

Lakivaliokunnalle

AI FI 06/2018

19.3.2018

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 5860 440

E: amnesty@amnesty.fi

F: 09 5860 4460

W: www.amnesty.fi

Lausunto tiedustelulakeja koskevista hallituksen esityksistä (HE 199/2017 vp, HE 202/2017 vp, HE 203/2017 vp)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti muun muassa yksityisyyden suojan sekä sananvapauden puolesta ja verkossa tapahtuvia ihmisoikeusloukkauksia vastaan. Amnesty seuraa myös Suomessa vireillä olevia tiedustelulakihankkeita.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Yleistä

Tässä lausunnossa keskitytään siviilitiedusteluun ja valiokunnan pyynnöstä erityisesti sitä koskevaan oikeusmenettelyyn.

Esitysten tavoitteena on kansallisen turvallisuuden parantaminen ja säädöspohjan luominen suomalaiselle tiedustelulle. Tavoitteena on parantaa suomalaisen yhteiskunnan mahdollisuuksia suojautua kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvilta vakavilta uhkilta, kuten terrorismilta, vieraiden valtioiden Suomeen kohdistamalta vakoilulta, joukkotuhoaseilta ja yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvilta uhkilta.

Digitaalinen kehitys on merkinnyt rajattomia mahdollisuuksia, mutta myös uudenlaisia uhkia muun muassa yksilön oikeuksille. Vaadittaessa uusia tiedusteluvaltuuksia on yleisesti vedottu siihen, että teknologinen kehitys on saattanut rikollisten tai kansallista turvallisuutta uhkaavien tahojen toimintaa viranomaisten perinteisten keinojen ulottumattomiin. Totuus on kuitenkin myös, että ihmiselämän siirtyminen verkkoon on mahdollistanut yksilön yksityisyyden alaan puuttumisen entistä läpitunkevammin, helpommin ja halvemmalla. Valtioiden harjoittama yksityiseen viestintään kohdistuva tiedustelutoiminta merkitsee syvälle käyvää puuttumista useiden perus- ja ihmisoikeuksien alaan, erityisesti yksityisyyden suojaan, mukaan lukien luottamuksellisen viestinnän ja henkilötietojen suojaan, sekä potentiaalisesti esimerkiksi sananvapauteen.

Amnestyn kanta viestintään kohdistuvaan tiedusteluun

Amnesty katsoo, että viestintään kohdistuva tiedustelu voi olla ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävää tiettyjen tiukkojen edellytysten täyttyessä. Amnesty vastustaa viestinnän laajalle ulottuvaa ja massamittaista tarkkailua, kaappaamista, keräämistä, varastointia tai analysointia, jota ei ole kohdistettu tiettyyn yksilöön, ryhmittymään tai sijaintiin ja joka ei pohjautu perusteltuun epäilyyn. Tällainen kohdentamaton ”massavalvonta” loukkaa suhteettomasti yksilön yksityisyyden suojaa ja sananvapautta, eikä voi olla hyväksyttävissä perus- ja ihmisoikeuksien valossa.

Viestintään kohdistuva tiedustelu voi olla hyväksyttävää vain, mikäli se on riittävän kohdennettua, pohjautuu perusteltuun epäilyyn ja on ehdottoman tarpeellista hyväksytyn päämäärän saavuttamiseksi. Tiedustelun tulee olla oikeasuhtaista tavoitteeseensa nähden. Tiedustelumenetelmien kohdentaminen ei saa olla syrjivää eli perustua ilman hyväksyttävää syytä esimerkiksi kohdehenkilön alkuperään, uskontoon, mielipiteeseen, yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumiseen tai muuhun henkilöön liittyvään syyhyn.

Tiedustelutoiminnasta on säädettävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lailla. Tiedustelutoimenpiteisiin tulee olla tuomioistuimen tai muun ulkopuolisen viranomaisen lupa, ja tiedustelua toteuttavaa viranomaista tulee valvoa tehokkaasti. Vastaavat kriteerit tiedustelun hyväksyttävyydelle ovat johdettavissa niin keskeisistä kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja niissä turvattujen oikeuksien rajoittamista koskevista periaatteista, kuin kotimaisessa valtiosääntöperinteessä sovelletuista perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä.

Perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytyksistä: tehokkuusvaatimus

Hallitus esittää perustuslain yksityisyyden suojaa koskevan 10 §:n sisältämän kvalifioitun lakivaruksen laajentamista. Viranomaisille ehdotetaan useita toimivaltuuksia, jotka olisivat ilmeisessä ristiriidassa voimassa olevan perustuslain kanssa. Perustuslain 10 §:n nykyisen tai muutettavan sanamuodon ohella yksityisyysperusoikeuden rajoittamisen hyväksyttävyyttä ja siten nyt ehdotettavien keinojen perustuslainmukaisuutta on arvioitava myös kotimaisessa valtiosääntödoktriinissa ja perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneiden perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Näiden mukaan ylipäänsä rajoitettavissa olevien perusoikeuksien alaan kajoamisen edellytyksiä ovat vaatimukset lailla säätämisestä, lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä, rajoituksen suhteellisuudesta, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Kotimaisen perustuslain ohella yksityisyyden alaan korostuneesti pureutuvien viestintään kohdistuvien tiedustelumenetelmien hyväksyttävyyttä on arvioitava myös Suomen hyväksymien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Kotimaisista perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä ja esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä johdettavat vaatimukset rajoituksen välttämättömyydestä hyväksyttävän tavoitteen toteuttamiseksi pitävät sisällään myös edellytyksen siitä, että laissa valitut keinot ovat tosiasiallisesti tehokkaita niillä tavoitellun hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi, kuten kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi tai nimenomaisemmin esimerkiksi terrorismin ehkäisemiseksi. Tältä osin on ongelmallista, että hallituksen esityksissä ei ole juurikaan käsitelty varsinkaan tietoliikennetiedustelun tehokkuutta keinona puuttua vakaviin kansallisen turvallisuuden uhkiiin, kuten terrorismiin.

Ylipäänsä kansainvälisesti vaikuttaisi ainakin julkisista lähteistä olevan saatavissa melko vähän näyttöä sille, että laajamittaisella verkkovalvonnalla – perinteisempien poliisitoiminnan keinojen sijaan – olisi esimerkiksi onnistuttu ehkäisemään terrori-iskuja. Esimerkiksi salausteknologioiden valtavirtaistuminen ja verkkotiedustelun kohdeaineiston potentiaalisesti valtaisa koko saattaavat vaikuttaa toiminnan tehokkuuteen. Myös hakuehtojen määrittely käytännössä asettaa valtavia haasteita. Hakuehtojen epätasällisyys tai liiallinen täsmällisyys saattavat johtaa joko valtaisan laajamittaisen sivullisten viestinnän

joutumiseen valvonnan kohteeksi tai vaihtoehtoisesti potentiaalistenkin kohdehenkilöiden rajautumiseen hakutulosten ulkopuolelle.

Ihmisoikeusnäkökulmasta jonkinlaisen näytön toivottujen tiedustelukeinojen tehokkuudesta tulisi kuitenkin olla lähtökohtainen ja selkeä edellytys niiden säätämisen hyväksyttävyydelle. Onkin ehdottoman toivottavaa, että eduskunta vaatii konkreettista näyttöä valitun kaltaisten tiedustelumenetelmien osoitetusta tehosta vertailukelpoisissa valtioissa.

Tuomioistuinkontrolli ja oikeussuojakeinot

Tiedustelutoiminnan hyväksyttävyydelle perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta on kriittisen tärkeää toiminnan tehokas valvonta. Parlamentaarisen valvonnan ja perustettavan valvontaviranomaisen suorittaman jälkikäteisvalvonnan ohella keskeisen tärkeässä roolissa tiedustelun lainmukaisuuden turvaamisessa on etukäteinen tuomioistuinkontrolli.

Tiedustelumenetelmän käyttämisestä päättäminen

Amnesty International katsoo, että tuomioistuimen, tai vastaavan riippumattoman ja itsenäisen tahon, tulisi aina päättää tiedustelumenetelmän käyttämisestä viranomaisen tekemän hakemuksen pohjalta.

Ehdotetussa tietoliikennetiedustelaissa lähdetään siitä, että tietoliikennetiedustelusta päättää tuomioistuin suojelupoliisin päällikön yksilöidystä, perustellusta hakemuksesta (7 §).

Ehdotetussa poliisilain 5 a luvussa tuomioistuinkontrolli vaihtelee tiedustelumenetelmäkohtaisesti. Tuomioistuin päättäisi menetelmän käyttämisestä suojelupoliisin päällystään kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta ainoastaan silloin kuin menetelminä ovat telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, vapautensa menettäneen tekninen kuuntelu ja katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu ja paikkatiedustelu (ehdotetun poliisilain 5 a luvun 6 §, 7 §, 8 §, 11 § 1 mom, 12 § 1 mom, 13 §, 14 §, 27 §). Asioissa, jotka ”eivät siedä viivytystä”, suojelupoliisi voisi itse tehdä päätöksen tiedustelumenetelmän käyttämisestä siihen asti kunnes tuomioistuin on ratkaissut lupahakemuksen. Poikkeus ei koske telekuuntelua (6 §).

Suojelupoliisin päällikkö tai ”tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystään kuuluva poliisimies” päättäisi peitellystä tiedonhankinnasta (10 §) ja tietolähteen ohjatusta käytöstä (24 §). Suojelupoliisin päällikkö päättäisi peitetominnasta (18 §) ja valeostosta (20 §). ”Tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystään kuuluva poliisimies” päättäisi jäljentämisestä (33 §) ja teknisestä kuuntelusta ja katselusta silloin kuin kohde ei ole menettänyt vapauttaan (11 § 2 mom ja 12 § 2 mom). ”Suojelupoliisin päällystään kuuluva poliisimies” päättäisi suunnitelmallisesta tarkkailusta (9§).

Hallituksen esityksessä ei tarkenneta miksi eri tiedustelumenetelmille on valittu erilaiset päätösrakenteet. Tätä olisi syytä tarkentaa, jotta julkisesti saatavilla olevan tiedon perusteella olisi selvää, miksi näin toimitaan. Niiden tiedustelumenetelmien kohdalla, joissa menetelmän käytöstä päätetään suojelupoliisissa, olisi syytä myös tarkentaa, tekeekö päätöksen menetelmän käytöstä sama poliisimies, joka myös käytännössä toteuttaa menetelmän käytön, vai onko suojelupoliisin järjestelmän sisällä ns. checks and balances -rakennelmaa.

Kiireelliset tilanteet

Yllämainitusta tuomiosuimenmenettelystä voidaan poiketa sellaisissa asioissa, jotka ”eivät siedä viivytystä”. Silloin suojelupoliisi itse päättäisi tiedustelusta siihen asti, kunnes tuomioistuin on ratkaissut lupahakemuksen.

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun mukaisten tiedustelumentelmien käytöstä päättäisi kiiretilateissa suojelupoliisin päällikkö tai tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies. Ehdotetun tietoliikennetiedustelulain 9 §:n mukaan suojelupoliisin päällikkö saa kiiretilanteessa päättää tietoliikennetiedustelusta. Tällöin asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua tietoliikennetiedustelun alkamisesta.

Kiiretilanteita koskeissa pykäläteksteissä ei täsmennetä kiireellisen päätöksen tekemisen edellyttämää poikkeuksellisuutta ja välttämättömyyttä, joskin yksityiskohtaisissa perusteluissa tältä osin viitataan muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ilmeneviin edellytyksiin.

Lakivaliokunnan olisi syytä harkita, eikö kiireellisissäkin tapauksissa tuomioistuimen päätöksenteko olisi mahdollista varmistaa ennen valvonnan aloittamista.

On myös paikallaan huomauttaa, että esityksessä todetaan, että tietoliikennetiedustelua ja muita tiedustelumenetelmiä voitaisiin käyttää ylipäänsä Suomeen kohdistuvien ulkoisten uhkien kartoittamiseksi, esimerkiksi turvallisuusympäristön kehityksen seuraamiseksi ja kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan tilannekuvan muodostamiseksi. Tämän tyyppistä tiedustelua ei koskaan saisi kohdella kiireellisenä. Myös sen käytön edellytysten osalta tuomioistuimen olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, ylittääkö vastaavanlainen tiedustelu ylipäänsä lain asettamat edellytykset Suomen kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvastava vakavasta uhasta. Eduskunnankin tulisi arvioida voidaanko sellaista tiedustelua pitää perusteltuna esitetyn lain tarkoituksen ja tavoitteiden perusteella.

Lupavaatimukset ja päätökset

Ehdotetuissa laeissa eritellään tuomioistuimelle jätettävän suojelupoliisin vaatimuksen ja tuomioistuimen päätöksen sisältö. Amnesty International katsoo, että kummankin sisältöedellytyksiä tulisi parantaa nykyisestä ehdotuksesta.

Suojelupoliisin vaatimuksessa ja tuomioistuimen päätöksessä tulisi eritellä, miten asia liittyy laissa määriteltuihin tiedustelun kohteisiin (poliisilain 5 a luvun 3 § ja tietoliikennetiedustelulain 3 §). Kohteet ovat terrorismi, ulkomainen tiedustelutoiminta, valtio- tai yhteiskuntajärjestystä uhkaava toiminta, joukkotuhoukset, kaksikäyttötuotteiden kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava leviäminen, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaava toiminta, vieraan valtion suunnitelma tai toiminta, joka voi aiheuttaa vahinkoa ulko- tai turvallisuuspolitiikalle taikka kansainvälisille suhteille, taloudellisille tai muille tärkeille eduille, kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaava kriisi, kansainvälistä kriisinhallintaoperaatiota uhkaava toiminta tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus. Lista on tyhjentävä ja vain siinä tarkoitettuja toimintoja voidaan käyttää tiedustelun kohteena.

Lista on kuitenkin niin laaja, epämääräinen ja tulkinnanvarainen, että jää käytännössä täysin tuomioistuinten päätöksenteon ja hakemuskäytännön varaan, millaisista uhkista tietoliikennetiedustelulla tullaan keräämään tietoa. Suojelupoliisin ja tuomioistuimen käytäntö tulevat ohjaamaan sitä, millaiset asiat voivat kuulua edellä mainittujen kohteiden piiriin.

On paikallaan huomauttaa, että esimerkiksi terrorismille ei ole kansainvälisesti hyväksyttyä, yhtenäistä määritelmää. Lisäksi on myös huomionarvoista, että esimerkiksi uhka kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle on kansainvälisessä oikeudessa ennenkaikkea poliittinen, ei oikeudellinen, käsite, jonka sisällöstä päättää pääsääntöisesti YK:n turvallisuusneuvosto. Käytännössään turvallisuusneuvosto onkin määritellyt monenlaiset eri asiat uhkiksi kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta kohtaan. Konfliktien ja terrorismin lisäksi turvallisuusneuvosto on määritellyt esimerkiksi Länsi-Afrikan ebolaepidemian uhkaksi kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta kohtaan (päättöslauselma 2177 (2014)). On epäselvää, miten tämä

kansainvälisessä oikeudessa ei-oikeudelliseksi (non-justiciable) katsottu käsite voidaan kansallisessa oikeudessa tehdä oikeudelliseksi (justiciable) käsitteeksi. ”Non-justiciable” asioilla tarkoitetaan sellaisia asioita, jotka ovat poliittisia ja joiden määritelmästä tai laajuudesta tuomioistuin ei voi päättää.

Tiedustelun yleisenä edellytyksenä on poliisilain 5 a luvun 4 §:n ja tietoliikennetiedustelulain 4 §:n mukaan se, että tiedustelulla voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tietoliikennetiedustelua koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä on yksilöitävä ”tosiseikat, joihin tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset perustuvat”, eli tosiseikat, jotka viittaavat kansallisen turvallisuuden vakavaan uhkaan. Vastaavaa vaatimusta ei ole poliisilain 5 a luvun pykälissä. Näihinkin olisi syytä sisällyttää vastaava vaatimus. Koska tiedustelun käyttö edellyttää aina vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle, tämä uhka tulisi selostaa ja perustella suojelupoliisin vaatimuksessa ja tuomioistuimen päätöksessä.

Lisäksi poliisilain 5 a luvussa on lakiteknisesti parannettavaa. Eri pykäläteksteissä on hieman eroavaisuuksia vaatimuksen ja päätöksen sisällöstä. Jotkut eroavaisuudet ovat itsestään selviä, kuten se että valeostoon liittyy muuta tietoa kuin teknisiin tiedustelumenetelmiin. Mutta myös keskenään samantyyppisten tiedustelumentelmien kohdalla on eroavaisuuksia, joille ei kerrota syitä perusteluissa. Joko samantyyppisten tiedustelumenetelmien lupavaatimusten perusteiden tulisi olla yhtenäiset tai sitten eroavaisuuksien syyt tulisi avata tarkemmin.

Esimerkiksi telekuuntelua koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä on mainittava ”3 §:n mukainen toiminta” (6 § 3 mom 1) kohta), kun taas televalvontaa koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä on mainittava ”toimenpide, sen tavoite sekä 3:ssä tarkoitettu toiminta” (7 § 5 mom 1 kohta). On epäselvää miksi tiedustelun tavoite on merkittävä yhden tiedustelumenetelmän kohdalla, kun se ei ole sitä toisen teknisen menetelmän kohdalla. Sinänsä olisi toivottavaa, että tiedustelun tavoitteet kirjattaisiin niin vaatimukseen kuin tuomioistuimen päätökseenkin tiedustelumenetelmästä riippumatta.

Tuomioistuimen päätöksessä tulisi käsitellä monipuolisesti perustuslakia, sen rajoittamisedellytyksiä sekä Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Päätöksissä tulisi kiinnittää huomiota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen alati kehittyvään oikeuskäytäntöön tällä alalla.

Tuomioistuinkäsittelyn julkisuus ja tiedusteluvaltuutetun tehtävä

Ehdotuksen mukaan tiedustelusta päätettäisiin yleisön läsnä olematta (oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 16 §). Ihmisoikeusvelvoitteiden mukaan oikeudenkäynnin julkisuus on pääsääntö, josta voidaan tietyissä olosuhteissa poiketa. Kansallinen turvallisuus on yksi näistä poikkeuksista. Amnesty International katsoo, että salaiset käsittelyt voivat olla hyväksyttäviä ainoastaan, jos käsittelyyn osallistuu riippumaton ja itsenäinen asiamies. Menettelyssä asiamiehen tehtävänä olisi ajaa yksityisyyden suojaa ja muita perusoikeuksia sekä haastaa viranomaisen hakemuksen perusteita ja tiedustelun välttämättömyyttä.

Tiedustelutoiminnan valvontaa koskevassa ehdotuksessa tiedusteluvaltuutetulle ehdotetaan mahdollisuutta niin halutessaan osallistua tiedustelumenetelmiä koskeviin lupakäsittelyihin. Tiedusteluvaltuutetulla olisi läsnäolo-oikeus, mutta hänellä ei olisi puhe-oikeutta käsittelyissä. Yllä mainittu asiamiehen tehtävä voisi soveltua tiedusteluvaltuutetulle. Tiedusteluvaltuutetulle tulisi vähintäänkiin säätää puhe-oikeus tuomioistuinkäsittelyssä sekä turvata riittävät resurssit, jotta valtuutettu voi tosiasiallisesti seurata tuomioistuinkäsittelyitä.

Kaikki muut kuin lupa-asioita koskevat tiedustelutoimintaan liittyvät oikeudenkäynnit on järjestettävä julkisesti siten, että asiaan liittyvä henkilö voi osallistua menettelyyn. Kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi

yksittäisen henkilön oikeutta vahingonkorvauksiin perusteettoman tiedustelun johdosta tai virkamiehen virkarikosta koskevat oikeudenkäynnit.

Muutoksenhaku

Hallituksen ehdotuksen mukaan lupa-asiassa annettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, mutta siitä voi kannella Helsingin hovioikeudelle ilman määräaikaa. Amnesty International katsoo, että luvista on voitava valittaa tavanomaisen muutoksenhakumenettelyn mukaisesti.

Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevien ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti tuomioistuimen päätöksestä on voitava hakea muutosta. Muutoksenhaku on paitsi perustavanlaatuinen oikeus, myös tapa, jolla viranomaisten ja alempien tuomioistuinten käytäntöä muovataan. Amnesty International katsoo myös, että tuomioistuinkontrolliin tulee kuulua tuomioistuimen oikeus arvioida tiedustelulainsäädännön ja -käytäntöjen perustuslainmukaisuus.

On epätodennäköistä, että yhden tuomioinstanssin menettelyssä päädyttäisiin vastaavaan arviointiin. Siksi olisi perusteltua ulottaa tavanomaiset muutoksenhakekeinot tiedustelutoimintaan. Suomessa korkein oikeus on esimerkiksi tuomiossa KKO:2012:45 linjannut esitutkintaan ja hyödyntämiskieltoihin liittyvää lainsäädäntöä. Tavanomaisten pakkokeinojen osalta vastaavaa oikeuskäytäntöä kehittyi sekundäärisesti rikosoikeudenkäyntien kautta, mutta tiedustelumenetelmien kohdalla sitä ei välttämättä kehity, koska tiedustelun tarkoituksena ei ole rikosoikeudellinen tutkinta joka johtaisi rikosoikeudenkäyntiin.

Yllä mainitulle yleistä etua ja yksityisyyden suojaa ajavalle asiamiehelle tulisi antaa oikeus valittaa päätöksestä. Tehtävä voisi istua hyvin myös tiedusteluvaltuutetulle.

Tuomioistuinkontrollin tehokkuus

Tuomioistuimen harkintavaltaan ja tuomioistuinkäytännön varaan jää pitkälti se, mitä viranomaisen tekemän tiedusteluhakemuksen perusteluilta ja tarkkuudelta sekä pyydettyjen menetelmien välttämättömyydeltä ja oikeasuhtaisuudelta tullaan käytännössä vaatimaan. On sinänsä positiivista, että tiedustelulupien myöntämisestä vastaa yleinen tuomioistuin. Jotta tuomioistuimen harjoittama etukäteiskontrolli myös käytännössä muodostuu merkittäväksi tiedustelun rajojen kontrollikeinoksi eikä vain viranomaispäätökset kyseenalaistamatta sinetöiväksi kumileimasimeksi, on huolehdittava tuomareiden syvällisestä kouluttamisesta tiedustelun, kansallisen turvallisuuden ja yksityisyyden suojan erityiskysymyksiin.

Esimerkiksi nykyisin poliisilain salaisina tiedonhankintakeinoina ja pakkokeinolain salaisina pakkokeinoina mahdollisia telekuuntelua ja televalvontaa koskevassa lupakäytännössä ennakkokontrollia harjoittava tuomioistuin on pitkään hyväksynyt lähes kaikki poliisin esittämät vaatimukset näiden keinojen käytöstä. Pakkokeinolain mukaisiin telepakkokeinoihin lupia myönnettiin vuonna 2016 2 606 kappaletta ja vuonna 2015 3 110 kappaletta. Pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ja televalvonnan kohteena vuonna 2016 oli 471 henkilöä ja vuonna 2015 551 henkilöä. Poliisilain mukaisen televalvonnan kohteena oli vuonna 2016 64 henkilöä, ja 2015 87 henkilöä.

Kaikista poliisin telepakkokeinohakemuksista hylättiin vuonna 2015 vain kahdeksan kappaletta, eikä määrässä oikeusasiamiehen kertomuksen mukaan tapahtunut viime vuonna mainittavaa muutosta. Tilastot perustuvat oikeusasiamiehen sisäministeriöltä saamiin kertomuksiin. Tarkat lukumäärätiedot ovat osin salassa pidettäviä, ja merkille pantavaa on, että suojelupoliisin salainen tiedonhankinta ei sisälly lukuihin lainkaan. EOA:n julkaisemat luvut näyttävät kuitenkin suuntaa Helsingin käräjäoikeuden ratkaisukäytännöstä. (EOA:n toimintakertomus vuodelta 2016, <http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=yx16517082433916&cmd=download>)

Luonnollisesti hyväksimisprosentteista ei voida suoraan päätellä, voiko kyse olla jossain määrin tehottomasta

ja kritiikittömästä tuomioistuinkäytännöstä vai esimerkiksi vain siitä, että poliisin tekemät hakemukset ovat säännönmukaisesti laadukkaita ja perusteltuja. Alhaiset hylkäämisprosentit vaikuttaisivat kuitenkin merkitsevän, että tärkeää tulkintakäytäntöä rajanvedoista ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttämän yksityisyyttä rajoittavien menetelmien välttämättömyyden suhteen ei juuri synny. Vastaava asetelma, jossa suojelupoliisin esittämiä perusteita ei tehokkaasti haasteta tuomioistuimessa, olisi erityisen huolestuttava ehdotettujen aiempia keinoja laajamittaisempien ja toisaalta perusteuhkiltaan hyvinkin epämääräisten tiedustelumenetelmien kohdalla.

Pakkokeinolakiin säädettyjä salaisia pakkokeinoja on vuosien saatossa laajennettu uusin keinoin, minkä lisäksi samat keinot on ulotettu käytettäväksi myös vielä toteutumattomien rikosten estämiseksi poliisilakiin säädettyillä salaisten tiedonhankintakeinojen toimivaltuuksilla. Nyt samojen keinojen käyttöalaa ollaan siis jälleen merkittävästi laajentamassa, irrottamalla niiden käyttöedellytys täysin rikoksen käsitteestä.

Esimerkiksi poliisin ylijohdon tehtävissä sisäministeriön poliisiosastolla ja Poliisihallituksessa toiminut Arto Hankilanoja on osuvasti kuvannut salaisen tiedonhankinnan ”porttiteoriaa”: *”poliisille säädetty uusi salaisen tiedonhankinnan toimivaltuus johtaa myöhemmin toimivaltuuden soveltamisalan laajentamiseen ja usein kokonaan uuteen toimivaltuuteen”* (Poliisin salainen tiedonhankinta, Helsinki 2014, s. 144).

Tuomioistuinkontrollin tehokkuutta paikkokeinojen ja salaisten tutkintakeinojen osalta onkin Suomessa syytä arvioida kriittisesti.

Ilmoittamisvelvollisuus

Yksilön kannalta tehokkaiden oikeussuojakeinojen toteutuminen on osin riippuvainen siitä, saako yksilö tiedon siitä, että hän on ollut tiedustelun kohteena. Amnesty pitää hälyttävänä, että lähtökohtaisesta ilmoitusvelvollisuudesta huolimatta tietoliikennetiedustelusta ei kuitenkaan esityksen mukaan tietyissä tilanteissa olisi velvollisuutta ilmoittaa lainkaan.

Tietoliikennetiedustelua siviilitiedustelussa koskevan esitetyn lain 20 §:n mukaan Suomessa olevalle henkilölle, jonka luottamuksellisen viestin tai tallentaman tiedon sisältö on tietoliikennetiedustelussa manuaalisesti selvitetty, ilmoitetaan tiedustelusta siten kuin poliisilain ehdotetussa 5 a luvussa säädettäisiin muiden tiedustelumenetelmien käytöstä ilmoittamisesta. Käytöstä olisi siis ilmoitettava viipymättä tiedonhankinnan kohteena olleelle sen jälkeen, kun tiedustelumenetelmän käytön tarkoitus on saavutettu. Tuomioistuimen päätöksellä ilmoitusta voidaan kuitenkin lykätä enintään kaksi vuotta kerrallaan, jos se on perusteltua käynnissä olevan tiedustelun turvaamiseksi, kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tai hengen tai terveyden suojaamiseksi. Ilmoitus voidaan myös jättää tuomioistuimen luvalla kokonaan tekemättä, jos se katsotaan välttämättömäksi.

Ilmoitusvelvollisuutta ei olisi, jos näin saatu tieto on hävitetty joko siksi, että tuomioistuin on katsonut kiiretilanteessa tehdyn tiedustelupäätöksen perusteettomaksi, siksi, että viestinnän molemmat osapuolet ovat olleet Suomessa, lakimiestä, lääkäriä, pappia ja toimittajaa koskevien oikeudenkäymiskaareen liittyvien tiedustelukieltöjen vuoksi, tai siksi, että tietoa ei yksinkertaisesti tarvita kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Käytännössä poikkeukset ilmoittamisvelvollisuuteen merkitsevät, että tiedustelutoiminnan kohteeksi aiheettomasti joutuneet sivulliset eivät koskaan saa tietää, että suojelupoliisin virkamies on päässyt lukemaan heidän viestintäänsä. Tämä koskisi niin tavallisen kansalaisen yksityiselämää koskevaa, arkaluonteista tietoa kuin lakimiehen ja asiakkaan välistä luottamuksellisia viestintää tai esimerkiksi toimittajan ja tietolähteen välillä viestittyä lähdesuojan turvaamaa tietoa. Esityksen mukaan tällainen tieto olisi viipymättä hävitettävä joko tietoliikennetiedustelun teknisen toteuttajan tai, jos tiedot on ehditty toimittaa toimeksiantajalle, toimeksiantajan eli suojelupoliisin toimesta.

Todennäköistä on, että viestin luonne useissa tapauksissa selviää vasta viestin avaamisen ja ihmissilmien

tapahtuneen sisällön lukemisen jälkeen. Vaikka tällöin velvollisuus viestin hävittämiseen on selkeä, on väärinkäytösten riski ilmeinen. Kun kyse ei ole enää automaattisesta tiedonkäsittelystä, vaan inhimillisestä toiminnasta, niin virheet kuin suoranaiset väärinkäytökset ovat varteenotettava uhka. Kuten Euroopan unionin tuomioistuimen *Schrems*-tuomiosta ilmenee, riippumatta yksityisen viestin käytöstä, jo pelkästään viranomaisten pääsy käsiksi yleisesti luottamuksellisia viestejä sisältävän viestiliikenteen sisältöön on omiaan loukkaamaan yksityisyyden suojan keskeistä sisältöä (tuomio 6.10.2015 asiassa C-362/14, kappale 94). Koska aiheettoman urkinnan kohteeksi joutuneet, tiedustelutoiminnan tarkoitukseen nähden täysin sivulliset henkilöt, eivät voisi kuitenkaan saada tietoa heihin kohdistuneesta salaisesta tiedustelutoiminnasta, ei heillä olisi mitään mahdollisuutta myöskään oikeussuojakeinojen käyttöön.

Poliisilain 5 a luvun tiedustelumenetelmien kohdalla ilmoittamisvelvollisuus vaihtelee. Esimerkiksi lähetyksen pysäyttäminen ja jäljentäminen (jotka mahdollistaisivat kirjeiden avaamisen ja lukemisen) eivät ole ilmoittamisvelvollisuuden alaisia. Tämän luottamuksellisen viestinnän murtamisen malliesimerkin osalta yksilöillä ei ilmoitusvelvollisuuden olemattomuuden vuoksi ole välttämättä käytössään minkäänlaisia oikeussuojakeinoja niiden haastamiseksi.

Whistleblower-suoja ja rikoslain velvollisuus ilmoittaa törkeistä rikoksista

Tarkan lainsäädännön, tuomioistuinkontrollin ja riippumattoman ja parlamentaarisen tiedusteluvalvonnan lisäksi käytännössä Edward Snowdenin, Chelsea Manningin ja John Kiriakoun kaltaiset ilmiantajat (eng. whistleblowers) sekä lukuisat nimettömäksi jääneet tiedustelupalveluiden työntekijät ovat muodostuneet olennaisiksi tiedustelun lainmukaisuuden varmistamisessa. Siksi Amnesty International katsoo, että henkilöitä, jotka ilmiantavat tiedustelutoiminnassa tehtyjä vakavia ihmisoikeusloukkauksia, tulisi suojella rikosoikeudellisilta seuraamuksilta. Lakivaliokunnan olisi syytä pohtia tähän soveltuvaa ratkaisua. Esimerkiksi rikoslain 4 luvun 7 §:n ja rikoslain 6 luvun 8 §:n soveltuvuutta ilmiantajiin voitaisiin arvioida.

Lisäksi on huomionarvoista, että rikoslain 15 luvun 10 §:n mukaan henkilö, joka tietää törkeän rikoksen olevan hankkeilla eikä ajoissa, kun rikos vielä olisi estettävissä, anna siitä tietoa viranomaiselle tai sille, jota vaara uhkaa, tuomitaan, jos rikos tai sen rangaistava yritys tapahtuu, törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisestä. Lainkohdassa tarkoitetuiksi törkeiksi rikoksiksi luokitellaan muun muassa sotarikokset, kidutus ja rikokset ihmisyyttä vastaan.

Yhdysvaltain keskustiedustelupalvelun CIA:n epäillään syyllistyneen kidutukseen terrorisminvastaisissa toimissa 2000-luvun alussa. Suomen rikoslain mukaan tiedustelun parissa työskentelevä virkamies olisi velvollinen ilmoittamaan Suomen viranomaisille, mikäli Suomen tiedustelutoiminnassa, Suomen alueella tai Suomen tiedusteluyhteistyöhön liittyisi törkeitä rikoksia. Esimerkiksi, jos Suomen viranomaiset saisivat tiedustelun kautta tietoonsa, että Suomen kautta kuljetettaisiin pidätettyjä samoissa olosuhteissa kuin Suomen kautta mahdollisesti tapahtui ns. vankilentojen yhteydessä 2000-luvulla, olisi näillä virkamiehillä velvollisuus puuttua toimintaan ja tehdä toiminnasta rikosilmoitus keskusrikospoliisille. YK:n kidutusyleissopimuksen mukaan Suomella nimittäin olisi paitsi toimivalta, myös velvollisuus selvittää sen alueella kauttakulkunakin tapahtuvat kidutusteat.

Lopuksi

Syvälle käyvää puuttumista yksityisyyden suojan alaan merkitsevän tiedustelutoiminnan hyväksyttävyys perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta edellyttää ihka ensimmäisenä sitä, että tällaisesta toiminnasta säädetään lailla. Lailla säätämisen vaatimus edellyttää oikeuden alaan puuttuvalta lainsäädännöltä myös laatuvaatimuksia: lainsäädännön on oltava täsmällistä ja tarkkarajaista sekä ennustettavaa siten, että kansalaisilla on edes jossain määrin mahdollisuus ennakoida, millaisen toiminnan kohteeksi he voivat joutua. Näin siitä huolimatta, että tiedustelutoiminnan salainen perusluonne asettaa haasteensa ennustettavuutta ja läpinäkyvyyttä koskeville vaatimuksille.

On positiivista, että lausuttavana olevassa esityskokonaisuudessa tiedustelun menetelmät on ainakin periaatteessa pyritty kattavasti nimeämään ja esittelemään lainsäädännössä. Kaikkialla tämä ei kuitenkaan ole toteutunut. Lisäksi esityksistä on vielä pitkä matka kuljettavana siihen, että kaavailtu tiedustelu olisi täysin sopusoinnussa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Laajamittainen viestintätiedustelu ei missään oloissa ole perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ongelmaton, koska tällainen toiminta merkitsee jo lähtökohtaisesti syvälle käyvää puuttumista useiden perus- ja ihmisoikeuksien, keskeisimpänä yksityisyyden suojan, alaan. Olennaista on huolellisella lainvalmistelulla ja myöhemmin osaavalla, tehokkaalla ja riittävästi resursoidulla valvonnalla varmistaa mahdollisimman tehokkaat suojakeinot väärinkäytösten ja ylilyöntien ehkäisemiseksi ja tapahtuneisiin väärinkäytöksiin ja ylilyönteihin reagoimiseksi. On myös varmistettava, että lainsäädännössä ja viranomaistoimivaltuuksissa ei tulevaisuudessa livetä aina vain epämääräisempiin ja syvemmälle kansalaisten oikeuksien alaan kajoaviin keinoihin.

Edes kansallinen turvallisuus tai maailmaa järjestyttävät surulliset terroriteot eivät ole hyväksyttävä peruste ihmisoikeussuojan nakertamiselle. Valitettavasti Amnesty International raportoi jatkuvasti eri puolilla maailmaa valtioista, laeista ja viranomaistoiminnasta, joissa epämääräisen kansallisen turvallisuuden käsitteen nimissä, terrorismin torjunnan ja pelon varjolla hyökätään aggressiivisesti keskeisiä kansalaisoikeuksia vastaan.

Kunnioittavasti



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Susanna Mehtonen
Oikeudellinen asiantuntija