

Asia: 801/40.02.00/2015

Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (työryhmän mietintö)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Puolustusministeriölle

Pyydettyinä lausuntona työryhmän mietinnöstä Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi Helsingin käräjäoikeus esittää kunnioittaen seuraavan.

Aluksi

Puolustusministeriö on 1.10.2015 asettanut hankkeen valmistelemaan ehdotuksen sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi. Sisäministeriö on samana päivänä asettanut työryhmän valmistelemaan ehdotukset siviilitiedustelua 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 vähentämispaineita 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 liittyvät sen toimintaan. Siviilitiedustelutyöryhmän 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 sotilastiedusteluviranomaisille valtuuksia tiedustelumenetelmien käytöstä tiedon hankkimiseksi ulkoisista uhista ylimmän valtiojohdon päätöksenteon ja Puolustusvoimien tehtävien suorittamiseksi tilanteissa, joissa tiedustelumenetelmien käytöllä voidaan olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta. Tiedonhankintatoimivaltuudet ovat menetelmällisesti samoja keinoja, joita salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva voimassa oleva poliisilain 5 luku käsittää. Esitetyllä tietoliikenteeseen kohdistuvalla tiedustelulla tarkoitetaan Suomen rajan viestintäverkossa ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuvaa tiedonhankintaa ja tiedon käsittelyä, joka voi kohdistua niin valtiollisen toimijan kuin muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen. Yhteistä tiedustelumenetelmille on, että niitä käytetään tiedustelutarkoituksessa eli tilanteessa, jossa ei ainakaan vielä ole kysymys rikoksen estämisestä, paljastamisesta tai selvittämisestä niin kuin voimassa oleva pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva lainsäädäntö edellyttää.

Esitys lähtee siitä, että telekuuntelusta ja muusta vastaavasta tietojen hankkimisesta, televalvonnasta, tukiasematietojen hankkimisesta, teknisestä kuuntelusta, teknisestä katselusta, teknisestä seurannasta, teknisestä laitetarkkailusta, paikkatiedustelusta sekä valtiollisen toimijan ja muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta 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 pitämiseksi, 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.

Tiedonhankintatoimivaltuuksien myöntämistä koskevien tuomioistuimen harkintaa edellyttävien lupa-asioiden keskittäminen Helsingin käräjäoikeuteen työryhmän esittämässä laajuudessa on perusteltua.

Hakemuksen perustelevinen

Mietinnössä ei näytetä asetettavan tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen sotilaslakimiehen tai muun virkamiehen esittämälle vaatimukselle samanlaisia edellytyksiä kuin siviilitiedustelulakityöryhmän mietinnössä on tehty (s. 135). Siviilitiedustelulakityöryhmän mietinnössä korostetaan, että suojelupoliisin on lupaa hakiessaan esitettävä ja perusteltava tosiseikat siten, että tuomioistuimella on mahdollisuus huolelliseen lupaharkintaan ja johtopäätösten tekemiseen. Perusteluvollisuus 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 oikeasisällöisesti siitä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, josta tietoja halutaan tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankkia, sekä toimenpiteen kohteesta.

Käräjäoikeuden käsityksen mukaan olisi perusteltua, että vaatimuksen perusteluvollisuutta korostetaan myös sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön puolella samalla tavalla kuin siviilitiedustelulakityöryhmän mietinnössä on tehty.

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 tiedonhankintatoimivaltuuksien 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. Tietoliikenteeseen kohdistuvaa tiedustelua koskevia säännöksiä ei lakiin ole aikaisemmin sisällynyt.

Voidaan olettaa, että tiedustelutoiminnan luonne poikkeaa merkittävästi rikostorjunnan tarpeista. Se ulkoista uhkaa muodostava toiminta, josta esitetyn sotilastiedustelua koskevan lain 4 §:ssä tarkoitetuissa sotilastiedustelun 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 tiedonhankintatoimivaltuuden 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 tiedonhankintatoimivaltuuksien osalta kuudeksi kuukaudeksi.

Laitteen, menetelmän tai ohjelman asentaminen ja poisottaminen

Sotilastiedustelulakia koskevan mietinnön 31 §:ssä sotilastiedusteluviranomaisen palveluksessa olevalle 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 on erikseen annettava lupa laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamiselle.

Telekuuntelua ja muita 31 §: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 31 §:n perusteluissa.

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 sotilastiedustelulaissa tarkoitetun peitetoiminnan käyttämisestä tekee päätöksen pääesikunnan tiedustelupäällikkö. Koska tuomioistuimen roolista ei ehdotetussa säännöksessä tai esityksen perusteluissa lausuta, epäselväksi jää, lähdetäänkö mietinnössä siitä, että kun peitetoimintaa käytetään sotilastiedustelun tarkoitusten toteuttamiseksi, sillä saatu tieto ei missään olosuhteissa päädy rikosoikeudenkäyntiin eikä tuomioistuimen sen vuoksi tarvitse arvioida peitetoiminnan edellytysten olemassaoloa. Lakiesityksen 76 §:stä kuitenkin ilmenee pidettävän mahdollisena, että tiedustelumenetelmän käytön yhteydessä selviää seikkoja, joiden perusteella on syytä epäillä rikoslain 15 luvun 10 §:ssä tarkoitettua rikosta. Se, millä perusteella tiedustelutarkoituksessa käytetty peitetoiminta on rajattu pois tuomioistuimen toimivallan piiristä, olisi käräjäoikeuden käsityksen mukaan joka tapauksessa syytä tuoda esiin säännöksen perusteluissa.

Tiedonhankinnasta ilmoittaminen

Käräjäoikeus toteaa, että siviilitiedustelulakityöryhmän esitys ja sotilastiedustelulainsäädäntöä valmistelleen työryhmän esitys eroavat toisistaan siltä osin kuin on kysymys siitä, onko tiedusteluviranomaisella velvollisuus ilmoittaa tiedonhankinnasta kohteelle suunnitelmallisen tarkkailun ja peiteltyä 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.

Sotilastiedustelulain 86 §:ää koskevan esityksen mukaan säännöksessä yksilöityjen tiedustelumenetelmien käytöstä on viipymättä ilmoitettava tiedonhankinnan kohteelle sen jälkeen, kun tiedonhankinnan tarkoitus on saavutettu. Muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta on ilmoitettava tiedonhankinnan kohteena olleelle henkilölle sen jälkeen, kun tiedonhankinnan 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.

Tuomioistuin voisi esityksen mukaan pääesikunnan tiedustelupäällikön tai tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen sotilaslakimiehen tai virkamiehen vaatimuksesta päättää, että ilmoitusta kohteelle voidaan lykätä enintään kaksi vuotta kerrallaan tai että se voidaan jättää kokonaan tekemättä. Esityksen perusteluissa ei – toisin kuin siviililakityöryhmän esittämän poliisilain 5a luvun 46 §:n 2 momentin perusteluissa – oteta kantaa siihen, milloin lykkäämistä ja uudelleen lykkäämistä koskeva hakemus olisi tehtävä.

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 työnkulut 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 käräjäoikeus

Inkinen Jaana
Helsingin käräjäoikeus