

Sisäministeriölle

LAUSUNTO TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNTÖÄ KOSKEVAN VALTIONEUVOSTON SELONTEON VALMISTELUA VARTEN (SMDNO-2020-980)

Pyydettyä lausuntona Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä "Asianajajaliitto") lausuu seuraavaa:

Taustaa

Tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja koskevassa 15. huhtikuuta 2015 päivätyssä ja silloisesta lainvalmistelusta vastanneelle puolustusministeriölle toimittamassaan lausunnossa Asianajajaliitto on oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti puoltanut erillisen tiedustelulainsäädännön säätämistä.

Sittemmin 1. kesäkuuta 2019 voimaan tulleet sotilastiedustelua koskeva laki (590/2019), siviilitiedustelua koskevat poliisilain (872/2011) 5 a luvun uudet säännökset, poliisilain muuttamista koskeva laki (581/2019) ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettu laki (582/2019) ovat korjanneet sääntelyssä ollutta aukkoa ja muodostavat nyt yhdessä "tiedustelulainsäädännöksi" kutsutun kokonaisuuden.

Asianajajaliiton käsityksen mukaan säädetty lainsäädäntö vastaa oikeusvaltioperiaatteen asettamia edellytyksiä.

Lausunnosta

Lausuntopyynnössään sisäministeriö on pyytänyt Asianajajaliittoa ja muita lausuntopyynnön vastaanottajia lausumaan kantansa tiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta, tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta sekä tiedustelulainsäädäntöön liittyvän oikeusturvan toteutumisesta ja mahdollisista muista asian kannalta merkittävistä seikoista.

Lausuntonsa lähdeaineistona Asianajajaliitto on käyttänyt tiedusteluvalvontavaltuutetun vuoden 2019 toimintakertomusta (K 14/2020 vp), tiedusteluvalvontavaliokunnalle toimittettuja lausuntoja sekä vastaavista lähteistä saatuja tietoja. Asiakokonaisuuteen liittyvistä salassapitointresseistä johtuen, asiaa koskeva lähdeaineisto on ollut sangen yleisluontoista, eikä Asianajajaliitolla ole tästä johtuen mahdollisuutta esittää yksi-tyiskohtaisempaa oikeudellista arviota esimerkiksi edellytyksistä, joiden perusteella erilaisiin tuomioistuimen lupaa vaativiin tiedustelutoimiin on ryhdytty. Näiden osalta käsiteltyjen asioiden lukumääräkin on salassapidettävää tietoa.

Tiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta

Asiaa koskeissa muiden tahojen toimittamissa lausunnoissa on laveasti käsitelty erilaisten tiedustelumuotojen eroavaisuuksia paitsi tiedustelun luonteen, kohteen ja käytettävien keinojen osalta. Lähtökohta on, että sotilastiedustelu on Suomen sotilaalliseen puolustamiseen liittyvää tiedonhankintaa ja muu tiedustelu puolestaan siviilitiedustelua. Sotilastiedustelu kohdistuu oletusarvoisesti valtiollisiin toimijoihin, siviilitiedustelu puolestaan sekä valtiollisiin että ei-valtiollisiin toimijoihin. Käytettävät tiedustelukeinot ovat moninaiset, eikä niiden yksityiskohtaisempi tarkastelu tässä yhteydessä ole aiheellista.

Alkuperäisessä vuoden 2015 lausunnossaan Asianajaliitto on kiinnittänyt huomionsa siihen, että vaikka esimerkiksi puolustusvoimien ja Suojelupoliisin lakisääteisten tehtävien täyttäminen on edellyttänyt erilaisten tiedustelutoimien käyttöä, silloinen lainsäädäntö ei ole määritellyt näille tahoille lakiperusteisia toimivaltuuksia tai edellytyksiä, joiden puitteissa toimivaltuuksia voidaan käyttää. Tältä osin vallinnut tilanne on ollut oikeusvaltioperiaatteen kannalta epätydyttävä ja Asianajaliitto on kantanaan esittänyt erillisen tiedustelulainsäädännön säätämistä.

Vuonna 2019 voimaan astunut edellä mainittu tiedustelulainsäädäntö on vastannut Asianajaliiton esittämää, eikä Asianajaliitolla ole tältä osin huomauttamista.

Tiedustelulainsäädännön toimivuuden osalta Asianajaliitto kiinnittää huomionsa tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintakertomukseen. Vaikka viimeisin saatavilla oleva kertomus koskee vuotta 2019, senkin osalta vain osaa vuodesta, kertomuksen perusteella voi tehdä erinäisiä tiedustelulainsäädännön toimivuutta koskevia havaintoja.

Tiedusteluvalvontavaltuuten kertomuksesta ilmenevällä tavalla tiedustelutoimintaan liittyvän oikeusvarmuuden vaatimuksen toteuttamiseksi on perustettu erillinen tiedusteluvalvontavaltuutetun toimisto. Tämä on puolestaan aloittanut toimintansa 1.5.2019, jolloin tiedusteluvalvontavaltuutettu astui virkaansa.

Tiedusteluvalvontavaltuuten asema tiedustelulainsäädännön käytännön toteuttamisessa on keskeinen. Valtuutetun tehtävänä on harjoittaa ennakollista laillisuusvalvontaa ja laillisuusvalvontaa yleensä. Toiminnan aloittaminen kertoo osaltaan säädetyn tiedustelulainsäädännön käytännön toteuttamisen alkaneen suunnitellulla tavalla.

Kertomuksesta ilmenevällä tavalla, tiedusteluvalvontavaltuutettu on osallistunut tiedustelulainsäädännön täytäntöönpanoon ennakollisen laillisuusvalvonnan keinoin käymällä keskustelua tiedusteluviranomaisten kanssa, suorittamalla tarkastuskäyntejä tiedusteluviranomaisten luona ja osallistumalla tuomioistuinkäsittelyihin, joissa on arvioitu tiedusteluviranomaisten toteuttamiksi aiottujen tiedustelutoimien laillisten edellytysten täyttymistä.

Asianajaliiton käsityksen mukaan tiedustelulainsäädäntö on saatettu voimaan asianmukaisella tavalla, mukaan lukien sen täytäntöönpanoon liittyvät oikeusturvatakeet, joiden käyttöönottoa Asianajaliitto jo aikaisemmassa lausunnossaan piti oikeusvarmuuden ja oikeusturvan kannalta keskeisinä.

Tiedustelulainsäädännön toimivuuden osalta, Asianajajaliitto ei ole havainnut käyttämässään lähdeaineistossa olennaisia puutteita lainsäädännön toimivuuden suhteen. Osaltaan kyseessä lienee se, että oikeusturvan ja oikeusvarmuuden takaamiseksi tiedustelulainsäädännössä on Asianajajaliitonkin suosittelemalla tavalla hyödynnetty jo muussa lainsäädännössä omaksuttuja sääntelymalleja, kuten tuomioistuimen myöntämiä lupia tiedustelutoimien toteuttamisen edellytyksenä samaan tapaan kuin rikosoikeudellisissa pakkokeinoissa taikka itse tiedusteluvalvontavaltuutetun toimi, jonka eräänlaisena esikuvana ovat toimineet erityisissä kotietsinnöissä hyödynnettävät etsintävaltuutetut.

Tiedustelulainsäädännön tuloksellisuuden arvioinnin osalta, sikäli kun kyseessä on tiedustelutoimien tuloksellisuus, Asianajajaliitto ei käytettävissä olleen aineiston perusteella voi ottaa asiaan täsmällisempää kantaa, eikä kyseessä liene seikka, johon Asianajajaliiton yli-päättään olisi aiheutta ottaa kantaa. Käytettävissä olevan aineiston perusteella ei myöskään ole mahdollista arvioida, ovatko tiedusteluviranomaiset tiedustelulainsäädännöstä johtuen esimerkiksi joutuneet jättämään tekemättä jotain, jota tiedusteluviranomaisten lakisääteisistä velvoitteista huolehtiminen olisi muutoin edellyttänyt.

Valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta

Tiedustelutoimintaan liittyvät oikeusturvatakeet ovat osaltaan ennakolliset, osaltaan jälkikäteiseen laillisuusvalvontaan perustuvia. Oikeusturvan ja laillisuusvalvonnan kannalta tiedusteluvalvontavaltuutetulla on keskeinen asema.

Toimivaltuuksiensa puitteissa tiedusteluvalvontavaltuutetulla on tiedusteluviranomaisiin kohdistuva tiedonsaantioikeus, oikeus vaatia selvityksiä ja tarkastusoikeus. Tämän lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutetulla on tiedustelumenetelmien käyttöä koskevissa tuomioistuinasioissa sekä läsnäolo- että puheoikeus, joiden lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutetulla on myös muutoksenhakuoikeus tuomioistuimen ratkaisuihin kyseisissä asioissa. Edelleen, tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus määrätä tiedustelumenetelmän käyttö keskeytettäväksi, jos menetelmän käyttö perustuu tiedusteluviranomaisen omaan päätökseen tai oikeus antaa väliaikainen määräys menetelmän käytön keskeyttämiseksi, jos käyttö perustuu tuomioistuimen päätökseen.

Asianajajaliiton käsityksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulle myönnetty toimivaltuudet ovat kattavat ja oikeusturvan toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaiset.

Asianajajaliiton käsityksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivaltuuksia on käytetty aktiivisesti. Toimintakertomuksesta ilmenevällä tavalla tiedusteluvalvontavaltuutettu on toimintakertomuksen käsittelemän ajanjakson aikana tehnyt 50 valvonta- ja perehtymiskäyntiä eri tiedusteluviranomaisten luo ja osallistunut yhtä tapausta lukuun ottamatta kaikkiin tuomioistuimen lupaa vaativiin tiedustelumenetelmien käyttö lupaa edellyttäviin tuomioistuinkäsittelyihin.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun omien toimivaltuuksien lisäksi, tiedusteluvalvontavaltuutetulle voidaan esittää tutkimuspyyntöjä tai kanteluita. Kertomuksen kattamalla ajanjaksolla tällaisia pyyntöjä esitettiin tiedusteluvalvontavaltuutetulle 11 kappaletta. Näistä pyyntöistä kaikki tulkittiin tutkimuspyynnöiksi, eikä yhdenkään pyynnön katsottu olevan varsinaisen kantelu. Pyyntöjen seuraamuksena tehdyt toimet eivät ilmene käytettävissä olevasta aineistosta.

Asianajajaliiton käsityksen mukaan tiedustelutoiminnan valvonta ja siihen liittyvien oikeusturvatakeiden varmistaminen on järjestetty asianmukaisella tavalla ja valvonnan toteuttamiseksi käytettäviä keinoja on aktiivisesti käytetty. Asianajajaliitolla ei ole tältä osin huomautettavaa. Käytettävissä ollut aineisto ei mahdollista oikeusturvan toteutumisen arvioimista tätä yksityiskohtaisemmin.

Tiedustelulainsäädännön kehittämistarpeista

Asianajajaliiton käsityksen mukaan nyt voimaan tullut tiedustelulainsäädäntö on olennainen parannus aiemmin vallinneeseen oikeudelliseen tilanteeseen nähden. Varsinaisten kehittämistarpeiden arvioiminen näin lyhyen voimassaoloajan perusteella on ennen aikaista. Asiaa koskevien selvitysten ja käytettävissä olevien tietojen perusteella toteutetussa sääntelymalissa ja sen käytännön toteuttamisessa ei vaikuttaisi olevan ainakaan ilmeisiä puutteita, joiden korjaamiseen olisi välitön tarve.

Tiedustelulainsäädännön käytännön soveltamisen osalta Asianajajaliitto mieltää, että nyt sovellettavilla käytännöillä ja ratkaisumalleilla on kauaskantoinen ulottuvuus tulevaisuuteen. Kuten minkä tahansa muunkin uuden lainsäädännön suhteen on asianlaita, myös tiedustelulainsäädännön osalta lain soveltamisen alkuaikoina tehdyt ratkaisut ja soveltamiskäytännöt ohjaavat tulevaa toimintaa pitkälle tulevaisuuteen. Käytettävissä olevien tietojen perusteella tiedustelulainsäädännön osalta lähtökohdat vaikuttavat kuitenkin olevan asianmukaiset.

Mitä tulee tiedusteluvalvontavaltuutetun tietynlaiseen kaksoisrooliin osin ohjeiden antamista ja ennakollista neuvontaa tiedusteluviranomaisille antavana toimijana, osin laillisuusvalvojana, Asianajajaliitto mieltää kyseiseen asetelmaan liittyvän ja muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen puolesta esille nostetun jännitteen. Tältä osin Asianajajaliitto kuitenkin katsoo aiheelliseksi arvioida tilanteen täsmällisemmin myöhemmin, kun tiedustelulainsäädännön soveltamisesta ja siihen liittyvästä valvonnasta kertyneet kokemukset ovat kattavammat.

Helsingissä, 22. päivänä maaliskuuta 2021

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

Hanna Räihä-Mänttyharju
Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja

LAATI

Asianajaja Ismo Kallioniemi, Eversheds Asianajotoimisto Oy, Helsinki