

Asia: OM 15/41/2016

## **Mietintö ”Tiedustelutoiminnan valvonta”**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Lausuntonne mietinnöstä ”Tiedustelutoiminnan valvonta”**

Oikeusministeriölle

AI FI 26/2017

22.6.2017

Lausunto tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan 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 kokonaisuuden muiden osien kanssa. Näitä ovat aiemmin julkaistun perustuslain yksityisyydensuojapykälän muutosta ehdottaneen työryhmän sekä siviilitiedustelulainsäädäntöä valmistelleen työryhmän ja sotilastiedustelulainsäädäntöä valmistelleen työryhmän mietinnöt.

Hallituksen esityksen luonnokseksi kirjoitetussa mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki tiedustelutoiminnan valvonnasta. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtisi uusi viranomaisena, tiedusteluvaltuutettu. Tiedusteluvaltuutettu toimisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä ja olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Valtuutetun tehtävänä olisi valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvaltuutetulla olisi vahva asema ja laillisuusvalvontaa varten tehokkaat toimivaltuudet, mukaan lukien laaja viranomaisiin kohdistuva tiedonsaantioikeus. Lisäksi laissa huolehdittaisiin yksilön oikeusaseman turvaamisesta tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnassa.

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 sananvapautteen.

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. Tiedustelutoimintapiteisiin 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.

Arvioitaessa tiedustelutoiminnan hyväksyttävyyttä perus- ja ihmisoikeuksien, erityisesti yksityisyydensuojan, luottamuksellisen viestinnän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta, tiedustelutoiminnan tehokas valvonta ja yksilön tehokkaat oikeussuojakeinot oikeudenloukkauksia vastaan ovat keskeisessä asemassa. Ehdotus tiedusteluviranomaisia valvovan uuden, riippumattoman viranomaisen perustamisesta on lähtökohdiltaan tervetullut ja aiheellinen. On hyvä, että tiedusteluvaltuutetun valvonta ehdotuksen mukaisesti täydentäisi tuomioistuimen harjoittamaa etukäteiskontrollia ja eduskunnan harjoittamaa parlamentaarista valvontaa. Myös mietinnössä esitetty ylimmille lainvalvojille jäävä täydentävä ja viimesijainen valvojan rooli on myönteinen ehdotus.

Amnesty on eri yhteyksissä kritisoinut suojelupoliisiin nykyisellään kohdistuvaa valvontaa riittämättömäksi jo ennen ehdotettuja uusia, laajamittaisia tiedustelutoimivaltuuksia. Valvonta koostuu nykyisin lähinnä viranomaisen ja hallinnonalan sisäisestä valvonnasta sekä ylimpien laillisuusvalvojen, erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen harjoittamasta valvonnasta. Kuten mietinnössä todetaan, oikeusasiamies valvoo poliisin nykyisten salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä pääasiassa tarkastuksin ja muuna oma-aloitteisena valvontana. Oikeusasiamies saa salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä tietoa myös sisäministeriön oikeusasiamiehelle vuosittain antamasta kertomuksesta. Oikeusasiamiehen harjoittama valvonta on jälkikäteistä ja luonteeltaan yleistä, ja oikeusasiamiehen tehtäväkenttä on hyvin laaja. Kuten mietinnössä todetaan, oikeusasiamies on itsekin vuosikertomuksessaan todennut, että oikeusasiamies ei voi olla keskeinen rajojen asettaja, joka korjaisi lainsäädännön heikkouksia. Oikeusasiamiehelle annetut kertomukset ja selvitykset ovat tarpeellisia, mutta eivät ratkaise valvonnan ja oikeusturvan ongelmia.

Siviilitiedustelua koskevassa mietinnössä on esitetty, että Suomessa olevalle henkilölle, jonka luottamuksellisen viestin tai tallentaman tiedon sisältö on tietoliikennetiedustelussa manuaalisesti selvitetty, tulisi ilmoittaa tiedustelusta viipymättä sen jälkeen, kun tiedustelumenetelmän käytön tarkoitus on saavutettu. Tuomioistuimen päätöksellä ilmoitusta voitaisiin kuitenkin lykätä enintään kaksi vuotta kerrallaan, jos se on perusteltua käynnissä olevan tiedustelun turvaamiseksi, kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tai hengen tai terveyden suojaamiseksi. Ilmoitus voitaisiin myös jättää tuomioistuimen luvalla kokonaan tekemättä, jos se katsotaan välttämättömäksi. Amnesty pitää hälyttävänä, että lähtökohtaisesta ilmoitusvelvollisuudesta huolimatta tietoliikennetiedustelusta ei kuitenkaan sitä koskevan esityksen mukaan tietyissä tilanteissa olisi velvollisuutta ilmoittaa lainkaan. 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 tiedustelukieltojen 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. Siviilitiedusteluesityksen mukaan tällainen tieto olisi viipymättä hävitettävä.

Todennäköistä on, että esitetystä 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. 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). Aiheettoman urkinnan kohteeksi joutuneet, tiedustelutoiminnan tarkoitukseen nähden täysin sivulliset henkilöt eivät voisi saada tietoa heihin kohdistuneesta salaisesta tiedustelutoiminnasta ehdotetun ilmoitusvelvollisuuden perusteella.

Edellä kuvattujen tilanteiden vuoksi onkin tärkeää, että lausuttavana olevassa mietinnössä ehdotetaan, että yksilöllä olisi varsinaisen kantelumahdollisuuden lisäksi oikeus tiedusteluvaltuutetulle tehtävällä tutkimispyyntöä pyytää valtuutettua tutkimaan, onko henkilöön ylipäänsä kohdistettu tiedustelutoimia ja ovatko tällaiset toimet olleet lainmukaisia. Onkin varmistettava, että yksilöillä on myös tosiasiallisesti mahdollisuus saattaa tällainenkin kysymys tehokkaasti tutkittavaksi. Epäselvää toisaalta on, jäisikö ylipäänsä valvonnan edellyttämää dokumentaatiota saataville sellaisista tapauksista, joissa yksilöä koskeva, aiheettomasti tiedusteluviranomaisen luettavaksi joutunut tieto on lukemisen jälkeen hävitetty esitetyn lain mukaisesti.

Siviilitiedustelua koskevassa mietinnössä on ehdotettu, että suojelupoliisi voi tehdä yhteisiä operaatioita ulkomaisten turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden kanssa sekä luovuttaa tietoja muiden maiden viranomaisille kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Ottaen huomioon viime vuosina paljastuneet tiedot useiden valtioiden harjoittamasta erittäin laajamittaisesta, toisinaan laittomasta massavalvonnasta ja sen murentavan vaikutuksen yksityisyyden suojaan, on valitettavaa, että esitettyihin tiedusteluvaltuutetun toimivaltuuksiin ei sisälly mainintaa kansainvälisessä yhteistyössä tapahtuvan tiedustelutietojen luovuttamisen valvonnasta.

Esityksessä tiedusteluvaltuutetun toimistoon tarvittavaksi henkilöstöksi arvioidaan alkuvaiheessa valtuutetun lisäksi kahta päätoimista asiantuntijavirkamiestä esittelijöinä sekä yksi päätoiminen assistentti. Ottaen huomioon esimerkiksi esitetyn tietoliikennetiedustelun mahdollisesti huomattava laajuus ja sen vaikutuspiirissä olevien toiminnan tarkoitukseen nähden sivullistenkin kohteiden valtava määrä, on esitetty henkilöstö esimerkiksi tietosuojavaltuutetun toimiston noin kahdenkymmenen hengen henkilöstöön nähden silmiinpistävän pieni, eikä ikävä kyllä vala

luottamusta valvonnan uskottavuuteen. Tiedustelutoimintaan kohdistuva tehokas valvonta on avainasemassa toiminnan perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuuden arvioinnissa, ja tiedusteluvaltuutetun riittävät resurssit on varmistettava alusta asti.

Mietinnössä esitetään tiedusteluvaltuutetun kelpoisuusvaatimuksiksi oikeustieteen ylempää korkeakoulututkintoa, hyvää perehtyneisyyttä viran tehtävälleen sekä käytännössä osoitettua johtamistaitoa. Esityksen perusteluissa painotetaan erityisesti virkaan valittavalta edellytettävää tiedustelutoiminnan operatiivisen tason tuntemusta ja tietojärjestelmätiedustelun valvonnan mahdollistavaa teknistä erityisosaamista. Kuten perusteluissa todetaan, viran tehtävälleen moninaisuuden edellyttämää poikkeuksellisen laaja-alaista asiantuntemusta voitaisiin varmistaa tiedusteluvaltuutetun oman asiantuntemuksen ohella toimistoon otettavan esittelijähenkilöstön asiantuntemuksen kautta.

Yksilöiden viestintään kohdistuvien laajamittaisten tiedustelutoimivaltuuksien käyttö merkitsee syvälle käyvää puuttumista yksilön perus- ja ihmisoikeuksien alaan silloinkin, kun tiedusteluviranomainen toimii sinänsä hyväksyttävästi ja lainmukaisesti. Aihe on korostuneesti ihmisoikeuskysymys. Tiedustelutoiminnan uskottava valvonta, yksilöiden oikeuksien suojaaminen ja tiedusteluviranomaisten ennen näkemättömän painavien toimivaltuuksien tasapainottaminen edellyttää tiedusteluvaltuutetuksi valittavalta henkilöltä syvällistä perus- ja ihmisoikeusosaamista. Kelpoisuusvaatimuksissa tulisi esitettyä selkeämmin painottaa juuri tällaista oikeudellista osaamista sen sijaan, että kelpoisuusvaatimuksien esitettyjen perusteluiden kaltainen muotoilu johtaisi käytännössä valtuutetun valitsemiseen valvonnan kohteena olevan tiedusteluyhteisön sisältä.

Tiedusteluvaltuutetulle esitetään tiedustelun epäkohtiin reagoimisen keinoiksi muun muassa tiedustelumenetelmien käytön keskeyttämistä tai lopettamista tai huomautuksen antamista. Valtuutetulle esitetään myös muun muassa mahdollisuutta ilmoittaa tiedustelutoiminnassa ilmenneistä lainvastaisuuksista esitutkintaviranomaiselle.

Esityksessä on oikeaoppisesti esitelty tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaa ihmisoikeutta muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan kannalta. Yksilön kannalta pääsy tehokkaihin oikeussuojakeinoihin edellyttää, että valvontaa suorittavan tahon ratkaisulla on oikeudellisesti sitova vaikutus. Oikeussuoja saattaa olla tehoton myös esimerkiksi silloin, jos asiaa ratkaisevalla taholla ei ole toimivaltaa määrätä valittajalle vahingonkorvausta. Tällaista mahdollisuutta ei esitetä lausuttavana olevassa mietinnössä, ja sen lisäämistä tulisikin vielä harkita.

Tiedusteluvaltuutetulle ehdotetaan laajoja tiedonsaantioikeuksia, mikä on tervetullutta ja aiheellista. On kuitenkin syytä arvioida, pystyisivätkö myös tiedusteluyhteisön sisällä toimivat henkilöt esitetyssä järjestelmässä muun muassa salassapitosäännösten estämättä saattamaan tarvittaessa anonyymisti valtuutetun ja muiden valvontaa suorittavien tahojen tietoon mahdollisia järjestelmän väärinkäytöksiä ja ylilyöntejä. Kansalaisen perus- ja ihmisoikeuksien puolustamisen kannalta

elintärkeiden paljastusten mahdollisuus tulisi nimenomaisesti turvata ilman esimerkiksi rangaistusseuraamusten uhkaa.

Lausuttavana olevan mietintökokonaisuuden monimutkaisuutta ja vaikeaselkoisuutta lisää osaltaan se, että yhdestä valvonnan keskeisestä osasta, tuomioistuimen lupaviranomaisena harjoittamasta tiedustelumenetelmien etukäteiskontrollista, säädetään lausuttavana olevan esityksen ulkopuolella, siviili- ja sotilastiedustelun varsinaista toteuttamista koskevissa mietinnöissä.

Kuten muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomukset osoittavat, nykyisten poliisin salaisten pakkokeinojen kohdalla etukäteiskontrollia harjoittava kärjäoikeus hyväksyy lähes kaikki poliisin telepakkokeinohakemukset. Näin ollen kriittisen tärkeää tulkintakäytäntöä perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytysten vaatiman välttämättömysedellytyksen rajoista ei pääse edes syntymään. Tuomioistuimen harjoittaman etukäteiskontrollin tehokkuuteen tulee kohdistumaan huomattavasti aiempaa enemmän painetta ehdotettujen laajamittaisten, perusteiltaan häkellyttävän tulkinnanvaraisten ja epämääräisten uusien tiedustelutoimivaltuuksien myötä.

Tiedusteluvaltuutetulle ei olla esitetty oikeutta olla läsnä kärjäoikeuden tiedustelumenetelmiä koskevissa lupakäsittelyssä tai muunkaanlaista oikeutta ottaa osaa tuomioistuinten lupakäsittelyyn. Valvonnan kattavuuden takaamiseksi ja myös tuomioistuinkontrollin laadun edistämiseksi valtuutetulle tulisi taata myös tällainen rooli. Yksi mahdollisuus olisi myös eräiden lausunnonantajien ehdottama mahdollisuus kannella kärjäoikeuden lupapäätöksestä hovioikeuteen. Tiedusteluvaltuutetun tai muun yksilön oikeuksia valvovan asiamiehen läsnäolomahdollisuutta tai muita prosessiin osallistumisen mahdollisuuksia puoltaisi se, että kyse on toiminnan kohteelta salassa suoritettavien keinojen määräämistä koskevasta toiminnan kohteelta salaisesta käsittelystä

Valitettavasti myös tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain osaksi esitetty, parlamentaarista valvontaa eli eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokuntaa koskeva sääntely puuttuu lausuttavaksi annettusta esityksestä. Tätä koskeva eduskunnan pääsihteerin asettaman työryhmän valmisteleva mietintö on julkaistu irrallaan lausuttavana olevasta mietinnöstä. Mietintöjen yhteensovittaminen jo ennen lausuntokierrosta olisi ollut paikallaan. Kyseisestä esityksestä voidaan kuitenkin lyhyesti todeta seuraavaa:

Laajoin tiedonsaantioikeuksin varustettu demokraattinen valvontaelin on lähtökohtaisesti tervetullut ehdotus ja olennainen osa tiedusteluviranomaisiin kohdistettavaa tarpeellista valvontaa. Esityksen jossain määrin ongelmallisiin kohtiin sisältyy valiokunnan muita valiokuntia pienempi koko (vain 11 jäsentä eikä varajäseniä). Toisaalta valiokunnan jäsenille asetetut, sinänsä täysin ymmärrettävät, raskaat salassapitovelvollisuudet vaikeuttavat avointa, läpinäkyvää, demokraattista keskustelua mahdollisista valvonnan epäkohdista sekä mahdollisten ylilyöntien tai väärinkäytösten saattamista kansalaisten tietoon. Yhtäältä sinänsä ymmärrettävä vaatimus valiokunnan jäseniin kohdistettavasta turvallisuuselvityksestä taas merkitsee käytännössä sitä, että valvonnan kohtena oleva

viranomainen, suojelupoliisi, on itse asemassa, jossa se on arvioimassa, ovatko sen valvojiksi ehdotetut tähän tehtävään sopivia.

Kunnioitavasti

Amnesty International Suomen osasto

Niina Laajapuro

Ihmisoikeustyön johtaja

Mikko Aarnio

Oikeudellinen asiantuntija

Aarnio Mikko  
Amnesty International Suomen osasto