

SISÄMINISTERIÖ

31. 08. 2017

INRIKESMINISTERIET

Sisäministeriölle

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö 24.4.2017 (SMDno-2015-1509)

**Lausunto mietinnöstä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi***Yleistä*

Tiedustelutoimintaa koskevaa lainsäädäntöä pyritään kehittämään siten, että tiedustelun perusteet ja sen rajat tulisivat laissa määritellyiksi ja että sen piiriin joutuvien henkilöiden perusoikeudet turvattaisiin. Nämä ovat asianmukaisia lähtökohtia tiedustelulainsäädännön laatimiselle. Ehdotetussa lainsäädännössä on pitkälti kysymys arvopohjaisista valinnoista yhtäältä yksityiselämän suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden ja toisaalta yhteiskunnan turvaamisen välillä. Korkein oikeus ei ota kantaa siihen, miten näitä intressejä on ehdotuksessa punnittu, vaan keskittyy lausunnossaan arvioimaan ehdotettua lainsäädäntöä siltä osin kuin se koskee tuomioistuimen tehtävää sen harkitessa luvan myöntämistä tiedustelumenetelmien käyttöön. Korkein oikeus pitää tärkeänä, että oikeusturvaan kohdistuvia vaaratekijöitä pyritään kompensoimaan riittävän monipuolisella lupaharkinnalla.

Ehdotetun lainsäädännön mukaan useiden tiedustelumenetelmien käyttö edellyttäisi tuomioistuimen lupaa joko kaikissa tai laissa tarkemmin määritellyissä tilanteissa. Lupamenettelyn tosiasiallisen merkityksen kannalta on tärkeää, että luvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty mahdollisimman täsmällisin ja tarkkarajaisin säännöksin ja että tuomioistuimella on riittävä tietopohja ja osaaminen harkintansa perusteeksi. Lupaharkinta

olisi tiedusteluasioissa jo lähtökohtaisesti tuomioistuimelle olennaisesti hankalampaa kuin voimassa olevan lainsäädännön mukaisia salaisia tiedonhankinta- ja pakkokeinoja koskevissa asioissa, koska näistä poiketen tiedustelutoiminnassa tiedonhankinta kohdistuisi ennen kaikkea toimintaan, jossa ei ole kysymys epäillyistä tai edes suunnitteluvaiheessa olevista rikoksista.

Tiedustelulainsäädäntöä laadittaessa on syytä huolehtia siitä, että tuomioistuimen toimesta tapahtuva tiedustelumenetelmien käytön ennakkovalvonta ei jää näennäiseksi vaan voi täyttää tarkoituksensa eli turvata sen, että luvanvaraisiksi säädettyissä tilanteissa tiedustelutoimintaa harjoitetaan lainmukaisesti eikä toiminnassa puututa kenenkään oikeuksiin enempää kuin on välttämätöntä.

Nykyisten pakkokeinojen käyttöä koskevassa lupamenettelyssä on ilmennyt tulkintaongelmia, joita on pyritty selvittämään korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä (ks. esim. KKO 2007:7 ja KKO 2009:54). Myös laillisuusvalvonnassa on arvosteltu sitä, että lupamenettely vaikuttaa usein pohjautuvan liiaksi luvan hakijan antamiin tietoihin.

Tiedustelutoimintaan liittyvä lupaharkinta on tuomioistuimille uusi ja luonteeltaan aikaisemmasta poikkeava tehtävä. Vaarana on, että edellä mainitut pakkokeinoja koskevaan lupamenettelyyn liittyneet ongelmat tulevat vieläkin korostetummin esiin tiedustelumenetelmien käyttöä koskevassa lupamenettelyssä. Siksi on pyrittävä tehokkaasti varmistamaan se, että tuomioistuimella on oikeus saada riittävät tiedot päätöksen tekemisen perusteeksi sekä riittävä asiantuntemus annettujen tietojen arvioimiseksi. Vain näillä edellytyksillä tuomioistuin voi toteuttaa todellista tuomioistuinkontrollia.

#### *Tuomioistuimen asiantuntemuksen turvaaminen*

Ehdotuksen mukaan tiedustelutoimintaan liittyvät lupa-asiat keskitettäisiin Helsingin kärjäoikeuteen. Korkein oikeus pitää ehdotusta perusteltuna tuomioistuimen asiantuntemuksen turvaamiseksi. Tarvitaan kuitenkin myös muita toimenpiteitä sen turvaamiseksi, että tuomioistuin kykenee arvioimaan esimerkiksi sitä, täyttääkö lupahakemuksen kohteena oleva tiedustelumenetelmän käyttö suhteellisuusperiaatteen asettamat vaatimukset.

Korkein oikeus toteaa, että tuomioistuimilla ei ole kysymyksessä olevaan tiedustelutoimintaan sellaista kosketusta, joka antaisi niille asiantuntemusta arvioida eri tiedustelumenetelmien tehokkuutta ja käyttökelpoisuutta. Tilanne on olennaisesti toinen kuin tuomioistuinten arvioidessa salaisten pakkokeinojen käyttöä rikosten selvittämisessä tai paljastamisessakin. Työnsä kautta tuomarit oppivat tuntemaan useiden rikosten tyyppillisiä tekotapoja ja myös poliisin käyttämiä tutkintamenetelmiä ja niiden tehokkuutta eri tilanteissa. Varsinkin huumausainerikosten tutkinnan menetelmät ja rikosepäilyjen perusteet ovat verraten hyvin tuomareiden arvioitavissa, mikä mahdollistaa todellisen käyttökynnyksen kontrollin, jos annetut tiedot ovat paikkansa pitäviä. Esimerkiksi terrorismiepäilyjen perusteista tai tällaisten rikosten tutkintamenetelmistä tuomareille ei nykyisen työnsä perusteella ole kertynyt tietoja, eikä heillä sen vuoksi ole entuudestaan riittävää osaamista perusteltujen päätösten tekemiseen.

Korkein oikeus korostaa sitä, että tuomioistuimia ei tule käyttää salaisten pakkokeinojen hyväksyttävyyden tukena, jos sovellettava lainsäädäntö ja tuomioistuinten tietopohja eivät mahdollista todellista kontrollia. Yleispiirteinen lainsäädäntö ja puutteellinen tietopohja voivat johtaa näennäiskontrolliin, jossa päätösten perusteet ovat tosiasiasa hakijoina toimivien viranomaisten antamia ilman tuomioistuinten niihin kohdistamaa asianmukaista arviointia. On vaativaa arvioida esimerkiksi sitä, onko lupahakemuksen kohteena olevan tiedustelumenetelmän käyttö suhteellisuusperiaatteen mukaista, jos ei kykene kunnolla arvioimaan mahdollisuutta käyttää vaihtoehtoisia tiedonhankinnan menetelmiä.

Ehdotetun lainsäädännön mukaisia lupa-asioita käsitteleville tuomareille tulisi järjestää riittävästi koulutusta, jossa käsitellään avoimesti ja konkreettisesti tiedustelutoimintaa ja -menetelmiä. Tuomareita tulisi perehdyttää myös tiedustelumenetelmien käyttöön liittyviin perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin, kuten asiaa koskevaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöön. Yksi tapa syventää tuomareiden asiantuntemusta olisi pyrkiä järjestämään vierailuja, yhteisiä seminaareja tai muita tilaisuuksia, joissa suomalaiset tuomarit voivat vaihtaa kokemuksia sellaisten ulkomaisten tuomareiden kanssa, joilla on kokemusta vastaavanlaisen tiedustelulainsäädännön soveltamisesta.

*Tiedusteluvaltuutetun asema*

Oikeusministeriön asettama työryhmä on tiedustelutoiminnan valvontaa koskevassa mietinnössään ehdottanut perustettavaksi tiedusteluvaltuutetun viran. Tiedusteluvaltuutetun tehtävänä olisi valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa.

Tiedustelutoimintaa koskevien lakiehdotusten mukaan tiedusteluvaltuutetulla ei kuitenkaan olisi puhevaltaa oikeudenkäynnissä, jossa tiedusteluviranomainen hakee tuomioistuimelta lupaa tiedustelumenetelmän käyttöön. Korkein oikeus pitää tätä selvänä puutteena. Tiedusteluvaltuutetun tehtävän tehokas hoitaminen edellyttää sitä, että tiedusteluvaltuutettu voi käyttää puhevaltaa jo alkuperäisessä lupaprosessissa eikä puuttua esimerkiksi väärin tai harhaanjohtavien tietojen perusteella haettuun lupaan vain jälkeenpäin antamalla tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lakiehdotuksen 24 §:ssä tarkoitetun määräyksen tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta. Tiedusteluvaltuutetun puhevalta lupaprosessissa myös syventäisi ja monipuolistaisi tuomioistuimen harkintaa lupa-asioissa. Vertailukohtana tällaiselle tiedusteluvaltuutetun osallistumiselle oikeudenkäyntiin voidaan mainita pakkokeinolain 10 luvun 44 §, jonka mukaan tuomioistuimen on määrättävä asuntokuuntelua koskevan vaatimuksen käsittelyyn julkinen asiamies valvomaan rikoksesta epäillyn ja muiden kuuntelun kohteeksi mahdollisesti joutuvien etuja. Esimerkiksi vangitsemisoikeudenkäynneistä saatu kokemus osoittaa, että pakkokeinojen käytön rajoista päättämisessä on hyötyä siitä, että asiassa on kaksi osapuolta, joiden tehtävänä on erilaisten intressien valvominen.

Niin kuin jäljempää ilmenee, tiedustelun edellytyksiä koskeviin säännöksiin sisältyy käsitteitä, joiden tulkitseminen edellyttää tiedustelumenetelmiä koskevaa asiantuntemusta. Vaikka lupa-asioita käsittelevillä tuomareilla olisikin mahdollisuus hankkia tiedustelumenetelmiä koskevaa tietoa, heidän asiantuntemuksensa hakemusten arvioinnissa jää väistämättä heikommaksi kuin hakijoina olevien tiedustelun ammattilaisten asiantuntemus. Tätä lähtökohtaista eroa voidaan tasoittaa, jos lupahakemusasian käsittely tapahtuu oikeudenkäyntinä, joissa on hakijan ohella toinenkin asianosainen. Korkein oikeus katsoo, että tiedusteluvaltuuksien käytön tuomioistuinkontrollin toimivuuden ja uskottavuuden kannalta olisi erittäin tärkeää, että tiedusteluvaltuutetulle aina varattaisiin tilaisuus osallistua lupahakemuksen käsittelyyn.

Tiedusteluvaltuutetulla tulisi myös olla oikeus kannella kärjäoikeuden päätöksestä hovioikeuteen. Tällä tavoin tiedusteluvaltuutettu voisi nopeasti ja tehokkaasti puuttua tilanteisiin, joissa hän katsoo, että lupa on myönnetty virheellisin tai puutteellisin perustein.

Tiedusteluvaltuutetun keskeinen asema järjestelmässä edellyttää, että valtuutetulla olisi mahdollisimman vahva asema suhteessa tiedusteluvaltuuksia hakeviin tahoihin. Vahva asema muun muassa virassa pysymisen suhteen turvaisi sen, että lupaa koskevien hakemusten käsittelyssä olisi uskottavasti edustettuna myös hakemuksen mahdollisia puutteita arvioiva taho. Valvonnan riippumattomuus ja itsenäisyys ovat olennainen edellytys sille, että tiedusteluvaltuutettua voidaan pitää uskottavana osapuolena lupahakemuksia käsiteltäessä.

#### *Siviilitiedustelun kohteet*

Siviilitiedustelussa tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä olisi, että sillä voidaan olettaa saatavan tietoja kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta (poliisilaki 5 a luvun 3 §:n 1 mom. ja laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa 6 §:n 1 mom.). Lakiehdotukset on kuitenkin kirjoitettu siten, että vaatimusta kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvasta vakavasta uhkasta ei arvioitaisi tapauskohtaisesti, vaan lakiehdotuksissa olevien luetteloiden mukaisia siviilitiedustelun kohteita olisi suoraan pidettävä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavina toimintoina. Tällainen ratkaisu on tuomioistuinkontrollin kannalta ongelmallinen.

Tuomioistuimen lupaharkinnan lähtökohtana olisi ainoastaan varmistuminen siitä, että lupaa tiedustelumenetelmän käyttöön haetaan tietojen hankkimiseksi sellaisista asioista, jotka on laissa säädetty sallituiksi siviilitiedustelun kohteiksi. Kaikilta osin ei olisi merkitystä sillä, millainen todellinen uhka tiedustelun kohteeksi haettuun toimintaan liittyy. Tuomioistuimen tehtäväksi jäisi arvioida, onko esitetty uskottavia perusteluja sille, että hakemuksessa väitetystä toiminnasta voidaan olettaa saatavan tietoja tiedustelumenetelmiä käyttämällä. Tuomioistuimelle esitetyn tehtävän kapeutta korostaa se, ettei tietojen saamisen todennäköisyydelle ole asetettu kynnyksiä.

Poliisilakiin ehdotetun 5 a luvun 3 §:ssä ja tietoliikennetiedustelua siviilitiedustelussa koskevan lakiehdotuksen 3 §:ssä on samansisältöiset luettelot siviilitiedustelun kohteista. Tämä luettelo ei täysin täytä tämänkaltaiselle lainsäädännölle asetettavaa vaatimusta siitä, että tiedustelun edellytyksistä olisi säädettävä mahdollisimman täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Muun muassa kohdat 1 (terrorismi), 3 (valtio- ja yhteiskuntajärjestystä uhkaava toiminta) ja 7 (vieraan valtion suunnitelma tai toiminta, joka voi aiheuttaa vahinkoa ulko- tai turvallisuuspolitiikalle taikka kansainvälisille suhteille, taloudellisille tai muille tärkeille eduille) ovat epäselviä ja voisivat mahdollistaa hyvinkin laajoja tulkintoja siviilitiedustelun sallituista kohteista. Käytettyjen käsitteiden tulkinnanvaraisuutta ja mahdollisten tulkintavaihtoehtojen laajuutta kuvaa esimerkiksi se, että perustelujen mukaan (s. 187) tiedustelun kohteena voisi olla myös terrorismi ilmiötasolla.

Tuomioistuinkontrollin merkitystä lisäksi se, että konkreettisen uhkan vakavuutta jollakin tavoin edellytettäisiin kaikkien uhkien osalta. Joka tapauksessa olisi perusteltua, että tiedonhankinnan tuloksellisuudelle asetettaisiin kynnys esimerkiksi edellyttämällä sitä, että tietoa voidaan *perustellusti* olettaa saatavan. Tällainen kynnys antaisi tuomioistuimelle paremmat edellytykset hoitaa sille kuuluvaa tehtävää tiedusteluvaltuuksien käytön kontrolloinnissa.

Korkein oikeus toteaa vielä, että tiedustelun edellytyksiä koskevien säännösten tulkinnanvaraisuudesta aiheutuvia ongelmia voitaisiin olennaisesti vähentää lisäämällä soveltamisvaatimukseen edellä kuvatun kaltaisia kynnyksiä ja ennen kaikkea kehittämällä lupaprosessia siten, että tiedusteluvaltuutetun tehtävänä olisi tuoda esiin myös mahdollisia luvan myöntämistä vastaan puhuvia seikkoja.

Presidentti



Timo Esko

Kansliapäällikkö



Tommi Vuorialho