

Asia: SMDno-2015-1509; SM047:00/2015

## **Ehdotus siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi; työryhmän mietintö 8/2017**

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Sisäministeriölle

Pyydettyinä lausuntona siviilitiedustelulakityöryhmän mietinnöstä Siviilitiedustelulainsäädäntö Helsingin käräjäoikeus esittää kunnioittaen seuraavan.

Aluksi

Sisäministeriö on 1.10.2015 asettanut työryhmän valmistelemaan ehdotukset siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi ja Puolustusministeriö on samana päivänä asettanut hankkeen valmistelemaan ehdotuksen sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi. Oikeusministeriö on 17.10.2016 asettanut työryhmän valmistelemaan tarpeellinen lainsäädäntö siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi. Työryhmät ovat antaneet mietintönsä 19.4.2017.

Helsingin käräjäoikeudelle esitetään kaikissa mietinnöissä uusia tehtäviä. Mietinnöissä lähdetään siitä, että silloin, kun tiedonhankintakeinosta päättäminen edellyttää tuomioistuimen päätöstä, asia käsitellään keskitetysti Helsingin käräjäoikeudessa. Myös ne asiat, joissa tiedusteluvaltuutettu on väliaikaisella määräyksellä keskeyttänyt tai lopettanut tuomioistuimen myöntämän luvan perusteella suoritettua tiedustelumenetelmän käytön, käsitellään Helsingin käräjäoikeudessa. Vaikka uusien

tehtävien asettaminen samalla, kun käräjäoikeuden resursseihin kohdistetaan vähentämisspaineita herättää kysymyksiä, Helsingin käräjäoikeus suhtautuu mietinnöissä esitettyihin uudistuksiin myönteisesti siltä osin kuin ne koskevat asioiden käsittelyä yksikössä.

Helsingin käräjäoikeuden kaikista kolmesta työryhmämietinnöstä annettavissa lausunnoissa keskitytään ehdotuksiin vain siltä osin kuin ne koskevat käräjäoikeutta ja sen toimintaan. Siviilitiedustelulakityöryhmän mietinnön ja sotilastiedustelua käsittelevässä mietinnön ehdotukset ovat valtaosin yhtenevät siltä osin kuin on kysymys tuomioistuimen roolista asioiden käsittelyn yhteydessä. Helsingin käräjäoikeuden mainittujen mietintöjen johdosta antamat lausunnot ovat tämän vuoksi suurelta osin saman sisältöiset.

#### Asioiden keskittäminen Helsingin käräjäoikeuteen

Mietinnössä esitetään suojelupoliisille valtuuksia tiedustelumenetelmien käytöstä siviilitiedustelun tarkoituksessa tilanteissa, joissa tiedustelumenetelmien käytöllä voidaan olettaa saatavan tietoja kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavasta toiminnasta. Tiedustelumenetelmät ovat menetelmällisesti samoja keinoja, joita salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva voimassa oleva poliisilain 5 luku käsittää. Esitetyllä tietoliikennetiedustelulla tarkoitetaan Suomen rajan viestintäverkossa ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuvaa tiedonhankintaa ja tiedon käsittelyä. Yhteistä tiedustelumenetelmille on, että niihin lupaa myönnettäessä tulee voida olettaa saatavan tietoja kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavasta toiminnasta. Tiedustelumenetelmiä käytetään siis tiedustelutarkoituksessa eli tilanteessa, jossa ei ainakaan vielä ole kysymys rikoksen estämisestä, paljastamisesta tai selvittämisestä niin kuin voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää.

Esitys lähtee siitä, että telekuuntelusta ja tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta, televalvonnasta, tukiasematietojen hankkimisesta, teknisestä kuuntelusta, teknisestä katselusta, teknisestä seurannasta, teknisestä laitetarkkailusta, paikkatiedustelusta ja tietoliikennetiedustelusta päättää esityksestä tarkemmin ilmenevissä tilanteissa Helsingin käräjäoikeus. On sinällään selvää, että mainittujen tiedustelumenetelmien käyttö voi tapahtua vain riippumattoman tuomioistuimen suorittaman laillisuuskontrollin jälkeen.

Tiedustelumenetelmiin liittyvien lupa-asioiden määrää on aikaisemman kokemuksen puuttuessa mahdoton ennakoida. Voidaan kuitenkin olettaa, ettei asioiden määrä tule olemaan niin suuri, että niiden ratkaisemisen edellyttämä erikoisosaaminen voitaisiin turvata muutoin kuin keskittämällä asiaryhmä yhteen käräjäoikeuteen.

Helsingin käräjäoikeudessa käsitellään noin 25 prosenttia kaikista maan pakkokeinoasioista. Merkittävien, vaikeiden ja laajojen asioiden osalta osuus on tätäkin suurempi. Helsingin käräjäoikeudessa on pakkokeinoasioissa jatkuvasti voimassa oleva päivystysjärjestelmä virka-ajan ulkopuolella. Kun tiedusteluasioiden luonne asettaa erityisen korkeat edellytykset niiden salassa pitämiselle, Helsingin käräjäoikeuden keskeinen sijainti ja suuri koko edesauttavat tavoitteen toteutumista. Peitetoimintaa koskevat asiat on jo aikaisemmin keskitetty Helsingin käräjäoikeuteen.

Käsittely, jossa suojelupoliisin edustaja on läsnä, pystytään näin ollen järjestämään salassapidon turvaavissa olosuhteissa.

Tiedustelumenetelmien myöntämistä koskevien tuomioistuimen harkintaa edellyttävien lupasioiden keskittäminen Helsingin käräjäoikeuteen työryhmän esittämässä laajuudessa on perusteltua.

#### Hakemuksen perustelevinen

Mietinnössä korostetaan, että suojelupoliisin on lupaa hakiessaan esitettävä ja perusteltava tosiseikat siten, että tuomioistuimella on mahdollisuus huolelliseen lupaharkintaan ja johtopäätösten tekemiseen. Perusteluvelvollisuus koskee sekä tiedustelumenetelmien käytön yleisiä edellytyksiä että sitä, mistä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta on kysymys.

Tuomioistuin on pakkokeino- ja salaista tiedonhankintaa koskevien asioiden käsittelyn yhteydessä kokonaan sen tiedon varassa, jonka hakija antaa. Tiedon on oltava riittävää ja oikean sisältöistä. Tuomioistuimen on kyselyvelvollisuuttaan käyttämällä varmistauduttava tiedon riittävydestä, mutta hakijan esittämien väitteiden sisällön kontrolloimiseen tuomioistuimella ei ole mahdollisuuksia. Sen ei pitäisi olla myöskään tarpeen, koska hakija toimii virkavastuun alaisena ja vastaa esittämiensä perusteiden oikeellisuudesta.

Tiedustelumenetelmiä käytetään tiedon hankkimiseksi laissa tarkoitetuista seikoista. Kun kysymys ei ole konkreettisen rikoksen estämisestä, paljastamisesta eikä selvittämisestä, on perusteltua, että hakijalle asetetaan korostettu velvollisuus selvittää luvan myöntämiseen liittyviä tosiseikkoja. Tuomioistuimen harkinta voi perustua vain siihen, että hakija kertoo – asioiden korkeasta salaisuusasteesta huolimatta - tuomioistuimelle avoimesti ja oikeasisältöisesti siitä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, josta tietoja halutaan tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankkia, sekä toimenpiteen kohteesta.

#### Käsittely käräjäoikeudessa

Käsittelyn kiireellisyydelle asetettavat vaatimukset edellyttävät, että myös oikeusministeriön asetus vangitsemisasioiden ja muiden kiireellisten asioiden käsittelystä käräjäoikeuksissa eräissä tapauksissa päivitetään vastaamaan uusien säännösten soveltamisesta aiheutuvaa päivystystarvetta.

#### Luvan voimassaolo

Työryhmä esittää, että tukiasematietojen hankkimista koskeva lupa voidaan antaa tietyksi ajanjaksoksi, paikkatiedustelun osalta enintään kuukaudeksi ja muiden tuomioistuimen käsiteltäväksi tulevien tiedustelumenetelmien osalta kuudeksi kuukaudeksi. Teknisen seurannan osalta lupa on voitu pakkokeino- ja poliisilakien perusteella jo aikaisemmin myöntää kuudeksi

kuukaudeksi, telekuuntelun, televalvonnan, teknisen kuuntelun, teknisen katselun ja teknisen laitetarkkailun osalta sen sijaan enintään kuukaudeksi. Tietoliikennetiedustelua koskevia säännöksiä ei lakiin ole aikaisemmin sisällytynyt.

Voidaan olettaa, että tiedustelutoiminnan luonne poikkeaa merkittävästi rikostorjunnan tarpeista. Se kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta, josta tiedustelumenetelmiä koskevan poliisilain 5a luvun 3 §:ssä tarkoitetuissa siviilitiedustelun kohteissa on kysymys, on ainakin pääsääntöisesti hyvin pitkäjänteistä. Toiminta tapahtuu salaisesti, vähitellen ja pitkän ajan kuluessa. Myös tiedustelumenetelmiä hyväksi käyttämällä saatava tieto koostuu todennäköisesti samalla tavalla ennemminkin pitkän ajan kuluessa kertyvistä palasista kuin yksittäisistä yksiselitteisistä tiedoista. Mikäli lupa voitaisiin myöntää vain esimerkiksi kuukaudeksi, vaarana olisi jatkohakemusten ketjuuntuminen lukuisiksi kuukauden välein tapahtuviksi käsittelyiksi samalla kun kunkin käsittelyn yhteydessä saatavan uuden tiedon määrä saattaisi jäädä hyvinkin vähäiseksi. Mikäli tiedustelumenetelmän käytölle sen sijaan tarvitaan kuuden kuukauden jälkeen jatkoa, uusi käsittely antaa myös tuomioistuimelle aidon mahdollisuuden kontrolloida luvan edellytysten olevan edelleen olemassa. Harva käsittelyrytmi palvelee siis oikeusvarmuutta mutta samalla lisäksi osaltaan myös asioiden salassa pitämisen tarvetta. Koska lupa voidaan myöntää enintään kuudeksi kuukaudeksi, sekä luvan hakijalla että tuomioistuimella on mahdollisuus arvioida luvan kesto myös kuutta kuukautta lyhyemmäksi eikä enimmäisaikaa siten ole välttämätöntä soveltaa.

Käräjäoikeus kannattaa esitystä luvan voimassaolon säätämisestä esitettyjen tiedustelumenetelmien osalta kuudeksi kuukaudeksi.

Laitteen, menetelmän tai ohjelman asentaminen ja poisottaminen

Poliisilain 5a luvun 15 §:n mukaan suojelupoliisin virkamiehelle esitetään oikeutta sijoittaa eräiden tiedustelumenetelmien käytön yhteydessä käytettävä laite, menetelmä tai ohjelmisto toimenpiteen kohteena olevaan esineeseen, aineeseen, omaisuuteen, tilaan tai muuhun paikkaan taikka tietojärjestelmään sekä oikeus tehdä sitä varten vaadittavia toimia. Säännöksen perusteluosassa kuitenkin todetaan, että jos tiedustelumenetelmän käyttöön tarvittaisiin tuomioistuimen lupa, tiedustelumenetelmän käyttöä koskevassa päätöksessä tulisi erikseen sallia laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen.

Telekuuntelua ja muita 5a luvun 15 §:ssä tarkoitettuja tiedustelumenetelmiä koskevissa säännöksissä todetaan, että vaatimuksessa ja päätöksessä on mainittava myös tietojen hankkimisen rajoitukset ja ehdot. Sanottujen säännösten perusteluissa ei kuitenkaan mainita, että ehdoilla tarkoitettaisiin esimerkiksi laitteen, menetelmän tai ohjelmiston sijoittamista koskevan luvan antamista.

Käräjäoikeus jättää harkittavaksi, onko riittävää, että tuomioistuimen lupaa koskeva edellytys asetetaan edellä kerrotulla tavalla ainoastaan 5a luvun 15 §:n perusteluissa.

Esityksessä (s. 135) todetaan tekniseen tarkkailuun kuuluvia tiedustelumenetelmiä yleisesti esiteltäessä, että käytettävien laitteiden ei tulisi olla vastaavalla tavalla Viestintäviraston tarkastamia kuin 5 luvussa. Tarkastamisen hoitaisi oikeudellinen valvoja. Oikeudellisella valvojalla tarkoitettaneen oikeusministeriön turvallisuusviranomaisten tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi asettaman työryhmän mietinnössä (oikeusministeriön julkaisu 18/2017) esitettyä tiedusteluvaltuutettua.

#### Peitetoiminnasta päättäminen

Pakkokeinolain 10 luvun 32 §:n mukaan peitetoiminnasta päättäneen poliisimiehen on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi, ovatko laissa tarkoitetut peitetoiminnan edellytykset olemassa. Poliisilain 5 luvun 33 §:n mukaan peitetoiminnasta päättäneen poliisimiehen on saatettava asia pykälässä tarkemmin kerrotuissa tilanteissa tuomioistuimen ratkaistavaksi, jos peitetoiminnalla saatua tietoa on tarkoitus käyttää oikeudenkäynnissä syyllisyyttä tukevana näyttönä.

Esityksen mukaan poliisilain 5a luvussa tarkoitetun peitetoiminnan käyttämisestä tekee päätöksen suojelupoliisin päällikkö. Koska tuomioistuimen roolista ei ehdotetussa säännöksessä tai esityksen perusteluissa lausuta, epäselväksi jää, lähdetäänkö mietinnössä siitä, että kun peitetoimintaa käytetään tiedustelumenetelmänä, sillä saatu tieto ei missään olosuhteissa päädy rikosoikeudenkäyntiin eikä tuomioistuimen sen vuoksi tarvitse arvioida peitetoiminnan edellytysten olemassaoloa. Seikka olisi kärjäoikeuden käsityksen mukaan joka tapauksessa syytä tuoda esiin säännöksen perusteluissa.

#### Tiedonhankinnasta ilmoittaminen

Kärjäoikeus toteaa, että siviilitiedustelulakityöryhmän esitys ja sotilastiedustelua valmistelleen työryhmän esitys eroavat toisistaan siltä osin kuin on kysymys siitä, onko tiedusteluviranomaisella velvollisuus ilmoittaa tiedonhankinnasta kohteelle suunnitelmallisen tarkkailun ja peitetyn tiedonhankinnan osalta. Esitetyn poliisilain 5a luvun 46 §:n 5 momentin mukaan mainittujen tiedustelumenetelmien osalta ilmoitusvelvollisuutta ei ole, jos asiassa ei ole aloitettu esitutkintaa. Sotilastiedustelulakia koskevan esityksen 86 §:n 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisuus on mainittujen tiedustelutoimivaltuuksien osalta olemassa.

Siviilitiedustelulakityöryhmän poliisilain 5a luvun 46 §:ää koskevan esityksen mukaan säännöksessä yksilöityjen tiedustelumenetelmien käytöstä on viipymättä ilmoitettava tiedonhankinnan kohteena olleelle henkilölle sen jälkeen, kun tiedustelumenetelmän käytön tarkoitus on saavutettu. Säännöksen perusteluissa ilmoitusvelvollisuus on kytketty joko siihen ajankohtaan, jolloin tiedustelumenetelmän käyttö on tosiasiallisesti lopetettu ennen luvan tai päätöksen voimassaolon päättymistä tai siihen, kun luvan tai päätöksen voimassaolo on päättynyt. Säännöksessä ei sen sijaan – toisin kuin poliisilain 5 luvun 58 §:ssä – määritellä sitä, milloin ilmoitus on viimeistään tehtävä.

Tuomioistuimien voisi esityksen mukaan suojelupoliisin päällystään kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta päättää, että ilmoitusta kohteelle voidaan lykätä enintään kaksi vuotta kerrallaan tai että se voidaan jättää kokonaan tekemättä. Esityksen perustelujen mukaan lykkäämistä ja uudelleen lykkäämistä sekä ilmeisesti myös ilmoittamatta jättämistä koskeva hakemus olisi tehtävä ennen määräajan päättymistä.

Tuomioistuimella ei ole edellytyksiä arvioida, onko lykkäämistä tai ilmoittamatta jättämistä koskeva hakemus tehty ajoissa, ellei säännökseen sisälly ajankohtaa, jolloin ilmoitus on viimeistään tehtävä. Asian jatkovalmistelussa on syytä harkita, onko säännöstä tältä osin syytä täydentää.

#### Julkisuus

Esityksessä on otettu asianmukaisesti huomioon asioiden diaarijulkisuuteen, asiakirjojen julkisuuteen ja käsittelyn julkisuuteen liittyvät kysymykset.

#### Lopuksi

Tiedustelumenetelmiä koskevan päätöksenteon keskittäminen Helsingin käräjäoikeuteen on perusteltua. Helsingin käräjäoikeudessa kertynyt kokemus vaativista pakkokeino- ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevista asioista takaa sen erikoisosaamisen, mitä päätöksenteko nyt esitettävien uusien tiedustelumenetelmien osalta edellyttää. Helsingin käräjäoikeuden organisaatio ja asioiden työkulut on suunniteltu siten, että ne takaavat myös nyt kysymyksessä olevien poikkeuksellisten asioiden erityisen korostetun salassapitovelvollisuuden toteutumisen.

Se, että tuomioistuimella on mahdollisuus myöntää lupa aina kuuteen kuukauteen saakka kerrallaan on järkevää; se parantaa tuomioistuimen edellytyksiä todelliseen lupakontrolliin, ei vaaranna kenenkään oikeusturvaa, mutta vähentää merkittävästi tuomioistuimen työmäärää siihen verrattuna, että kysymyksessä olevia asioita tulisi käsitellä kuukauden välein.

Helsingissä 8.6.2017

Tuomas Nurmi

Laamanni

Nurmi Tuomas  
Helsingin kärjäoikeus

Inkinen Jaana  
Helsingin kärjäoikeus