa myös se, että Puolustusvoimien rikostorjuntaa koskevia toimivaltuuksia on pyritty laajentamaan merkittävästi Eduskunnan tällä hetkellä käsittelyssä olevassa lakimuutoksessa (HE 82/2023 hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksi laeiksi), jonka myötä Puolustusvoimille (pääesikunta) ehdotetaan kokonaan uutta tehtävää koskien sotilasrikosten estämistä ja paljastamista, uutta sääntelyä yleisistä toimivaltuuksista kaikkiin Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviin sekä salaisia tiedonhankintavaltuuksia kuten peitet toiminta, peitet toiminta tietoverkossa ja tietolähdetoiminta.

Eduskunnan hallintovaliokunta toteaa edellä mainitun lakiehdotuksen osalta kuitenkin, että kyseessä on itse asiassa sotilasvastatiedustelun tehtävä, jota hoitavat Pääesikunnan tiedusteluosaston virkamiehet (kuten myös sotilastiedustelun tehtäviä, SotilastiedL 11 §), mutta että näiden rikosten

selvittäminen on säädetty poliisin tehtäväksi. Sekä Eduskunnan hallinto- että lakivaliokunta nostavat esiin huomattavan määrän lakiehdotuksesta ilmeneviä ongelmia.

Lakivaliokunta toteaa, että kullekin toimivaltuudelle on kyettävä esittämään Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviin liittyvä painava peruste, joka osoittaa toimivaltuuden välttämättömyyden. Valiokunta kehottaa vielä perusteellisesti arvioimaan, ovatko Pääesikunnalle ehdotetut toimivaltuudet nimenomaan Pääesikunnan toiminnan kannalta välttämättömiä ja arvioimaan huolellisesti ehdotettujen salaisiin tiedonhankintakeinoja koskevien toimivaltuuksien välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden nimenomaan Puolustusvoimien rikostorjuntatehtävän kannalta. On kyseenalaista, tulisiko Puolustusvoimilla olla ylipäätään rikostorjuntaan liittyviä toimivaltuuksia (ml. salaiset tiedonhankintakeinot) edellä mainitun lakiehdotuksen mukaisessa laajuudessa jää epäselväksi, miksi vielä pidemmälle perusoikeuksia rajoittavan sotilastiedustelun avulla hankittua tietoa pitäisi luovuttaa Puolustusvoimille itselleen rikostorjunnan tarkoituksissa.

Rikostiedon luovuttaminen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tai toimivaltaisen viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi

Ehdotettua oikeus luovuttaa tietoja toiselle viranomaiselle ”kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tai muuksi toimivaltaisen viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi” on tarkkarajaisuutensa kannalta ilmeisen riittämätön. Esim. käsitteen ”kansallinen turvallisuus” merkityssisältöä tai sen vakavaa vaarantumista ei ole käsitelty esityksessä, ja vaikka olisikin, säännöstekstissä käsite ei ole riittävän tarkkarajainen, jotta se soveltuisi poikkeuksen perusteeksi.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 4/2018 vp tähdentänyt, että perustuslaista johtuu tarve tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti ja myös asettaa uhan vakavuusaste korkealle. Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei rikostutkinnasta eriytyvää tiedustelutoimintaa pidä säännellä siten, että sääntely avaisi tosiasiallisen mahdollisuuden kiertää tai väljentää poliisilaissa ja pakkokeinolaissa salaisille pakkokeinoille asetettuja edellytyksiä.

Vaikutukset elinkeinotoimintaan ja yhteiskuntaan

Lakiehdotuksesta puuttuvat kokonaan mm. taloudelliset vaikutusten arviointi (mm. mahdolliset kielteiset vaikutukset yksityisiin investointeihin ja kilpailukykyyn aiempaa pidemmälle menevien rikosepäilyyn perustumattoman tiedustelutoiminnan käyttötarkoitussidonnaisuuden laajentamisesta) sekä vaikutus julkisyhteisöjen rahoitukseen (säädöksen toimeenpanoon liittyvät kustannukset, kuten virastojen henkilöstö- ja tietojärjestelmäkustannukset). Ehdotuksessa ei ole käsitelty vaikutuksia tietoyhteiskuntaan, tietosuojaan ja oikeusvaltiokehitykseen, vaikka niiden käsitteleminen on lakiehdotuksen kannalta keskeistä. Vaikutuksia on käsitelty ylipäätään kevyesti ja pääosin toimivaltuuksien käyttäjien edut huomioiden.

Viittaamme lisäksi Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) lausuntoon, jossa todetaan, että ei ylipäättään ole riittävää, että turvallisuusviranomaiset siirtelevät keskenään uhka- ja tilannekuvatietoa. Myös yhteiskunnan kriittisistä toiminnoista vastaavilla viranomaisilla ja niitä tuottavilla elinkeinoelämän edustajilla on tarve saada päivittyvää uhka- ja riskitietoa turvallisuusviranomaisilta. Tämä täydentää viranomaisten ja elinkeinoelämän toimijoiden ymmärrystä toimintaympäristöstään, koska turvallisuusviranomaisille on käytössään toimivaltuuksia, joita muilla ei ole. Lakiehdotuksessa ei ole käsitelty miltään osin tätä ulottuvuutta.

Liikesalaisuuksia koskevan tiedon luovuttaminen

Katsomme, että yritysten liikesalaisuuden piiriin kuuluvien tietojen jakamiseen liittyvät rajoitteet ja reunaehdot tulee kuvata tarkemmin säännöksissä (mm. yksityiseen etuun liittyvä harkinta). Lisäksi oikeutta luovuttaa ko. tietoa esim. PoL 57 §:n osalta sekä SotilasTiedL 79 ja 80 §:en osalta. Mikäli tiedustelumenetelmiä käyttäen tiedusteluviranomainen on saanut julkisuuslain tai muun lain nojalla salassa pidettäviä, yritysten liikesalaisuuksiin liittyviä tietoja, viranomaisen on tietojen luovuttamista harkitessaan huomioitava tietojen luonne ja joko pidättäydyttävä tietoa luovuttamasta tai vähintään liitettävä luovutukseen vastaanottajaa sitova käyttörajoitus.

Sund Peter
Finnish Information Security Cluster (FISC) – Kyberala ry -
Teknologiateollisuus ry:n ja Kyberala ry:n yhteinen lausunto