

Asia: OM 15/41/2016

Mietintö ”Tiedustelutoiminnan valvonta”

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne mietinnöstä ”Tiedustelutoiminnan valvonta”

Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä "Asianajajaliitto") esittää tiedustelutoiminnan valvontaa valmistelleen työryhmän mietinnön johdosta seuraavaa.

1. Mietinnössä on keskitytty vain uuden viranomaisen, tiedusteluvaltuutetun toimenkuvaan, mutta ei ole arvioitu tiedustelun laillisuusvalvonnan oleellista osaa, eli tuomioistuimen roolia sen harkitessa lupia erilaisten tiedustelutoimenpiteiden käyttöön. Asianajajaliiton mielestä tulevassa lainsäädännössä ja sen perusteluissa olisi tärkeää kuvata tuomioistuimen tehtäviä ja roolia sen varmistamisessa, että tiedustelutoiminta pysyy ihmisoikeussopimuksen, perustuslain ja tulevan erityislainsäädännön puitteissa.

Tällä hetkellä tilanne on se, että eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomusten tietojen mukaan käräjäoikeudet syystä tai toisesta myöntävät telepakkokeino- ja teletiedonhankintalupia lähes poikkeuksetta aina, kun lupaa haetaan.

Asiasta on juuri julkaistu Asianajajaliiton julkaisemassa Defensor Legis -lehden numerossa 3/2017 selvitys vuoden 2015 alkupuolella käsiteltyjen pakkokeinojen osalta: Markku Fredman, Pakkokeinoasiat Helsingin käräjäoikeudessa.

Tilanteen ollessa tämä ei ole syntynyt oikeuskäytäntöä siitä, missä menee raja perusoikeuksiin puuttumisen välttämättömyydessä ja tarpeellisuudessa salaisia tiedonhankintakeinoja käytettäessä. Käytännössä näyttää siltä, että poliisin omat resurssit ja niiden kohdentaminen määrittävät sen, milloin esimerkiksi telepakkokeinoja tai vastaavia poliisilain mukaisia tiedonhankintakeinoja käytetään. Ainakaan tähän mennessä tuomioistuimet eivät ole rajaa osoittaneet.

Asianajajaliiton käsityksen mukaan uusien resurssien kohdentaminen esimerkiksi tiedustelutoimiin johtaa siihen, että perusoikeuksiin puuttuvia salaisia keinoja käytettäisiin entistä enemmän ilman, että tuomioistuimissa syntyisi kielteisten päätösten myötä rajankäyntiä ja ennakkopäätöksiä siitä, milloin jonkin keinon käyttö ei ole ”välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa”, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus puuttumisen kynnystä määrittää. Näyttää siis siltä, että poliisi saa tuomioistuimilta kaikki haluamansa luvat ja jos lupia haetaan esimerkiksi työvoimaresurssien lisääntyessä entistä enemmän, luvat saataneen myös tällöin ongelmitta.

Asianajajaliitto pitää toivottavana, että hallituksen esitystä valmisteltaessa kuvattaisiin tarkoin tuomioistuimen tehtävä sen harkitessa tiedusteluluvan myöntämistä. Tämä koskee esimerkiksi sitä, millaisia tapauskohtaisia ehtoja ja rajoituksia päätöksiin on sisällytettävä ja mitä tulee ottaa huomioon, kun näitä ehtoja asetetaan. Asianajajaliiton käsityksen mukaan tuomioistuimet kokevat nykyisen oman tehtävänsä määrittelyn epämääräisyyden johdosta tehtäväkseen lähinnä muodollisen tarkastuksen, jossa vain tarkistetaan, että hakemuksessa on lain mukainen rikosnimike ja hakijalla on hakemuksen tekemiseen tarvittava virkanimike. Hallituksen esityksessä tulisi osoittaa, että tuomioistuin todella päättää siitä, käytetäänkö kyseistä tiedustelukeinoja kyseisessä tapauksessa. Tuomioistuimen tehtävä on siis yksitai tapauksessa punnita perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumisen ja tiedustelutoimenpidettä koskevassa hakemuksessa kuvatun uhan suhteellisuutta. Kyse ei ole mistään kirjausasiasta, jossa tuomioistuin vain tarkistaa, että hakemus on niin sanotusti kunnossa.

2. Asianajajaliitto pitää ehdotusta tiedusteluvaltuutetun viran perustamisesta kannatettavana. Katsomme kuitenkin, ettei tämän valtuutetun toimivaltuuksia ole kaikilta osin ehdotettu asianmukaisesti.

2 a. Ensinnäkin olisi sopimatonta, että tiedusteluvaltuutettu voisi hallintoviranomaisena kieltää tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanon (24 §). Vastaavaa toimivaltaa ei liene millään nykyisellä hallintoviranomaisella eikä edes ylimmillä laillisuusvalvojilla. Asianajajaliitto katsoo, että on riittävää, että valtuutettu voisi ilmaista käsityksensä siitä, että jokin tuomioistuimen päättämän tiedustelutoimen toteuttaminen tapahtuu luvan ehtojen vastaisesti taikka lupa on saatu puutteellisilla tai virheellisillä tiedoilla. Uskomme, että tiedusteluviranomainen lopettaa toimenpiteensä saatuaan tiedokseen tällaisen käsityksen ja ehkä myös sitä koskevan huomautuksen (26 §). Ei siis ole tarpeen eikä edes suotavaa säätää hallintoviranomaiselle valtaa antaa väliaikais määräys tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämiseksi. Ehdotus ei tältä osin ole sopusoinnussa tuomioistuinten perustuslaillisen aseman kanssa.

2 b. Tiedusteluvaltuutetulle kerrotaan esitettävän hyvin laajaa toimivaltuutta, mutta mitenkään ei ole perusteltu sitä, miksi valtuutettu ei osallistuisi millään tavalla lupamenettelyyn tuomioistuimessa. Asianosaisen asemaa hänelle ei luvan myöntämisvaiheessa olisi tarpeen antaa, mutta Asianajajaliitto katsoo hyvin tärkeäksi, että valtuutettu voisi hakea muutosta prosessuaalisella kantelulla hovioikeuteen, mikäli valtuutettu olisi sitä mieltä, että lupa tiedustelutoimenpiteeseen on

myönnetty ilman riittäviä perusteita tai lupa on myönnetty liian laajana tai ilman tarvittavia ehtoja ja rajoituksia. Hänellä voisi olla myös kuultavan rooli hovioikeudessa, mikäli päädytään säätämään hakijalle muutoksenhakuoikeus kärjäoikeuden hylättyä tiedustelutoimenpidettä koskevan lupahakemuksen.

Näin syntyisi myös ennakkopäätöksiä, kun valtuutettu ja hakijana ollut viranomaisena voisivat hakea muutosta tarvittaessa korkeimmasta oikeudesta. Ilman tällaista tiedusteluvalluutetun prosessiroolia olisi käytännössä niin, että yksittäinen Helsingin kärjäoikeuden kärjätuomari, joka ei siis olisi tiedusteluvalluutetun kaltainen tiedustelutoiminnan erityisasiantuntija, määrittäisi käytännössä lopullisesti sen, millaisissa tilanteissa mikäkin tiedustelutoimi olisi sallittava.

Jotta valtuutettu voisi seurata em. tarkoituksessa tuomioistuimen lupakäytäntöä, tulisi lakiin kirjata luvan myöntävälle tuomioistuimelle velvollisuus lähettää tieto tiedustelutoimintaa koskevista päätöksistään tiedusteluvalluutetulle.

Ehdotettuun lain 17 §:ään tulisi tarkentaa valtuutetun tehtäviä lupien myöntämiseen ja niitä koskevaan muutoksenhakuun liittyen.

Tiedusteluvalluutettu voisi mietinnön mukaan – annettuaan edellä kohdassa 2 a kritisoidun kieltomääräyksen tuomioistuimen lupaan perustuvan toimenpiteen lopettamiseksi – myös hakea luvan myöntäneeltä kärjäoikeudelta luvan peruuttamista. Tämä ehdotus on perusteltu silloin, jos kyse on virheellisillä tai puutteellisilla tiedoilla tuomioistuimessa päätetystä tiedustelutoimesta. Jos taas kyse on luvan liian laajasta tulkinnasta tai jopa luvan ehtojen rikkomisesta, ei olisi loogista, että lupaa lähdettäisiin peruuttamaan. Tällainen toimenpide pitäisi saada vain luvassa määriteltyyn tapahtumaan (esimerkiksi kohdentumaan vain siihen henkilöön tai tahoon, jota luvassa on tarkoitettu). Tähän nähden olisi siis riittävää, että valtuutettu voisi ilmaista käsityksensä ja tarvittaessa saattaa virheellisesti toimineet virkavastuuseen.

3. Tiedusteluvalluutettu on tarkoitus rinnastaa ylimpiin laillisuusvalvojiin kuitenkin siten, että ylimmät laillisuusvalvojat valvoisivat tiedusteluvalluutettua. Laillisuusvalvojat (esimerkiksi tietosuojavalluutettu) valvovat myös tuomioistuinta. Mietinnöstä ei ilmene, koskeeko tiedusteluvalluutetun tarkastusvaltuus (20 §) myös lupia myöntäviä tuomioistuinta. Onko siis tiedusteluvalluutetun valvonnan piirissä sen selvittäminen, noudatetaanko esimerkiksi Helsingin kärjäoikeudessa riittävää tietoturvaa tiedusteluasioita käsiteltäessä tai onko siellä varmistettu, ketkä pääsevät käsittelemään salaisia tiedustelutietoja ja onko tämä henkilöstö riittävällä tavalla turvaselvitetty. Mikäli tiedusteluvalluutetulle ei tule asianosaisen asemaa lupahakemuksia ensiasteessa käsiteltäessä, ei liene periaatteellista estettä tällaiselle toimivallalle.

Onko tarkoitus, että ehdotuksen 18 §:n tiedonsaantioikeudet ja 19 §:n tarkoittama selvityksensaantioikeus koskee myös lupa-asioita käsitteleviä tuomioistuinta? Asiaa olisi syytä tarkentaa.

Enne Heidi
Suomen Asianajajaliitto - Asianajaja, VT, OTL Markku Fredman,
Asianajotoimisto Fredman & Månsson Oy, Helsinki