Ulkoasiainvaliokunnalle

AI FI 12/2018
12.4.2018

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 5860 440 F: 09 5860 4460
E: amnesty@amnesty.fi 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:

1. Yleistä

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.

2. Amnestyn kanta viestintään kohdistuvasta tiedustelusta

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 pohjaudu 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.

3. Perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytyksistä: tehokkuusvaatimus

Hallitus esittää perustuslain yksityisyyden suojaa koskevan 10 §:n sisältämän kvalifioidun lakivarauksen 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 riittävyydestä 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 ihmioikeustuomioistuimen 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 uhkiin, 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 asettanee valtavia haasteita. Hakuehtojen epätäsmällisyys 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.

4. Tiedustelutoiminnan valvonta – tiedusteluvaltuutettu

Tiedustelutoiminnan hyväksyttävyydelle perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta on kriittisen tärkeää tarkoin rajattu lainsäädäntö ja toiminnan tehokas valvonta. Valvonnan on oltava riippumatonta, läpinäkyvää ja tehokasta. Esityskokonaisuudessa ehdotetaan valvontamuodoiksi tuomioistuimen etukäteisvalvontaa, parlamentaarista valvontaa ja erillisen laillisuusvalvojan perustamista.

Hallitus esittää, että tiedustelutoiminan laillisuusvalvojaksi perustetaan uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu. Amnesty International kannattaa tiedusteluvaltuutetun perustamista.

Tiedusteluvaltuutetun tehtävänä olisi tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta. Käytännössä tiedusteluvaltuutetulla olisi laajat tiedonsaantioikeudet, oikeus olla läsnä käräjäoikeuden lupakäsittelyissä, oikeus ilmoittaa lainvastainen toiminta esitutkintaan, hän voisi lopettaa tai keskeyttää olennaisesti lainvastaisen tiedustelutoiminnan ja hän voisi antaa huomautuksia lainvastaisesta toiminnasta. Merkittävät valvontahavainnot valtuutettu voisi saattaa tiedusteluvaliokunnan käsiteltäväksi ja eduskunnalle hän antaisi vuosittain vuosikertomuksen ja erilliskertomuksia tärkeäksi katsomistaan asioista.

Esitys tiedusteluvatuutetusta on kiitettävästi valmisteltu ja valtuutetun toimivaltuudet ja oikeudet ovat suurelta osin linjassa tiedustelutoiminan valvontaa koskevien kansainvälisten suositusten ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kanssa. Kiinnitämme seuraavaksi huomiota muutamiin seikkoihin, jotka ovat esityksissä epäselvät ja ehdotuksiin, joilla valvontaa voitaisiin parantaa.

On tervetullutta, että tiedusteluvaltuutettu voi osallistua tuomioistuimen lupakäsittelyyn, mutta valtuutetun toiminnan rajaaminen ainoastaan läsnäoloon tuomioistuimessa ei ole perusteltua. Amnesty International katsoo, että tiedusteluvaltuutetun tulisi olla läsnä lupakäsittelyissä ja hänellä tulisi olla puhe-oikeus tuomioistuimessa.

Hallituksen esityksessä käytetään käsitteitä ”lainvastainen” ja ”olennaisesti lainvastainen”. Tiedusteluvaltuutettu voisi esimerkiksi ilmoittaa esitutkintaan tai keskeyttää ja lopettaa ”lainvastaisen” toiminnan. Perusteluissa kuitenkin todetaan (HE s. 59), että toiminnan on oltava ”olennaisesti lainvastaista”, jotta tiedusteluvaltuutettu voisi määrätä tiedustelumentelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi. Jää hieman epäselväksi minkälainen lainvastainen tiedustelutoiminta olisi käytännössä niin perusteltua, että tiedusteluvaltuutetun ei tulisi lopettaa tai keskeyttää sitä HE:n perustelujen mukaan. Tiedustelumentelmiä käytettäessä puututaan keskeisiin ihmisoikeuksiin, joten lainvastaisen toiminnan ei tulisi olla hyväksyttävää. Käytettäessä porrastettuja käsitteitä kuten ”olennaisesti lainvastainen” lukijalle jää se mielikuva että jotkut lainvastaiset tiedustelutoimenpiteet olisivat hyväksyttäviä siksi, että tiedusteluvaltuutettu ei saisi keskeiyttää tai lopettaa niiden käyttämistä.

Hallituksen esityksen vertailevassa osuudessa kerrotaan, että monissa valtioissa tiedustelutoiminnan valvontaa on vuosien saatossa lisätty. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on todennut tiedustelutoiminnan valvontaa koskevissa suosituksissa, että tiedustelun valvontajärjestelmää tulisi säännöllisesti arvioida. Arvioinnin kohteena tulisi olla esimerkiksi valvojien toimivaltuudet, valvonnan tehokkuus ja käytäntöjen yhteensopivuus ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa [1]

[1] Democratic and effective oversight of national security services, Issue Paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights (2015), s.14 kohta 23

Ihmisoikeusvaltuutettu suosittelee myös, että valvontainstituutioilla on oltava riittävät taloudelliset resurssit ja henkilöstöresurssit. Resurssien riittävyyttä tulisi arvioida säännöllisesti.[2] Amnesty International pitää nyt esitettyjä resursseja varsin alhaisina. Korostamme, että tehokas valvonta edellyttää myös riittäviä resursseja. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu toteaakin suosituksissa, että valvontainstituutioiden resursseja olisi hyvä arvioida niissä tilanteissa joissa valvottavien kohteiden resursseja lisätään.

5. Tuomiostuimen etukäteiskontrolli

5.1. Tiedustelumenetelmän käyttämisestä päättäminen

Parlamentaarisen valvonnan ja perustettavan valvontaviranomaisen suorittaman jälkikäteisvalvonnan ohella keskeisen tärkeässä roolissa tiedustelun lainmukaisuuden turvaamisessa on etukäteinen tuomioistuinkontrolli.

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 päällystöön 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 päällystöön 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 päällystöön 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 päällystöön 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 järejstelmän sisällä ns. checks and balances -rakennelmaa.

5.2. Kiireelliset tilanteet

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

---

[2] Democratic and effective oversight of national security services, Issue Paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights (2015), s.14 kohta 19

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 koskevissa pykäläteksteissä ei täsmennetä kiireellisen päätöksen tekemisen edellyttämää poikkeuksellisuutta ja välttämättömyyttä, joskin yksityiskohtaisissa perusteluissa tältä osin viitataan muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ilmeneviin edellytyksiin. Eduskunnan 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 ylipäätään Suomeen kohdistuvien ulkoisten uhkien kartoittamiseksi, esimerkiksi turvallisuusympäristön kehityksen seuraamiseksi ja kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan tilannekuvan muodostamiseksi. Tämäntyyppistä 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.

5.3. 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 tuomiostuimen päätöksessä tulisi eritellä, miten asia liittyy laissa määriteltyihin tiedustelun kohteisiin (poliisilain 5 a luvun 3 § ja tietoliikennetiedustelulain 3 §). Kohteet ovat terrorismi, ulkomainen tiedustelutoiminta, valtio- tai yhteiskuntajärjestystä uhkaava toiminta, joukkotuhoaseet, 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. Listaus on tyhjentävä ja vain siinä tarkoitettuja toimintoja voidaan käyttää tiedustelun kohteena.

Listaus 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 turvallisudelle 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 (päätöslauselma 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 laajudesta 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. Tietolikennetiedustelua 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.

5.4. Tuomioistuinkäsittelyn julkisuus ja tiedusteluvaltuutetun asema

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. Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu suosittelee yksityisyyden suojaa ajavien asiamiesten sisällyttämistä tuomioistuinten lupamenettelyihin.[3]

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

[3] Democratic and effective oversight of national security services, Issue Paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights (2015), s.12 kohta 8

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.

5.5. 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 myös 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 muutoksenhakukeinot tiedustelutoimintaan. Suomessa korkein oikeus on esimerkiksi tuomiossa KKO:2012:45 linjannut esitutkintaan ja hyödyntämiskieltoihin liittyvää lainsäädäntöä. Tavanomaisten pakkokeinojen osalta vastaavaa oikeuskäytäntöä kehittyy 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.

5.6. Tuomioistuinkontrollin tehokkuus

Tuomioistuimen harkintavaltaan ja tuomiostuinkäytännön varaan jää pitkälti se, mitä viranomaisen tekemän tiedusteluhakemuksen perusteluilta ja tarkkuudelta sekä pyydettävien 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 hyväksimisprosenteista 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 säädetyillä 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). Tuomiostuinkontrollin tehokkuutta paikkokeinojen ja salaisten tutkintakeinojen osalta onkin Suomessa syytä arvioida kriittisesti.

6. 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 tiedustelukieltojen vuoksi, tai siksi, että tietoa ei yksinkertaisesti tarvita kansallisen turvallisuduen 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 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). 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.

7. Yksilön käytettävissä olevat oikeussuojakeinot

Tiedustelutoimenpiteen kohteeksi joutuneella yksilöllä olisi käytettävissään jokseenkin rajatut oikeussuojakeinot. Ensinnäkin, kuten yllä on todettu, yksilön oikeussuojan toteutuminen edellyttää, että hän ylipäänsä saa tiedon siitä (tai muulla tavoin epäilee), että häneen on kohdistunut tiedustelutoimenpide. Yksilö voisi tehdä kantelun tiedusteluvaltuutetulle (laki tiedustelutoiminnan valvonnasta 11 §) ja tehdä valtuutetulle tutkimispyynnön (12 §). Lisäksi henkilö voi pyytää tietosuojavaltuutettua tekemään tarkastuksen henkilörekisteriin henkilötietolain nojalla. Yksilöllä olisi myös mahdollisuus kannella ylimmille laillisuusvalvojille ja syrjinnän vastaista toimintaa tiedustelutoiminnassa epäilevä henkilö voisi kannella asiasta yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt, että yksilöllä on oltava mahdollisuus saada vahingonkorvauksia lainvastaisesta toiminnasta. Edellä mainitut tahot eivät kuitenkaan voi määrätä vahingonkorvauksia yksilöille. Vahingonkorvauksen toteutuminen edellyttäisi ilmeisesti erillistä siviiliprosessia tuomioistuimessa ja olisi varsin raskas prosessi yksilölle kantelumenttelyn lisäksi. Tämä on selkeä puute, johon toivomme muutosta lain eduskuntakäsittelyssä.

8. 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. Eduskunnan olisi syytä pohtia tähän soveltuvaa ratkaisua. Esimerkiksi rikoslain 4 luvun 7 §:n ja rikoslain 6 luvun 8 §:n soveltuvuuutta 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 kidutusteot.

9. 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 ongelmatonta, 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 järisyttävät 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

Amnestyn suositukset eduskunnalle

- Eduskunnan tulisi vaatia hallitukselta näyttöä valittujen tiedustelumentelmien tehokkuudesta vertailukelpoisissa valtioissa (perusoikeuksien rajoittamisen tehokkuusvaatimuksen mukaisesti)

- Tiedustelun kohdelista on laaja ja sisältää käsitteitä joita voi käytännössä olla vaikea määritellä, sitä tulee tarkentaa (ehdotetut poliisilain 5 a luvun 3 § ja tietoliikennetiedustelulain 3 §).

- Tiedusteluvaltuutetun prosessioikeuksia lupamenettelyissä on laajennettava. Tiedusteluvaltuutetun tulisi olla läsnä lupamenettelyissä ja hänellä tulisi olla puhe-oikeus sekä oikeus hakea muutosta käräjäoikeuden päätöksiin.

- Tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain HE:n perusteluita tulisi tarkentaa siten, että tiedusteluvaltuutetun oikeus keskeyttää tai lopettaa tiedustelumentelmän käyttö ei rajoittuisi ainostaan niihin tilanteisiin, joissa on toimittu ”olennaisesti” lainvastaisesti. Viranomaisen toiminta joko on tai ei ole lainvastaista.

- Tiedusteluvaltuutetun toiminnalle on varattava riittävästi resursseja, jotta valvonta on tosiasiallisesti tehokasta. Resurssien riittävyyttä on arvioitava säännöllisesti ja resursseja on lisättävä, mikäli tiedusteluviranomaisten resursseja lisätään.

- Poliisilain 5 a luvussa ehdotettuja erilaisia päätös- ja lupamenettelyitä eri tiedustelumenetelmille tulisi tarkentaa.

- Tuomistuimen tulisi aina päättää tiedustelumenetelmän käytöstä. Ehdotetussa lakitekstissä ei tällä hetkellä tarkenneta, että kiireellisissä tilanteissa lupamenettelystä poikkeamisen on oltava poikkeuksellista ja ehdottoman välttämätöntä.

- Lupamenettelyihin osallistuvilta tuomareilta on edellytettävä erityistä perehtyneisyyttä tiedustelumenetelmiin ja valtion ihmisoikeusvelvoitteista.

- Lupamenettelyissä suojelupoliisin vaatimuksen ja tuomioistuimen päätöksen muotovaatimuksia on tarkennettava siten, että niissä ilmenee tarkkaan miten valvottava liittyy tiedustelun kohteisiin (laissa listatut kohteet ovat mm. terrorismi uhka).

- Tiedustelumenetelmien lupamenettelyihin tulisi osallistua julkista etua ajava asiamies.

- Tietoliikennetiedustelun ilmoittamisvelvollisuuden poikkeuksista on luovuttava, esimerkiksi lääkärin ja asianajajan viestien lukemisesta on ilmoitettava valvottaville.

- Lähetyksen pysäyttämisestä ja jäljentämisestä on säädettävä ilmoittamisvelvollisuus.

- Lainvastaisen tiedustelutoiminnan kohteeksi joutuneen yksilön oikeus vahingonkorvauksiin on varmistettava Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämällä tavalla.

- Vakavia ihmisoikeusloukkauksia tiedustelutoiminnassa julkisuuteen tuovat henkilöt tulisi vapauttaa rikosvastuusta (Whistleblower-.suoja).