

Lausunto

13.01.2017

Asia: OM 27/41/2015

## **Mietintö ”Luottamuksellisen viestin salaisuus”**

Lausunto

**Lausuntonne mietinnöstä ”Luottamuksellisen viestin salaisuus”**

Oikeusministeriölle

AI FI 1/2017

13.1.2017

Lausunto työryhmän luonnoksesta hallituksen esitykseksi (Luottamuksellisen viestin salaisuus – Perustuslakisääntelyn tarkistaminen)

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:

Lausuttavana oleva mietintö on osa suomalaista tiedustelulainsäädäntöä koskevaa valmistelukokonaisuutta. Hallituksen esityksen luonnokseksi kirjoitetussa mietinnössä ehdotetaan yksityiselämän suojan rajoittamista koskevan perustuslain 10 §:n sisältämän kvalifioidun lakivarauksen muuttamista siten, että lailla voitaisiin säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen paitsi nykyisten rajoitusperusteiden nojalla eli yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai

kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa/torjunnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana, myös uusina perusteina tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Myös muotoilu ”rikosten torjunnassa” merkitsee perustuslain muutosta aiemmasta sanamuodosta ”rikosten tutkinnassa”, mutta käytännössä kyseinen muutos merkitsee nykyisen valtiosääntökäytännön kodifioimista: perustuslakivaliokunta on jo jonkin aikaa hyväksynyt pykälän mukaisesti myös ennen esitutkintaa ajoittuvat, rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi käytetyt poliisilain mukaiset salaiset tiedonhankintakeinot.

Samanaikaisesti vireillä olevissa sisäministeriön, puolustusministeriön ja oikeusministeriön alaisissa hankkeissa on tarkoitus luoda kotimaiselle tiedustelulle säädöspohja, joka mahdollistaisi suojelupoliisin ja Puolustusvoimien toteuttaman nykyistä laajamittaisemman yksityiseen viestintään kohdistuvan tietoliikennetiedustelun, josta käytetään yleisesti myös muun muassa nimitystä verkkovalvonta. Erillinen oikeusministeriön alainen työryhmä valmistelee myös ehdotusta lainsäädännöksi siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi.

Se, miten ehdotettavien tiedustelutoimivaltuuksien ja niitä koskevan lainsäädännön hyväksyttävyyttä on perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta arvioitava, riippuu valtaosin sisäministeriön ja puolustusministeriön työryhmien lähitulevaisuudessa julkaisemista lakiluonnoksista. Vasta näiden perusteella voidaan konkreettisesti arvioida paitsi sitä, miten uudenlainen tiedustelu on tarkoitus toteuttaa, myös sitä, vastaako toimivaltuuksia asettava lainsäädäntö täsmällisyydeltään, tarkkarajaisuudeltaan, suhteellisuudeltaan ja välttämättömyydeltään sitä, mitä perus- ja ihmisoikeuksien hyväksyttävä rajoittaminen edellyttää. Olennaisia seikkoja ovat muiden ohella esimerkiksi uskottavan ja tehokkaan lupaprosessin toteuttaminen, tiedustelutoiminnan kohdentaminen, toimenpiteiden kesto, seuraamukset väärinkäytöksistä ja ylilyönneistä, tiedustelumateriaalin käsittely, jakaminen ja hävittäminen sekä toiminnan kohteen tiedonsaantioikeus. Rajoituksen hyväksyttävyyden kannalta ensiarvoisen tärkeässä asemassa on myös tiedusteluviranomaisten tehokas valvonta ja yksilön tehokkaat oikeussuojakeinot, joita voidaan arvioida oikeusministeriön toisen työryhmän saatua työnsä päätökseen.

On hyvä, että tiedustelulakihankkeisiin liittyviä potentiaalisesti vakavia perustuslaillisia ongelmia on pyritty hankkeiden kuluessa ennakoimaan. Tilanne, jossa perustuslain muuttamista koskevaa esitysluonnosta joudutaan arvioimaan täysin irrallaan siitä tavoitellusta lainsäädännöstä, joka perustuslain muutosta edellyttää, on kuitenkin erikoinen ja asettaa haasteita sille, mitä lausuttavana olevan esityksen hyväksyttävyydestä voidaan toistaiseksi sanoa.

Amnestyn kanta tietoliikennetiedusteluun

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 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 luotta-muksellisen viestinnän ja henkilötietojen suojaan, sekä potentiaalisesti esimerkiksi sananvapauteen.

Amnesty katsoo, että viestintään kohdistuva tiedustelu voi olla ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävää tiettyjen tiukkojen edellytysten täytyessä. Amnesty vastustaa verkossa tai puhelimitse tapahtuvan 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 hyväksytyin päämäärän saavuttamiseksi. Tiedustelun tulee olla oikeasuhtaista tavoitteeseensa nähden eikä se saa olla syrjivää. 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 valtiosääntöoikeusperinteessä sovelletuista perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä.

Perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytyksistä: tehokkuusvaatimus

Lausuttavana olevassa mietinnössä ja sen liitteissä esitellään oikeansuuntaisesti sekä kotimaisen valtiosääntödoktriinin mukaisia perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yleisiä ja nimenomaisesti yksityisyyden suojaa koskevia rajoitusperusteita. Olennaista onkin, että perustuslain 10 §:n nykyisin sisältämän ja laajennettavaksi ehdotetun kvalifioitun lakivarauksen ohella ja siitä riippumatta yksityisyydensuojaperusoikeuden rajoittamisen hyväksyttävyyttä ja siten lähitulevaisuudessa ehdotettavien tiedustelulakien perustuslainmukaisuutta on arvioitava myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Nämä taas edellyttävät myös muun muassa sitä, että laeissa noudatetaan Suomen hyväksymiä kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.

Huomionarvoista on, että sekä kotimaisista perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä että 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 perustuslain muutosehdotuksen perusteluissa ei käsitellä tietoliikennetiedustelun tehokkuutta keinona puuttua vakaviin kansallisen turvallisuuden uhkiin, kuten terrorismiin.

Ylipäänsä kansainvälisesti on ainakin julkisista lähteistä saatavissa melko vähän näyttöä sille, että laajamittaisella verkkovalvonnalla – perinteisempien poliisitoiminnan keinojen tai esimerkiksi olemassa olevien, suhteellisten kohdennettujen salaisten tiedonhankintakeinojen sijaan – olisi esimerkiksi onnistuttu ehkäisemään terrori-iskuja. Päinvastaisia, kriittisiä näkemyksiä on toisinaan esitetty muun muassa eräitä viime vuosina laajojen verkkovalvontatoimivaltuuksien maissa tapahtuneita järkyttäviä iskuja seuranneen keskustelun yhteydessä. Esimerkiksi salausteknologioiden valtavirtaistuminen ja verkkotiedustelun kohdeaineiston potentiaalisesti valtaisa koko ovat seikkoja, joilla saattaa olla vaikutusta toiminnan tehokkuuteen. Lähtökohtaisesti jonkinlaisen näytön toivottujen tiedustelukeinojen tehokkuudesta tulisi olla edellytys niiden säätämisen hyväksyttävyydelle.

Hankkeen suhde nykyisiin salaisiin tiedonhankintakeinoihin

Tiedustelulainsäädännön valmistelua koskevien hankkeiden yhteydessä on esitetty perusteluja siitä, miksi suojelupoliisin ja puolustusvoimien toivotat uudet toimivaltuudet ovat tarpeen. Useassa yhteydessä, mukaan lukien lausuttavana olevassa esityksessä, on todettu, että nykyinen perustuslain muotoilu tai nykyainsäädännön mukaiset toimivaltuudet eivät mahdollista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumista tiedustelutiedon hankkimiseksi sellaisesta esimerkiksi kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta, joka ei ole edennyt niin pitkälle, että siihen voitaisiin kohdistaa konkreettinen ja yksilöity rikosepäily.

Tiedusteluhankkeita koskevassa julkisessa keskustelussa on jokseenkin ohuesti käsitelty nykyisin poliisilain 5 luvussa säänneltyjä salaisia tiedonhankintakeinoja, mukaan lukien sähköiseen viestintään ja viestintävälineisiin kohdistettavia keinoja, kuten telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, tekninen laitetarkkailu ja teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen. Nykyiset salaiset tiedonhankintakeinot tarkoittavat, että esimerkiksi suojelupoliisilla on jo mahdollisuus kohdistaa valvontaa yksilöiden sähköiseen viestintään ja viestintävälineisiin pääsääntöisesti tuomioistuimen luvalla paitsi eräiden vakavien rikosten selvittämiseksi, myös niiden paljastamiseksi (esitutkitakynnyksen ylittymistä arvioitaessa) tai estämiseksi (jo ennen rikoksen tapahtumista). Olennaista on, että jo nykyiset keinot mahdollistavat viestinnän seurannan, mikäli on olemassa riittävä epäily esimerkiksi siitä, että terrorismirikosta, maanpetosrikosta tai muuta luvun

säännöksissä tarkemmin eriteltyä vakavaa rikosta ollaan valmistelemaan, myös vaikkei tällaisen rikoksen valmistelua olisi sellaisenaan säädetty rangaistavaksi.

Tiedustelulakien valmistelun yhteydessä on siis viitattu tarpeeseen saada viranomaisten käyttöön keinoja, joiden käyttö ei ole sidoksissa rikoksen käsitteeseen vaan laajemmin kansallista turvallisuutta uhkaavien hankkeiden olemassaoloon. Toimivaltuuksien irrottaminen rikoksen käsitteestä aiheuttaa riskin sääntelyn epämääräistymisestä ja ennakoitavuuden heikentymisestä.

Tiedusteluhankkeiden valmistelun aikana on lisäksi viitattu tarpeeseen keinoille, jotka olisivat käytössä myös ennalta tunnistamattomien kohteiden kartoittamiseksi. Lausuttavana olevassa esityksessä tähän ilmeisesti viitataan muun muassa tunnustamalla, että ”tiedustelutoimivaltuuksia ei arvioida olevan mahdollista kohdistaa kaikissa tapauksissa niin täsmällisesti, ettei olisi vaaraa viranomaisten tilapäisestä pääsystä yksittäisten, tiedustelutehtävään liittymättömien henkilöiden viestintää koskeviin tietoihin” (s. 43) sekä että ”muutoksen mahdollistamat toimivaltuudet saattavat olla jossakin määrin väljemmin kohdistettuja kuin esimerkiksi nykyiset telepakkokeinot” (s. 50).

Esityksen mukaan perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin ja myös nimenomaisesti perustuslain 10 §:n ehdotettuun sanamuotoon sisältyvä välttämättömyysvaatimus pitää sisällään vaatimuksen ”luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttumisesta mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti” (s. 50). Esityksessä todetaan siten, että ”ehdotettu sääntely ei mahdollistaisi ”yleisestä, kaikenkattavasta tietoliikenteen seurannasta säättämistä” (s. 45) eikä ”rajoittamatonta ja yksilöimätöntä puuttumista luottamuksellisen viestin salaisuuteen” (s. 50).

Toistaiseksi on kuitenkin osin epäselvää, mikä käytännössä on se tavoiteltu alue, joka jää perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttömän kohdentamattoman ”massavalvonnan” ja poliisilain nykyisten tiedonhankintakeinojen väliin. Eli miten hahmoteltavassa tiedustelutoiminnassa käytännössä kyetään kohdennetusti haravoimaan olennaiset kohteet sivullisten yksityisyyttä vaarantamatta, mikäli tarkoitus on havaita myös ennestään tuntemattomia kohteita. Alustavasti tällaisten kohteiden etsintä vaikuttaisi edellyttävän vähintäänkin automaattisesti tapahtuvaa käytännössä kaiken kotimaisen tai rajat ylittävän tietoliikenteen seulontaa. On täysin aiheellista kysyä myös, miten inhimillisistä syistä johtuviin ylilyön-teihin tai väärinkäyttöihin varaudutaan järjestelmässä ennalta. Vastaukset kysymyksiin antavat odottaa itseään ainakin varsinaisten tiedustelulakien luonnosten julkaisuun.

Lakiehdotuksen perustelut

Mietintöön sisältyy sinänsä selkeä kuvaus perustuslain 10 §:n suojaaman yksityisyyden suojan ja luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta relevanteista kansainvälisistä ihmisoikeusnormeista,

Euroopan unionin perusoikeussäätelystä ja näitä koskevasta tuomioistuinten tulkintakäytännöstä. Mietinnön liitteenä olevat kahden asiantuntijan laatimat taustamuistiot Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen relevantista oikeuskäytännöstä ovat ansiokkaat. Kaiken kaikkiaan itse mietintötekstissä näitä kansainvälisen oikeuden asettamia raameja esitellään kuitenkin melko tiiviisti. Kun käsillä on harvinainen ja yksilön perus- ja ihmisoikeuksien suojan tason kannalta poikkeuksellisen merkittävä lakiluonnos, olisi mietintöön sisällytetty arviointi voinut olla jo tässä vaiheessa vielä kattavampaa ja perusteellisempaa.

Perusoikeussäätelylle on lähtökohtaisesti luonteenomaista tietty yleisyys ja abstraktius. Perusoikeuksien suojan taso ja konkreettisempi merkitys eri asiayhteyksissä täsmentyvät usein muun muassa lakien perustuslaillisuuden ennakkovalvonnasta vastaavan eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, tavallisen lain yksityiskohtaisemmassa säätelyssä ja seuraavassa tuomioistuinikäytännössä. Esitöihin sisältyvillä perusteluilla on luonnollisesti tärkeä merkitys niin perustuslain kuin alemmantasoisten lakien tulkinnassa.

Käsillä olevan ehdotuksen yksityiskohtaiset perustelut ovat toistaiseksi melko kapeat. Toisaalta esitetyt perustelut esimerkkeineen ovat itse perusoikeussäännöksen ehdotetun muotoilun kannalta melko yllättäviä ja vaikuttavat myös olevan osin ristiriidassa sen pykälätekstissä ja toisaalla mietinnössä korostetun tarkoituksen kanssa, että kuuluakseen säännöksen soveltamisalan piiriin toiminnan tulisi vakavasti uhata kansallista turvallisuutta.

Kansallisen turvallisuuden suojeluun liittyvät näkökohdat voivat sinänsä muodostaa hyväksyttävän perusteen tietyille välttämättömille ja mahdollisimman rajatuille yksilön oikeuksien rajoituksille. Kansallinen turvallisuus on kuitenkin samalla jokseenkin epämääräisenä käsitteenä oikeudellisesti vaikea ja sen tarkka määrittäminen on hankalaa. Amnesty dokumentoi eri puolilla maailmaa vakavista ihmisoikeusloukkauksista ja yksilön oikeuksien murentamisesta, joita perustellaan näennäisesti juuri kansallisen turvallisuuden suojelulla ja esimerkiksi terrorismin vastaisilla toimilla.

Ehdotuksessa on jonkin verran avattu, mitä käsitteillä ”sotilaallinen toiminta” ja ”muu toiminta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta” tarkoitetaan. Jälkimmäisen osalta korostetaan aiheellisesti, että kyse olisi toiminnasta, joka uhkaa valtiojärjestystä tai yhteiskunnan perustoimintoja. Tällaista voisi perustelujen mukaan olla esimerkiksi ”terrorismin liittyvä toiminta”, väkivaltainen radikalisoituminen tai ulkomaisten tiedustelupalvelujen toiminta.

Perustelut jättävät epäselväksi, mihin ”terrorismin liittyvällä toiminnalla” viitataan, ja maininta on epämääräisyydessään ongelmallinen. Jo terrorismirikoksenkin osalta Amnesty on pitänyt laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena kansainvälisesti sovitun terrorismia koskevan määritelmän puuttumista. Terrorismia ei ole määritelty johdonmukaisesti tai kattavasti missään kansainvälisessä sopimuksessa tai muussa kansainvälisen oikeuden lähteessä. Vaikka tiettyjen tekojen osalta onkin laajempi yhteisymmärrys siitä, että ne muodostavat terroristisia tekoja, terrorismiin liittyvien käsitteiden rajoista on kuitenkin suurta erimielisyyttä. Amnesty:n julkaisemien

tutkimusten mukaan tietyt valtiot vetoavat hyvin laajoihin terrorismimääritelmiin alistaakseen esimerkiksi poliittista oppositiota ja rajoittaakseen sananvapautta, yhdistysvapautta, kokoontumisvapautta ja muita ihmisoikeuksia. Amnesty on kritisoinut myös muun muassa kotimaisten terrorismirikossäännösten säätämisen yhteydessä rikoslain 34 a lukuun sisältyvää määritelmää terrorismista, joka laajuudessaan ja epätarkkuudessaan on ongelmallinen ihmisoikeussopimuksista seuraavan laillisuusperiaatteen kannalta.

Mietinnön perustelujen mukaan hyväksyttävään rajoitusperusteeseen liittyvä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta voisi olla konkretisoituessaan rikos, mutta siihen ei vielä välttämättä voitaisi kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Esityksessä mainitaan lisäksi esimerkkeinä mahdollisesta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta toimintoja, jotka eivät olisi ylipäänsä Suomen lain mukaan rikoksia, kuten ”Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion levottomuudet” ja ”laajamittaisen Suomeen kohdistuvan maahantulon ohjaaminen”. Esimerkit ovat syvästi ongelmallisia eivätkä vaikuttaisi olevan linjassa tiedustelutoimille esitetyn korkean välttämättömyyskynnyksen kanssa. Esimerkeistä ensiksi mainittu, vieraan valtion levottomuudet, on epämääräinen ja jättää huomattavasti tulkinnan varaa siitä, minkälaisesta toiminnasta tai uhasta tulisi olla kyse, jotta sen voisi katsoa vakavasti uhkaavan Suomen kansallista turvallisuutta, valtiojärjestystä tai yhteiskunnan perustoimintoja. Esimerkeistä jälkimmäinen, maahantulon ohjaaminen, pistää silmään varsin irrallisen oloisena ja yllättävänä uhkaesimerkkinä esityksen muutoin lyhyessä esimerkkilistassa. Onko maahanmuuttoon liittyvien uhkakuvien maalailu todella perusteltua käsiteltävässä asiayhteydessä tai tulisiko tässä viitattu toiminta todella rinnastaa vakavimpiin kansallisen turvallisuuden, valtiojärjestyksen tai yhteiskunnan perustoimintojen uhkii?

Sinänsä on totta, että kotimaisen perustuslain yksityisyydensuojasäännöksen rajoituslausekkeen muotoilu poikkeaa olennaisesti esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa yleisesti omaksutusta, sanamuodoltaan yleisemmästä muotoilusta. Toisaalta vuonna 1950 syntyneen ihmisoikeussopimuksen suojaamien oikeuksien sisältö on käytännössä pitkälle kehittynyt ja kehittyy jatkuvasti nimenomaan sitä tulkitsevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä, kun taas Suomessa ei esimerkiksi perustuslakia tulkitsevaa perustuslakituomioistuinta sellaisenaan ole. Lisäksi juuri verkkovalvonnan ja yksityisyyden alalla paitsi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, myös viime aikoina korostunutta merkitystä saaneen Euroopan unionin tuomioistuimen käytäntö on juuri nyt mielenkiintoisessa kehitysvaiheessa, kuten mietinnössäkkin eräiltä osin esiteltyt, vahvoja kannanottoja niin sanottua massavalvontaa vastaan sisältäneet Zakharov, Schrems ja Digital Rights Ireland -ratkaisut sekä eräät yhä vireillä olevat asiat osoittavat. Käytännössä perusoikeussäännöksen sanamuodon laajentaminen yleisempään ja abstraktimpaan suuntaan merkitsisi kotimaisen perus- ja ihmisoikeuksien suojan tason heikennystä ja valitettavaa takapakkia kohti kansainvälisten ihmisoikeusveltoitteiden asettamaa minimitasoa.

Kohdentamattoman massavalvonnan kieltö

Pitkin tiedustelulainsäädännön meneillään olevia valmisteluhankkeita ja eri kohdissa lausuttavana olevaa mietintöä on pyritty tuomaan esiin, että hankkeilla ei pyritä luomaan Suomeen tiedustelujärjestelmää, joka olisi tulkittavissa niin sanotuksi ”massavalvonnaksi”. Vakava keskustelu massavalvonnan uhista on aiheellista paitsi ylipäättään perus- ja ihmisoikeuksien alaan syvästi käyvän hankkeen avoimen, kriittisen valmistelun ja yksilön oikeuksien turvaamiseksi, myös viime vuosien kansainvälisten kauhuesimerkkien ja lukuisissa Euroopan maissa meneillään olevien huolestuttavien kehitystrendien valossa. Oikeudellisesti ”massavalvonta”-termi on tosin jokseenkin epätasällinen, eikä tätä termiä käytetäkään mietinnössä. Yleisesti ottaen kansalaisten hankkeeseen liittyviä oikeutettuja huolia ei olisikaan syytä sivuuttaa pelkästään tosinaan kuullun kaltaisilla toteamuksilla siitä, että Suomeen ei luonnollisesti olla luomassa esimerkiksi Yhdysvaltain NSA:n tai Ison-Britannian GCHQ:n toimeenpanemien kaltaisia absurdin laajuisia massaurkintaohjelmia. Kysymys valvonnan hyväksyttävästä laajuudesta ei kuitenkaan tyhjene näin yksinkertaistettuihin uhkakuvien alasampumisiin. Massavalvonta-termiin keskittymisen sijaan olennaista on kysyä, ovatko mahdollistetut tiedustelutoimet kyllin rajattuja ja kohdennettuja vai periaatteessa kohdentamattomia ja miten tämä kohdentaminen kyetään käytännössä toteuttamaan läpi automaattisen tai ihmisvoimin toteutettavan valvonnan ja kohteiden seulonnan kaaren.

Eräät lausunnonantajat ovat esittäneet konkreettisenä parannusehdotuksena, että muutettavaksi ehdotettuun perustuslain 10 §:ään sisällytettäisiin nimenomainen kohdentamattoman massavalvonnan kielto. Amnesty kannattaa tämän tyyppistä lisäystä. Vaikka tiedustelun oikeuttavalle toiminnalle onkin esityksen perustelujen mukaan tarkoitus asettaa ”korkea kynnyks”, mietinnössäkin ehdotettu perusoikeussäännöksen muotoilu ei aivan välttämättä poissulkisi sellaisen valvontajärjestelmän luomista, jota voitaisiin pitää laajamittaisena ja kohdentamattomana. Itse asiassa, kun mietinnön yksityiskohtaisten perustelujen yhteydessä on todettu, että seurannan olisikin usein tarpeen olla ajallisesti rajoittamatonta, pitkäjänteistä ja systemaattista (s. 48, 49), vaikuttaa lipsuminen laajamittaisen ja jatkuvan valvonnan alaan täysin varteenotettavalta uhalta. ”Massavalvonnan” selkeästi kieltävä lisäys olisikin toivottava varmistamaan perustuslain roolia sekä demokraattisen päätöksenteon että viranomaisen toimivallan rajojen asettajana. Tällaisen lisäyksen tosiasiallinen vaikuttavuus edellyttäisi luonnollisesti tässä esitettyä huolellisempaa muotoilua.

Kunnioitavasti

Amnesty International Suomen osasto

Niina Laajapuro

Toiminnanjohtaja (vt)

Mikko Aarnio

Oikeudellinen asiantuntija

Aarnio Mikko  
Amnesty International Suomen osasto