

Lausunto

30.06.2017

Asia: OM 15/41/2016

Mietintö ”Tiedustelutoiminnan valvonta”

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne mietinnöstä ”Tiedustelutoiminnan valvonta”

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö OM 15/41/2016

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry (jäljempänä Tuomariliitto) esittää yllä mainitun mietinnön johdosta lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Lausuttavana oleva mietintö sisältää ehdotuksen tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavaksi laiksi. Ehdotus liittyy tiedustelulainsäädäntöhankkeeseen, joka koostuu kaikkiaan kolmen eri

ministeriön esityksistä, joista muut ovat siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö (Sisäministeriön julkaisu 8/2017) ja ehdotuksen sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi sisältävä työryhmän mietintö (Puolustusministeriön julkaisu 19.4.2017). Näistä muista mietinnöistä Tuomariliitto on tänään antanut erilliset lausunnot.

Tiedustelulainsäädäntöhankkeessa tullaan rajoittamaan eräitä perusoikeuksia, erityisesti yksityiselämän ja viestintäsalaisuuden suojaa. Edellä mainittuihin mietintöihin sisältyvien lakiehdotusten säätämisen edellytykseksi on katsottu, että Suomen perustuslakia on tarkistettava 10 §:ssä säädettyä yksityiselämän suojaa luottamuksellisen viestin suojan osalta kaventamalla. Oikeusministeriön asettaman työryhmän tätä perustuslain kohtaa koskevan muutosehdotuksen sisältävä mietintö on julkaistu 11.10.2016 (Oikeusministeriön julkaisusarja ”Mietintöjä ja lausuntoja” 41/2016). Tuomariliitto on antanut tuosta mietinnöstä lausuntonsa 12.1.2017.

Niin kansallisessa perusoikeuksia kuin kansainvälisiä ihmisoikeuksia koskevassa käytännössä perusoikeuksien rajoittamista on pidetty hyväksyttävänä, jos sen avulla voidaan varmistaa toisten perusoikeuksien toteutuminen. Tiedustelulainsäädännön – sekä siviilitodistelua että sotilastiedustelua koskevan – osalta kysymys on viime kädessä oikeudesta elämään vakavia Suomeen ja maamme asukkaisiin kohdistuvia uhkia torjumalla. Kyse on punninnasta eri perus- ja ihmisoikeuksien välillä. Eräs keskeinen elementti tiedustelutoimintaan liittyvien ihmisoikeuksien rajoitusten hyväksyttävyyttä arvioitaessa on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön valossa riippumaton tiedustelun valvonta. Lisäksi sen käytännössä tietoliikennetiedustelulle on asetettu korostettu välttämättömyyedellytys (Szabó & Vissy v. Unkari). Vielä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on edellytetty, että laillisuusvalvonnan ratkaisulla on oikeudellisesti sitova vaikutus valvottuihin tahoihin.

Tuomariliitto pitää erityisen tärkeänä sitä, että jos tiedustelulainsäädäntöhankkeeseen sisältyvissä siviilitiedustelua ja sotilastiedustelua koskevissa lakiehdotuksissa esitettyjen uusien keinojen käyttöön ottoa pidetään välttämättömänä, niiden käytön edellytyksistä ja tavoista säädetään mahdollisimman tarkkarajaisesti, sekä että niiden käytön asianmukaisuutta valvotaan asianmukaisesti, riittävästi ja tehokkaasti. Valvontaan kuuluu elimellisesti se, että jokaisesta toimenpiteestä jää asianmukainen lokitieto, joka voidaan jälkeinpäin jäljittää yksittäiseen toimijaan.

Tiedustelutoiminnan valvonta

Yleistä

Mietinnön antaneen työryhmän toimeksianto on 9.2.2017 tehdyn tarkistuksen jälkeen rajoittunut tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevan sääntelyn valmistelemiseen. Ehdotukset

ennakollisesta, tuomioistuinten suorittamasta lupavalvonnasta sisältyvät edellä mainittujen muiden työryhmien mietintöihin (Sisäministeriön julkaisu 8/2017 ja Puolustusministeriön julkaisu 19.4.2017), joista Tuomariliitto siis on antanut tänään erilliset lausunnot. Parlamentaarista valvontaa koskevan sääntelyn valmisteleminen on puolestaan uskottu 23.12.2016 asetetulle eduskunnan kanslian sisäiselle työryhmälle.

Tuomariliitto pitää erittäin onnistuneena ratkaisuna ehdotettua uutta valvontaelintä eli tiedusteluvaltuutettua, mikäli tämä todella pystyy suorittamaan reaaliaikaista ja systemaattista valvontaa, koska pelkkä lupakohtainen valvonta ei jäljempänä lausutuista syistä johtuen riittävästi varmista oikeusturvaa. Tiedusteluvaltuutetulla olisi ehdotettujen säännösten mukaan oikeus tehdä nopeita päätöksiä, esimerkiksi ehdotetun 24 §:n nojalla määrätä tiedustelumenetelmän käyttö keskeytettäväksi tai lopetettavaksi.

Tuomariliitto toteaa myös, ettei ehdotus vaikuta ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviin ja toimivaltuuksiin.

Tiedusteluvaltuutetun tehtävät ja toimivaltuudet

Tuomariliitolla ei pääsääntöisesti ole huomauttamista tiedusteluvaltuutetulle tehtäviin ja toimivaltuuksiin nähden. Tuomariliitto kuitenkin toteaa, että tiedusteluvaltuutetun tehtäviin ei nimenomaisesti ole sisällytetty tiedusteluviranomaisten kansainväliseen yhteistyöhön eli tietojen luovuttamiseen vieraille valtioille ja vastaan ottamiseen niiltä koskevia kysymyksiä. Kansainväliseen yhteistyöhönkin liittyy laillisuuskyseksiä, mutta siinä ei ole kysymys tiedustelumenetelmistä ehdotetun sotilastiedustelulain 9 §:n 5 kohdassa tarkoitetussa mielessä. Ehdotetun siviilitiedustelulainsäädännön puolella sitä vastoin kansainvälistä yhteistyötä koskeva säännös sisältyy tiedustelumenetelmiä koskevaan poliisilain 5 a lukuun (54 §). Tiedusteluvaltuutetun tehtäviä koskevaa sääntelyä olisi tältä osin syytä täsmentää. Mikäli kansainväliseen yhteistyöhön liittyvä laillisuusvalvonta haluttaisiin rajata tiedusteluvaltuutetun tehtävien ulkopuolelle, mitä Tuomariliitto ei pidä kannatettavana, tästä olisi joka tapauksessa syytä nimenomaisesti lausua lain perusteluissa.

Tuomioistuinkäsittelyä koskevat ehdotukset

Ehdotetun lain 24 §:n 2 momentin mukaan tiedusteluvaltuutettu voisi antaa väliaikaisen määräyksen tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa. Väliaikainen määräys olisi viivytyksettä saatettava asianomaisen tuomioistuimen – eli Helsingin käräjäoikeuden – käsiteltäväksi. Tuomioistuimen käytössä olevat ratkaisuvaihtoehdot jäävät kuitenkin säännöksen perusteella epäselviksi, eivätkä sen perustelut (s. 68 – 69) myöskään selvennä tilannetta. Epäselväksi jää siten muun muassa, voisiko tuomioistuin esimerkiksi sallia tiedustelumenetelmän käytön jatkamisen muutetuin lupaehdoin.

Tuomariliiton käsityksen mukaan olisi perusteltua ottaa 24 §:ään nimenomainen määräys tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeudesta asian käsittelyssä sen sijaan, että siitä on nyt lausuttu vain perusteluissa (s. 69). Samoin olisi aiheellista säätää tiedusteluviranomaisen kuulemisesta tarkemmin. Riittävää voisi joissakin tilanteissa olla kirjallinen kuuleminen, ainakin milloin tiedusteluviranomainen myöntää tiedustelumenetelmän käytön lopettamisen perustelluksi viranomaisen virheellisen menettelyn vuoksi. Tällaisessa tilanteessa asian käsittelemiselle istunnossa on mahdotonta nähdä pakottavaa tarvetta, minkä vuoksi kirjallisen käsittelynkin tulisi tuolloin olla mahdollista.

Tiedusteluvaltuutetun kelpoisuusvaatimukset ja nimittäminen

Tuomariliitto haluaa tiedusteluvaltuutetun kelpoisuusvaatimusten osalta korostaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on suhtauduttu myönteisesti valvontamalleihin, joissa tehtävään valituilta edellytetään toimimista korkeissa tuomarin tehtävissä.

Sen sijaan Tuomariliitto pitää ongelmallisena esityksen 16 §:n 2 momentin pätevyysvaatimusta ”hyvä perehtyneisyys viran tehtävänalaa”, jos se johtaa siihen, että tehtävään ei voida valita muita kuin siviili- tai sotilastiedustelun palveluksessa toimineita henkilöitä. Se kyseenalaistaisi viranhoidon riippumattomuuden ja valvonnan objektiivisuuden uskottavuuden.

Tuomariliitto pitää myös ongelmallisena ehdotettua tiedusteluvaltuutetun nimitysmenettelyä. Tuomariliitto yhtyy tältä osin eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossaan esittämään näkemykseen siitä, että tilanne, jossa tiedustelutietoa ensisijaisesti käyttävä taho voisi suoraan valita sen henkilön, joka tulee valvomaan nimittävän viranomaisen itsensä päättämään tai ainakin sen puolesta tehtävää tiedustelutoimintaa, on ongelmallinen valvojan riippumattomuuden kannalta. Tiedusteluvaltuutetun riippumattomuusongelmaa korostaisi edelleen se, että tiedusteluvaltuutettu ehdotetaan nimitettäväksi määräajaksi.

Tuomariliitto yhtyy eduskunnan oikeusasiamiehen näkemykseen siitä, että tiedusteluvaltuutetun viran pitäisi olla joko vakinainen tai nimittävän tahon tulisi olla muu kuin valtioneuvosto tai muukaan ylimpään valtiojohtoon kuuluva taho. Nimittävää tahoja ja nimittämismenettelyä tulisi vielä perusteellisesti harkita lakihankkeen jatkovalmistelussa.

Parlamentaarinen valvonta

Tuomariliitto toteaa, että on eduskunnan asia harkita, minkälaista parlamentaarista valvontaa se haluaa harjoittaa.

Tiedustelumenetelmiä koskevat tuomioistuinluvut

Tuomariliitto suhtautuu tietyllä varauksella tuomioistuimen rooliin ja mahdollisuuteen tehokkaasti valvoa toimenpiteen kohteen oikeusturvan toteutumista. Jo rikokseen perustuvassa pakkokeinomenettelyssä hakijoilla on toisinaan ollut taipumus pyrkiä minimoimaan tuomioistuimen saaman yksityiskohtaisen tiedon määrää. Pakkokeinoasioissa pohjana on ollut yksilöity rikos, jonka tunnusmerkistön ja epäilykynnyksen täyttymisen sekä jonka perusteella vaadittujen pakkokeinojen käytön muiden edellytysten täyttymistä tuomioistuin on voinut jossain määrin valvoa. Sekä ehdotetun siviilitiedustelulainsäädännön että ehdotetun sotilastiedustelulain puolella tiedustelumenetelmien käyttökynnykset ovat huomattavasti epämääräisempiä, kuten ”kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan” täyttymisen.

Tuomioistuimet ovat vahvimmillaan harkinnassa, joka perustuu vähintään kahden vastakkaisen tahon ristiriitaisten väitteiden ja todisteiden vastakkain punnintaan ja harkintaan. Eräät viimeaikaiset tapahtumat ovat osoittaneet, että sen sijaan yksiasianosaissuhteeseen perustuvissa asioissa, esimerkiksi telepakkokeinoasioissa, tuomioistuimen mahdollisuudet valvoa oikeusturvan toteutumista ovat sangen rajalliset, jopa niin, että karkeitakin väärinkäytöksiä on mennyt läpi. Tuomioistuimen lupavalvonta keskittyy pakostakin lupaedellytysten muodolliseen valvontaan. Tätä on syytä korostaa, jottei tuomioistuinluvasta tehtäisi tiedustelutoiminnan ”ekomerkkiä”. Sellaisen tilanteen syntyminen, jossa tuomioistuimella ei olisi todellista mahdollisuutta kontrolloida lupaedellytysten täyttymistä, olisi omiaan heikentämään tuomioistuinten uskottavuutta niiden varsinaisessa ydintoiminnassa eli oikeusriitojen ratkaisussa.

Toisaalta lupaharkintaan liittyyne väistämättä paineita, joista johtuen käytäntö voi muodostua helposti johonkin suuntaan vinoutuneeksi.

Resurssivaikutukset

Mietinnön taloudellisia vaikutuksia koskevassa osassa (s. 53 – 54) on arvioitu vain tiedusteluvaltuutetun viran ja toiminnon perustamisesta syntyviä kustannuksia. Sen sijaan mietinnössä ei ole arvioitu millään tavoin taloudellisia vaikutuksia tuomioistuinten osalta, vaikka selvää on, että ehdotetun lain 24 §:n mukaiset tuomioistuinkäsittelyt Helsingin kärjäoikeudessa uusina tehtävinä edellyttävät panostuksia henkilöstöresursseihin ja siten aiheuttavat lisäkustannuksia. Tältä osin tarkastelua on täydennettävä jatkovalmistelussa.

Lausunnon valmistelu

Lausunnon valmistelusta ovat vastanneet kärjätuomarit Pekka Louhelainen ja Oskar Kulmala sekä hovioikeudenneuvos Kimmo Vanne. Lausuntoasiaa on käsitelty Kärjäoikeustuomarit ry:n hallituksessa 18.5. ja 16.6.2017 sekä Tuomariliiton oikeuspoliittisessa valiokunnassa ja hallituksessa 12.6.2017.

Vanne Kimmo
Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry