

LAUSUNTO

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Tiedustelulainsäädäntö

Electronic Frontier Finland – Effi ry kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto siviilitiedustelua ja tiedustelutoiminnan valvontaa koskevista hallituksen esityksistä (HE 202/2017 vp ja HE 199/2017 vp). Tässä lausunnossa on huomioita myös sotilastiedustelua koskevasta hallituksen esityksestä (HE 203/2017 vp), koska nämä kolme esitystä muodostavat kokonaisuuden.

Effi on vuonna 2001 perustettu kansalais- ja asiantuntijajärjestö, joka puolustaa perus- ja ihmisoikeuksia digitaalisessa toimintaympäristössä. Tarkastelemme tiedustelulainsäädäntöä erityisesti sähköisen viestinnän yksityisyyden suojan näkökulmasta. Effi on lainsäädännön valmisteluvaiheessa pitänyt yhteyttä poliisi- ja sotilastiedusteluviranomaisiin ja olemme siten saaneet hyvän kuvan siitä miksi lainsäädäntöä ollaan tekemässä.

Hallituksen tiedustelulakiesityksissä on jonkin verran parannuksia verrattuna varhaisempien valmisteluvaiheiden luonnoksiin. Esimerkiksi joitakin määritelmiä on tarkennettu ja tiedusteluvaltuutetun oikeuksia laajennettu. Samalla kun on syytä kiittää jo tehdyistä parannuksista, on todettava, että laissa on edelleen vakavia puutteita, jotka tulisi korjata. Tämä lausunto keskittyy luonnollisesti näihin puutteisiin.

Tiedustelulainsäädännön tuomat keskeiset muutokset**Pakkokeinoja ilman rikosepäilyä**

- Lainsäädännön keskeinen uudistus on, että pakkokeinot, kuten puhelinkuuntelu, irrotetaan rikosepäilyistä. Jatkossa tiedusteluviranomaiset voivat esimerkiksi kuunnella Suomen kansalaisen puhelinta Suomessa ilman rikosepäilyä, kun perusteena on "kansallinen turvallisuus". Verkkotiedustelua voidaan kohdentaa myös Suomen kansalaisten väliseen viestintään, jos viestinnän jokin osapuoli oleskelee sillä hetkellä ulkomailla.
- Esimerkkeinä "kansalliseen turvallisuuteen" kohdistuvista uhista mainitaan muun muassa Suomen "taloudelliset tai muut tärkeät edut" sekä "valtioiden väliset muuttoliikkeet" (HE 202/2017 vp, s. 175).

Paljon muutakin kuin terrorismin torjuntaa

- Kyse on siis paljon laajemmasta toiminnasta kuin pelkästään terrorismin tai sotilaallisten uhkien torjumisesta. Esimerkiksi ulkomaankaupassa työskentelevät ja

turvapaikanhakijoiden kanssa tekemisissä olevat henkilöt olisivat ilmeisesti mahdollisia tiedustelun kohteita. Tiedustelun kohteen ei tarvitsisi myöskään olla tietty epäilty henkilö, vaan tiedustelua voitaisiin kohdentaa ennalta määrittelemättömämpään joukkoon kuin nykyisiä pakkokeinoja.

Tuomioistuinkontrolli on puutteellista

- Siitä, onko kyse oikeasti kansallisesta turvallisuudesta, päättäisi tuomioistuin, jolta tiedusteluviranomaiset hakevat lupaa esimerkiksi puhelinkuuntelun käyttöön. Tutkimuksissa on kuitenkin todettu, että nykyisellään tuomioistuimet eivät juuri koskaan kyseenalaista poliisin tekemiä pakkokeinohakemuksia, eivätkä käytännössä useinkaan edellytä sitä, että hakemukset olisi asianmukaisesti perusteltu. (Ks. Tuomas Metsärannan väitöskirja *Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja*, Turun yliopisto, 2015, s. 296–303.) Tähän on kiinnittänyt huomiota myös eduskunnan tarkastusvaliokunta siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan (TrVL 3/2018 vp).

Valvonta tiedusteluvaltuutetun harteilla

- Tuomioistuinkontrollin ollessa puutteellista tosiasiallinen valvonta jää enimmäkseen uuden tiedusteluvaltuutetun vastuulle. Tiedusteluvaltuutetun henkilökohtaiset ominaisuudet ovat ratkaisevassa asemassa: nimitetäänkö kriittikko vai jees-mies.
- Tiedusteluvaltuutetun nimittäisi hallitus, mikä olisi riippumattomuuden kannalta ongelmallista. Riippumattomuuden suhteen tiedusteluvaltuutetun voisi rinnastaa tuomareihin. **Effi ehdottaa, että tuomarivalintalautakunnalla tai eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalla, jossa olisi myös opposition edustajia, olisi rooli tiedusteluvaltuutetun nimittämisessä.**

Valvontaan tarvitaan lisää avoimuutta

- **Tiedustelutoiminnan laajuutta ja toteuttamistapaa yleisellä tasolla kuvaavien tietojen tulisi olla julkisia.** Julkaistavia tietoja voisivat olla esimerkiksi:
 - verkkotiedustelun osalta kuinka laajoihin henkilöryhmiin, kuinka isoon verkkoalueeseen ja data- ja viestimääriin myönnetyt tiedusteluluvat ja toisaalta toteutetut tiedustelutoimenpiteet ovat kohdistuneet ja
 - tilastoja siitä paljonko ja kuinka monta eri henkilöä koskevia tietoja tiedusteluviranomaiset ovat saaneet muiden viranomaisten rekistereistä.

Samalla voitaisiin julkaista tietoja myös ulkomaiden suomalaisten tietoliikenteeseen kohdistamasta valvonnasta.

- **Tiedusteluvaltuutetun kertomukseen on esityksen mukaan tulossa julkinen osuus (HE 199/2017 vp, s. 65–67). Sen sisältö pitäisi määritellä tarkemmin, jotta riittävä avoimuus turvataan.** Edellä mainittujen kaltaiset tiedot eivät millään tavalla paljastaisi tiedustelun kohteita eivätkä vaarantaisi tiedustelutoimintaa. Sen sijaan tiedoista voi päätellä, onko tiedustelu tarkoitettulla tavalla rajattua vai onko se alkanut laajentua massavalvonnan suuntaan.

- Myös tarkastusvaliokunta on lausunnossaan (TrVL 3/2018 vp) pitänyt tärkeänä, että tiedustelutoiminnasta "esitetään myös julkisia tietoja", joita voisivat olla "erilaiset tilastot ja tiedot siitä, kuinka laajoihin henkilöryhmiin tai data- ja viestimääriin on myönnetty tiedustelulupia". Tarkastusvaliokunnan mukaan tällaisten tietojen julkaiseminen varmistaisi "tiedustelun toteutumisen lakien tarkoittamalla tavalla rajattuna ja poistaisi samalla epäilyjä massavalvonnasta".
- **Effi katsoo, että keskeisten tiedustelutoiminnan laajuutta koskevien tietojen julkaisu olisi olennaisen tärkeää, jotta julkisessa keskustelussa voitaisiin arvioida lakien asianmukaista toteutumista edes yleisellä tasolla.**

Tiedustelulakiesitysten eräitä muutostarpeita

Lait mahdollistaisivat tiedusteluoikeuksien käytön vähäisten rikosten selvittämiseen

- Nykyinen pakkokeinolaki suhteuttaa pakkokeinot rikoksen vakavuuteen: esimerkiksi puhelinkuuntelua voi käyttää rikoksiin, joiden enimmäisrangaistus on neljä vuotta vankeutta tai siitä ylöspäin (pakkokeinolain 10 luvun 3 §). Tiedustelulait pudottavat tämän rajan kahteen vuoteen vankeutta (ehdotettu poliisilain 5 a luvun 44 § ja sotilastiedustelulain 76–77 §). **Yksityisyyteen hyvin vahvasti puuttuvia keinoja saisi käyttää sellaisten hyvin tavanomaisten rikosten selvittämiseen, joilla ei ole mitään tekemistä kansallisen turvallisuuden kanssa.**
- Jos tarkoituksena on oikeasti keskittyä vain kansalliseen turvallisuuteen, eikä kiertää pakkokeinolain asettamia yksityisyyden suojaa turvaavia rajoituksia, tiedustelutietojen käyttö rikostutkinnassa on rajattava vain vakaviin rikoksiin. Muutoin lakiin jää selvä porsaanreikä. **Esitystä tulisi muuttaa siten, että tietoja saisi luovuttaa esitutkintaan ainoastaan rikoslain 15 luvun 10 §:ssä tarkoitettujen vakavien rikosten tai niiden rangaistavaksi säädetyn valmistelun kohdalla. Muita rikoksia koskevia tietoja ei pitäisi saada luovuttaa esitutkintaviranomaisille.**

Kansainvälinen yhteistyö on villi länsi

- Lakiesityksessä ei rajoiteta kansainvälistä yhteistyötä mitenkään (ehdotettu poliisilain 5 a luvun 57 § ja sotilastiedustelulain 19 §). Lakiesityksessä rajoitettaisiin tietojen luovuttamista vain yleisen edun näkökulmasta, mutta ei lainkaan huomioida yksityistä etua. **Suomalaisten tietoja voitaisiin luovuttaa diktatuurimaiden tiedustelupalveluille. Vastaavasti Suomen viranomaiset voisivat pyytää ulkomailta tietoja, joiden hankkiminen ei Suomessa olisi sallittua, ja siten kiertää Suomen lainsäädännön asettamat rajoitukset. Suomalaiset viranomaiset voisivat esimerkiksi vastaanottaa kidutuksella saatuja tietoja.**
- Tiedustelutoiminnan osalta kansainvälistä yhteistyötä tietojen luovuttamisessa ja vastaanottamisessa koskisi myös valmisteilla oleva lainsäädäntö henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa (HE 13/2018 vp). Effi on antanut esityksestä 16.4.2018 päivätyn lausunnon. Siviilitiedustelua koskevassa esityksessä ei ole vastaavia säännöksiä. Esitykseen ei sisälly esimerkiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin mitään sellaisia muutoksia, jotka määrittäisivät tietojen saamista ulkomailta ja luovuttamista ulkomaille tiedustelutoimintaa koskevissa tilanteissa. Tulossa olevassa

poliisin henkilötietolain uudistusta koskevassa esityksessä tulisi huomioida nämä kysymykset.

Tiedustelun kohteelle ilmoittamista tarkennettava

- Pääsääntönä on, että tiedustelun kohteelle ilmoitetaan jälkikäteen tiedustelusta, kun kyseessä ei ole valtiollinen toimija. Tästä on kuitenkin kaksi ongelmallista poikkeusta:
 - Jos ulkopuoliseen henkilöön on kohdistettu verkkotiedustelua vahingossa, tästä ei tarvitse kertoa hänelle. Eli viranomaisten ei tarvitse kertoa sivulliselle, että hänen yksityisyyttään on vahingossa rikottu. (Ehdotettu sotilastiedustelulain 86 §:n 2 momentti.)
 - Jos asiassa ei aloiteta rikostutkintaa, henkilölle ei tarvitse ilmoittaa eräiden tiedustelumenetelmien käytöstä. (Ehdotettu poliisilain 5 a luvun 47 §.) Näihin kuuluu esimerkiksi peitetoiminta, jolla voidaan puuttua erittäin voimakkaasti henkilön yksityiselämään. Esimerkiksi ns. Anneli Auerin tapauksessa peitetoimintaa harjoittanut poliisi lyöttäytyi Auerin miesystäväksi. **Näin voimakkaasta yksityisyyteen puuttumisesta tulisi ilmoittaa kohteelle myös silloin, kun esitutkintaa ei aloiteta.**
- Nämä säännökset ovat ristiriidassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännön kanssa. Tiedustelun kohteella oltava tosiasiallinen mahdollisuus viedä asia oikeuden tutkittavaksi (HE 202/2017 vp, s. 258–259). Mahdollisuutta ei ole, jos tiedustelun kohteeksi joutumisesta ei ilmoiteta. Ei ole väliä aloitetaanko asiassa rikostutkinta, kun yksityisyyteen puuttuminen on joka tapauksessa tapahtunut.

Henkilötietojen käsittely on musta aukko

- Henkilörekisterien käyttö, tietoturva ja tietojen käsittelyä koskevat säännökset puuttuvat lakipaketista. Näitä asioita koskisivat laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa. Ensin mainittua lakia ollaan uudistamassa, eikä sen tuleva sisältö ole vielä tiedossa. Jälkimmäistä lakia ei ole vielä olemassa, mutta siitä on tehty esitys (HE 13/2018 vp).
- On epäselvää millä tavalla, jos mitenkään, laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa rajoittaa tiedusteluviranomaisten valtuuksia saada kerätä yksityishenkilöistä äärimmäisen arkaluontoisia tietoja mistä tahansa rekisteristä ilman mitään lupamenettelyä tai tarvetta muutoinkaan perustella tiedonkeruuta.

Whistleblower-suoja ja anonyymi kantelu

- Lakiin on tulossa säännökset, joiden perusteella henkilö, joka epäilee viranomaisten tehneen väärinkäytöksiä, voisi paljastaa asian tiedusteluvaltuutetulle (ehdotettu laki tiedustelutoiminnan valvonnasta, 11–12 §). Lakia pitäisi tarkentaa siten, että kantelijan henkilöllisyyden salaaminen tiedusteluviranomaisilta ja anonyymien kantelun tekeminen tiedusteluvaltuutetulle olisi yksiselitteisesti mahdollista.

- **Hallituksen esitys EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp) sisältää uuteen tietosuojalakiin tulevan 36 §:n, jossa nimenomaisesti säädetään väärinkäytöksen ilmiantaneen tahon henkilöllisyyden suojaamisesta. Vastaava sääntely tulisi omaksua tiedustelulainsäädäntöön.** Effi ei pidä riittävänä, että anonyymien ilmiannon mahdollisuus ja ilmiannon tehneen henkilöllisyyden suojaaminen mainitaan vain tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE 199/2017 vp, s. 54).

"Voidaan olettaa olevan välttämätöntä..."

- Laissa tiedustelukeinojen käytölle on rajoitteena se, että niiden käytön "voidaan olettaa olevan välttämätöntä" (ehdotettu laki tietoliikennetiedustelusta, 6 § ja sotilastiedustelulain 67 §). Ongelmana on se, että melkein minkä tahansa voidaan *olettaa* olevan välttämätöntä. Nämä muotoilut tulisi muuttaa muotoon "on välttämätöntä", jolloin tuomioistuimelle pitäisi esittää selkeät perusteet, miksi tiedustelun tässä tapauksessa uskotaan olevan välttämätöntä. Pelkkiin oletuksiin viittaaminen tekee tuomioistuimen valvontatehtävän hankalaksi.

Effi ry:n puolesta

Ahto Apajalahti
Hallituksen jäsen

Mikko Kenttälä
Hallituksen jäsen