

Asia: 801/40.02.00/2015

Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (työryhmän mietintö)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Puolustusministeriölle

AI FI 27/2017

22.6.2017

Lausunto sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevasta työryhmän mietinnöstä

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 laajaa ja sirpaleista valmistelukokonaisuutta, ja sitä on luettava yhdessä aiemmin julkaistujen mietintöjen kanssa. Näitä ovat perustuslain yksityisyydensuojajapykälän muutosta ehdottaneen työryhmän, siviilitiedustelulainsäädäntöä valmistelleen työryhmän ja tiedustelutoiminnan valvontaa valmistelleen työryhmän mietinnöt.

Hallituksen esityksen luonnokseksi kirjoitetussa mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sotilastiedustelusta. Laissa ehdotetaan säädettäväksi sotilastiedustelun tarkoituksesta, kohteista ja tiedustelutoiminnassa noudatettavista periaatteista sekä tiedustelutoiminnan ohjauksesta ja valvonnasta puolustushallinnossa. Sotilastiedusteluviranomaisia olisivat Puolustusvoimien pääesikunta ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos.

Sotilastiedusteluviranomaisille ehdotetaan toimivaltuuksia henkilötiedusteluun, radiosignaalitiedusteluun ja ulkomaan tietojärjestelmätiedusteluun sekä tietoliikennetiedusteluun Suomen rajan ylittävässä tietoliikenteessä. Toimivaltuudet olisivat viranomaisten käytettävissä Suomessa ja ulkomailla.

Henkilötiedustelulla tarkoitettaisiin tiedustelumenetelmiä, jotka pohjautuisivat pitkälti nykyisin poliisilaissa säädettyihin salaisiin tiedonhankintakeinoihin. Nämä muun muassa tiettyjen vakavien rikosten estämiseksi tuomioistuimen luvalla käytettävissä olevat keinot, kuten televalvonta ja telekuuntelu, ovat nykyisin tietyin edellytyksin myös puolustusvoimien käytössä. Ehdotettuina tiedustelumenetelminä nämä keinot olisivat kuitenkin rikostorjunnan sijaan käytettävissä myös sotilastiedustelun tarkoituksen toteuttamiseksi, eli tiedon hankkimiseksi ulkoisista uhkista ylimmän valtiovahdon päätöksenteon tueksi ja Puolustusvoimien tehtävien suorittamiseksi. Ehdotettu sääntely ja menetelmävalikoima vastaisi pitkälti siviilitiedustelua koskevassa mietinnössä ehdotettua uutta poliisilain sääntelyä.

Radiosignaalitiedustelulla tarkoitetaan radioaaltoihin kohdistuvaa tiedonhankintaa, jota voidaan kohdistaa Suomen alueen ulkopuolella olevasta laitteesta lähteviin tai tällaiseen laitteeseen saapuviin radioaaltoihin, mutta ei henkilöiden väliseen luottamukselliseen viestintään. Ulkomaan tietojärjestelmätiedustelulla tarkoitetaan tietoteknisin menetelmin suoritettavaa tietojen hankkimista Suomen ulkopuolella olevasta tietojärjestelmästä, joka ei saa kohdistua henkilöiden väliseen luottamukselliseen viestintään.

Tietoliikennetiedustelulla tarkoitetaan Suomen rajan viestintäverkossa ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuvaa, tietoliikenteen automatisoituun erotteluun perustuvaa teknistä tiedonhankintaa sekä näin hankitun tiedon automaattista ja manuaalista käsittelyä. Puolustusvoimien tiedustelulaitos vastaisi myös suojelupoliisin käyttöön siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa mietinnössä ehdotetun tietoliikennetiedustelun teknisestä toteuttamisesta. Tästä teknisestä toteuttamisesta myös säädettäisiin tarkemmin sotilastiedustelua koskevassa laissa.

Sotilastiedustelun esityksessä nimettyjen kohteiden lista muistuttaa pitkälti siviilitiedustelua koskevassa mietinnössä suojelupoliisin tiedustelutoiminnalle ehdotettuja kohteita. Sotilastiedustelulla voitaisiin hankkia kotimaassa ja ulkomailla tietoja sotilaallisesta toiminnasta, ulkomaisesta tiedustelutoiminnasta, valtio- ja yhteiskuntajärjestystä uhkaavasta toiminnasta, joukkotuhoaseista, sotatarvikkeiden kehittämisestä ja levittämisestä, valtion tai yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvista vakavista uhkista, vieraan valtion suunnitelmallisesta toiminnasta, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille taikka muille tärkeille eduille, kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavista kriiseistä, kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuuteen kohdistuvista uhkista tai Puolustusvoimien kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan turvallisuuteen kohdistuvista uhkista.

Amnesty katsoo, että viestintään kohdistuva tiedustelu voi olla ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävää tiettyjen tiukkojen edellytysten täytyessä. 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 hyväksytyyn 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.

Amnesty International on lausunut laajemmin siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevasta mietinnöstä. Monet kyseiseen mietintöön tehdyt huomautukset ovat kuitenkin yhtäläillä relevantteja sotilastiedustelua koskien. Sotilas- ja siviilitiedustelua koskevien lakihankkeet valmistelu olisikin jatkossa kiinteästi yhteensovittettava, ja kummastakin hankkeesta lausunnoissa esitetyt ongelmakohdat arvioitava vakavasti molempien esitysten osalta.

Sotilastiedustelua koskevaa lakihanketta on sen valmistelun yhteydessä pidetty joiltain osin vähemmän ongelmallisena perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta kuin siviilitiedustelua koskevaa hanketta. Tämä ei kuitenkaan välttämättä pidä paikkaansa nyt esitetyjen toimivaltuuksien valossa, vaikka onkin totta, että perus- ja ihmisoikeudet suojaavat valtion harjoittamilta oikeudenloukkauksilta nimenomaan yksilöitä, eivät lähtökohtaisesti muita valtiollisia toimijoita.

Pelkästään se, että sotilastiedustelutoiminnan tarkoituksena on lähtökohtaisesti sotilaallisiin, usein valtiollisiin uhkiin vastaaminen, ei nimittäin välttämättä poista riskiä siitä, että toiminnan kohteeksi joutuisi myös yksilöitä. Riski on ilmeinen tietoliikennetiedustelun kaltaisen, ennennäkemättömän laajamittaisen, huterasti kohdennetun, käyttöperusteiltaan epämääräisen ja syvälle käyvää puuttumista perus- ja ihmisoikeuksien alaan merkitsevän tiedustelumenetelmän kohdalla.

Myöskään toiminnan kohdistaminen ensisijassa ulkomaisiin toimijoihin ei poista valtion velvollisuutta kunnioittaa yksilön ihmisoikeussuojaa. Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet suojaavat yksilöä valtion tekemiltä oikeudenloukkauksilta riippumatta toimien kohteena olevan henkilön kansallisuudesta tai siitä, toteuttaako valtio näitä toimia rajojensa sisä- vai ulkopuolella. Toisaalta mietinnössä jopa nimenomaisesti hyväksytään tiedustelumenetelmien käyttö myös maan rajojen sisäpuolella.

Tiedustelutoiminnan hyväksyttävyydelle perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta on kriittisen tärkeää toiminnan tehokas valvonta. Tiedustelun parlamentaariseen valvonnasta ja riippumattoman valvontaviranomaisen, tiedusteluvaltuutetun, perustamisesta säädetään erilliseen mietintöön sisältyvissä lakiehdotuksissa.

Parlamentaarisen valvonnan ja perustettavan valvontaviranomaisen suorittaman jälkikäteisvalvonnan ohella keskeisen tärkeässä roolissa tiedustelun lainmukaisuuden turvaamisessa on etukäteinen tuomioistuinkontrolli. Myös sotilastiedustelun menetelmien tuomioistuinluvista säädettäisiin periaatteessa vastaavasti kuin siviitiedustelun puolella.

Tuomioistuimen harkintavaltaan ja tuomioistuinkäytännön varaan jää pitkälti se, mitä viranomaisen tekemän tiedusteluhakemuksen perusteluilta ja tarkkuudelta sekä pyydettyjen menetelmien välttämättömyydeltä ja oikeasuhtaisuudelta tullaan käytännössä vaatimaan. Jotta tuomioistuimen harjoittama etukäteiskontrolli myös käytännössä muodostuu merkittäväksi tiedustelun rajojen kontrolloikeinoksi eikä vain viranomaispäätökset kyseenalaistamatta sinetöiväksi kumileimasimeksi, on huolehdittava tuomareiden syvästä kouluttamisesta tiedustelun, kansallisen turvallisuuden ja yksityisyyden suojan erityiskysymyksiin.

Esimerkiksi nykyisin poliisilain salaisina tiedonhankintakeinoina ja pakkokeinoina salaisina pakkokeinoina mahdollisia telekuuntelua ja televalvontaa koskevassa lupakäytännössä ennakkokontrollia harjoittava tuomioistuin on pitkään hyväksynyt lähes kaikki poliisin esittämät vaatimukset näiden keinojen käytöstä. Siten tärkeää tulkintäkäytäntöä rajanvedoista ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttämän yksityisyyttä rajoittavien menetelmien välttämättömyyden suhteen ei juuri synny. Vastaava asetelma, jossa viranomaisen vaatimuksensa tueksi esittämiä perusteita ei tehokkaasti haasteta tuomioistuimessa, olisi erityisen huolestuttava ehdotettujen aiempia keinoja laajamittaisempien ja toisaalta perusteuhioltaan hyvinkin epämääräisten tiedustelumenetelmien kohdalla.

Mietinnössä esitetty vastaa myös tiedustelumenetelmiä koskevan ilmoittamisvelvollisuuden osalta pitkälti ehdotettua siviilitiedustelulainsäädäntöä. Vaikka lähtökohtaisesti tiedustelumenetelmien käytöstä on ilmoitettava tiedonhankinnan kohteelle silloin, kun toimenpiteen kohteena on ollut henkilö, ilmoitusta voidaan, samoin kuin siviilitiedustelussa, tuomioistuimen luvalla lykätä tai se voidaan jättää kokonaan tekemättä. Ongelmallista on, että samoin kuin siviilitiedustelussa, ilmoitusvelvollisuutta tietoliikennetiedustelusta ei ole lainkaan, mikäli näin saatu tieto on hävitetty siksi, että ilmenee luottamuksellisen viestinnän molempien osapuolten olleen Suomessa tai että lähettäjällä tai vastaanottajalla on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta kyseisestä tiedosta oikeudenkäymiskaaren eräiden säännösten nojalla.

Poikkeukset ilmoittamisvelvollisuuteen merkitsevät, että tiedustelutoiminnan kohteeksi aiheettomasti joutuneet sivulliset eivät välttämättä koskaan saa tietää, että virkamies on päässyt lukemaan heidän viestintäänsä. Todennäköistä on, että tietoliikennetiedustelussa viestin luonne useissa tapauksissa selviää vasta viestin avaamisen ja ihmissilmin 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. Koska aiheettoman urkinnan kohteeksi joutuneet, tiedustelutoiminnan tarkoitukseen nähden täysin sivulliset henkilöt eivät voisi kuitenkaan saada tietoa heihin kohdistuneesta salaisesta tiedustelutoiminnasta, ei heillä käytännössä olisi tehokasta mahdollisuutta oikeussuojakeinojen käyttöön.

Esityksen mukaan sotilastiedusteluviranomainen saisi kansainvälisessä yhteistyössä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi salassapitosäännösten estämättä vaihtaa tiedustelutietoja ulkomaisten tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden kanssa. Mikäli tietojenvaihdon kohteena on yksilöitä koskevia tietoja, on tietojenvaihto ongelmallista näiden perus- ja ihmisoikeussuojan kannalta. Tietojenvaihdossa olisikin otettava huomioon myös yksilön yksityisyyteen ja ihmisoikeuksien suojan tasoon kohdemaassa liittyvät näkökohdat.

Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta ensimmäinen edellytys tiedustelutoiminnan hyväksyttävyydelle on se, että tällaisista toimivaltuuksista säädetään lailla. Vaikka lain täsmällisyyteen, tarkkarajaisuuteen, sisältöön ja laatuun liittyvät vaatimukset eivät tyhjenny pelkkään muodolliseen lain säätämiseen, on joka tapauksessa positiivista jo se, että sotilastiedustelun menetelmistä, toimivaltuuksista ja tavoitteista pyritään jatkossa säätämään lailla, toisin kuin tähän mennessä.

Kunnioitavasti

Amnesty International Suomen osasto

Niina Laajapuro

Ihmisoikeustyön johtaja

Mikko Aarnio

Oikeudellinen asiantuntija

Aarnio Mikko
Amnesty International Suomen osasto