

Puolustusministeriölle

Viite: Puolustusministeriön lausuntopyyntö 20.4.2017 (801/40.02.00/2015)

Lausunto mietinnöstä sotilastiedustelua 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 ennakoivalvonta 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 selventämään 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 käräjäoikeuteen. 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 tyypillisiä 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 päättämiseksi 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 käräjäoikeuden 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.

Sotilastiedustelun tarkoitus ja kohteet sekä tiedustelutehtävä (lakiehdotuksen 3, 4 ja 13 §)

Ehdotetun lain 3 §:ssä säädettäisiin sotilastiedustelun tarkoituksesta, 4 §:ssä sotilastiedustelun kohteista ja 13 §:ssä tiedustelutehtävästä. Tiedustelutehtävän käsite olisi olennainen tuomioistuimen lupaharkinnan kannalta, koska tiedustelumenetelmien käytön yleisenä edellytyksenä olisi, että tiedustelumenetelmällä ”voidaan olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta” (ks. lakiehdotuksen 10 §, jota tarkastellaan tarkemmin jäljempänä). Lakiehdotuksen 13 §:n mukaan tiedustelutehtävän tarkoituksena tulisi olla tiedustelutiedon hankkiminen 4 §:ssä tarkoitettusta sotilastiedustelun kohteesta.

Tiedustelutehtävän olisi perustuttava 3 §:ssä säädettyyn sotilastiedustelun tarkoitukseen tai 16 §:ssä tarkoitettuun tietopyyntöön. Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan sotilastiedustelun tarkoituksena olisi hankkia ja käsitellä tietoa ulkoisista uhkista ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tueksi ja Puolustusvoimien tehtävien suorittamiseksi. Jos tiedustelutehtävä sitä vastoin perustuisi 16 §:ssä tarkoitettuun tietopyyntöön, tiedustelutehtävää koskevan toimeksiannon antaminen ei näyttäisi edellyttävän erikseen todettavaa 3 §:ssä tarkoitettua

ulkoista uhkaa.

Edellä selostetun sääntelykokonaisuuden perusteella tuomioistuimen lupaharkinnan lähtökohtana olisi varmistuminen siitä, että lupaa tiedustelumenetelmän käyttöön haetaan tietojen hankkimiseksi sellaisista asioista, jotka on ehdotetun lain 4 §:ssä säädetty sallituiksi sotilastiedustelun kohteiksi. Jotta tuomioistuin voi asianmukaisesti suorittaa tämän harkinnan, näistä kohteista olisi säädettävä laissa mahdollisimman täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Ehdotettuun 4 §:ään sisältyvä luettelo sotilastiedustelun kohteista ei täysin täytä näitä vaatimuksia. Muun muassa kohdat 3 (valtio- ja yhteiskuntajärjestystä uhkaava toiminta) ja 7 (vieraan valtion suunnitelmat tai toiminta, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai muille tärkeille eduille) ovat epäselviä ja voisivat mahdollistaa hyvinkin laajoja tulkintoja sotilastiedustelun sallituista kohteista. Myöskään sotilaallisen toiminnan käsite ei liene kaikilta osin selkeä.

Edellä esitetyistä syistä sotilastiedustelun kohteita koskevaa säännöstä tulisi jatkovalmistelussa täsmentää.

Tiedustelumenetelmien käytön yleiset edellytykset (lakiehdotuksen 10 §)

Lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä olisi, ”että sillä voidaan olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta”. Näin muotoiltuna edellytys on epäselvä ja vaikuttaa hyvin väljältä, mikä johtuu osittain jo siitä, että muotoilu on kielellisesti ongelmallinen. Säännöksen tarkoituksena lienee edellyttää, että menetelmän käytöllä voitaisiin olettaa saatavan tietoa, josta olisi hyötyä tiedustelun kohteena olevien seikkojen selvittämisessä. Näinkin tulkittuna säännös on varsin väljä. Huomattavan monenlaisella tiedolla voitaneen olettaa olevan jotain merkitystä esimerkiksi arvioitaessa, onko vieraalla valtiolla suunnitelmia, joista voi aiheutua vahinkoa Suomen tärkeille eduille. Tuomioistuinkontrollin merkitys on rajallinen, jos tuomioistuin joutuu arvioimaan tiedusteluvaltuuksien käyttämistä tällaisella perusteella. Tämän säännöksen merkitystä kynnyksenä edistäisi, jos edellytettäisiin, että tiedustelulla ”perustellusti” voitaisiin olettaa saatavan kysymyksessä olevaa tietoa. Tämä ei

kuitenkaan yksin ole riittävä muutos, koska tiedustelun edellytyksiä koskevissa säännöksissä on myös muita, jäljempänä käsiteltäviä puutteita.

Kun lisäksi otetaan huomioon, mitä edellä on jo todettu sotilastiedustelun kohteita koskevassa säännöksessä käytettyjen käsitteiden tulkinnanvaraisuudesta, säännöksistä ei yhdessä luettuina syntyisi riittävän selvää käsitystä siitä, kuinka laaja tiedustelumenetelmien laillinen käyttöala olisi. Säännösehdotuksen sanamuoto ei myöskään vastaa perusteluja (s. 195), joiden mukaan kaikkien tiedustelumenetelmien käyttäminen edellyttäisi sitä, että tiedustelumenetelmällä voidaan olettaa saatavan tiedustelutehtävän kannalta *tarpeellisia* tietoja. Huomiota kiinnittää myös se, että siviilitiedustelussa tiedustelun kohteena olevan toiminnan edellytetään olevan laadultaan *vakavasti* kansallista turvallisuutta uhkaavaa.

Sotilastiedustelun tarkoitus on osittain sidottu Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:ssä tarkoitettujen Puolustusvoimien tehtävien suorittamiseen. Tuo lainkohta on kuitenkin osittain niin laaja, ettei se välttämättä anna riittävää ohjausta lainkäyttäjälle.

Tuomioistuimen lupaa edellyttävien tiedustelumenetelmien osalta on pääsääntöisesti ehdotettu säädettäväksi eri tavoin muotoiltuja lisäedellytyksiä luvan myöntämiselle. Tästä huolimatta lakiehdotuksen 10 § muodostaisi kaikissa tilanteissa perustan lupaharkinnalle. Lisäksi eräiden tuomioistuimen lupaa edellyttävien tiedustelumenetelmien käyttöön ei lakiehdotuksen mukaan liittyisi mitään lisäedellytyksiä (esim. valtiolliseen toimijaan kohdistuva telekuuntelu, televalvonta tai tietoliikennetiedustelu).

Käytetty lainsäädäntötekniikka, jossa useissa kohdin nojaututaan muussa lainsäädännössä eri tarkoituksiin säädettyihin säännöksiin, on johtanut epämääräiseen sääntelyyn. Edellä esitetyistä syistä tiedustelumenetelmien käytön yleisiä edellytyksiä koskevaa säännöstä tulisi jatkovalmistelussa täsmentää. Täsmentäminen voisi osaksi tapahtua kehittämällä sotilastiedustelun tarkoitusta koskevaa 3 §:ää. Lainkäyttäjän kannalta parhaaseen tulokseen ilmeisesti päästäisiin, jos sotilastiedustelun edellytykset kyettäisiin kuvaamaan kokonaan itsenäisellä säännöksellä tai säännöksillä.

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