

Asia: OM 15/41/2016

Mietintö ”Tiedustelutoiminnan valvonta”

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne mietinnöstä ”Tiedustelutoiminnan valvonta”

Oikeusministeriölle

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 21.4.2017 (OM 15/41/2016)

Lausunto tiedustelutoiminnan valvontaa koskevasta mietinnöstä

Yleistä

Ehdotettu sääntely liittyy siviili- ja sotilastiedustelua koskeviin lakiehdotuksiin. Niiden mukaisten tiedustelumenetelmien käytöllä puututtaisiin merkittävästi perus- ja ihmisoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Korkein oikeus pitää tärkeänä, että

ehdotetun kaltaiseen tiedustelutoimintaan kohdistuisi riittävän tehokas ja riippumaton laillisuusvalvonta. Lausuntopyyntöön kohteena oleva ehdotus tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta on siten lähtökohdiltaan perusteltu.

Valvottavat sekä tiedusteluvaltuutetun oikeus saada tietoja ja selvityksiä

Lakiehdotuksessa ei ole yksilöity, mitä viranomaisia ja muita tahoja tiedusteluvaltuutetulla olisi toimivalta valvoa. Periaatteellisesti tärkeä on erityisesti kysymys siitä, valvoisiko valtuutettu tuomioistuimia, joille ehdotetaan säädettäväksi tiedustelutoimintaan liittyviä tehtäviä tiedustelumenetelmien käyttöä koskevissa lupa-asioissa. Mietinnön perusteluista ilmenee (s. 68) tarkoituksena olevan, että tiedusteluvaltuutettu ei valvoisi tuomioistuimia, vaan niiden myöntämien tiedustelulupien noudattamista. Toisaalta lakiehdotuksen 18–20 §:n mukaan valtuutetun oikeus saada tietoja ja selvityksiä sekä tehdä tarkastuksia koskisi kaikkia viranomaisia ja näyttäisi siten kattavan myös tuomioistuimet.

Korkein oikeus pitää tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi oikeana lähtökohtana sitä, että tiedusteluvaltuutetun toimivaltaan ei kuuluisi tuomioistuihin kohdistuva laillisuusvalvonta. Jos tiedusteluvaltuutetun tehtävää oikeudenkäynnissä kehitetään jäljempänä esitettävällä tavalla siten, että valtuutetusta tulee ehdotettua selvemmin oikeudenkäynnin osapuoli, on myös tästä syystä luonteavaa, ettei valtuutettu valvo tuomioistuimia. Jatkovalmistelussa olisi syytä harkita lakiehdotuksen selkeyttämistä siten, että laista ilmenisi nimenomaisesti, minkä viranomaisten ja muiden tahojen toimintaa valtuutettu valvoisi. Samalla olisi aihetta harkita lakiehdotuksen 18–20 §:n mukaisten valtuuksien rajaamista koskemaan vain laissa yksilöityjä valvottavia.

Tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen tai lopettaminen

Lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin mukaan tiedusteluvaltuutettu voisi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa. Menettelyn lainvastaisuus viittaa varsin korkeaan kynnykseen. Jatkovalmistelussa olisi aiheellista harkita, olisiko säännöksen soveltamisalaa perusteltua laajentaa siten, että tiedusteluvaltuutettu voisi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi myös, jos hän valvontaa suorittaessaan havaitsee, että tiedustelumenetelmän käytön edellytyksiä ei enää ole. Tällöin säännös turvaisi tehokkaammin poliisilakiin ehdotetun 5 a luvun 2 §:n 4 momentissa, tietoliikennetiedustelua siviilitiedustelussa koskevan lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentissa ja sotilastiedustelua koskevan lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentissa olevien säännösten noudattamista.

Lakiehdotuksen 24 §:n 2 momentin mukaan tiedusteluvaltuutettu voisi antaa tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta väliaikaisen määräyksen, joka olisi viivytyksettä saatettava asianomaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Säännösehdotuksen ja sen perusteluiden valossa jää epäselväksi, mitä päämääriä asian saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi eri tilanteissa palvelisi, millaisia ratkaisuja tuomioistuin voisi näissä asioissa antaa ja mikä olisi tällaisessa asiassa annettavan ratkaisun suhde alkuperäiseen lupapäätökseen. Sääntelyä tulisi pyrkiä jatkovalmistelussa selventämään seuraavat näkökohdat huomioon ottaen.

Perusteluissa esitetyn mukaan (s. 68–69) tiedusteluvaltuutettu voisi antaa väliaikaisen määräyksen esimerkiksi tilanteessa, jossa on tullut esiin asiaan vaikuttavaa uutta tietoa, jota ei ole ollut tuomioistuimen tiedossa sen päättäessä luvasta ja joka osoittaisi luvan edellytysten selvästi puuttuvan. Toisena esimerkkinä on mainittu tilanne, jossa tuomioistuimelle olisi annettu väärää tai harhaanjohtavaa tietoa lupa-asian käsittelyn yhteydessä. Mietinnön perusteella jää epäselväksi, onko tarkoituksena ollut, että kärjäoikeus kuvatuslaisissa tilanteissa peruuttaisi aikaisemmin antamansa lupapäätöksen. Perusteluissa on toisaalta mainittu (s. 69), että säännöksen piiriin kuuluisi esimerkiksi tilanne, jossa tiedustelua suoritetaan lupapäätöksen vastaisesti. Jää epäselväksi, mikä merkitys asian uudella tuomioistuinkäsittelyllä olisi tilanteessa, jossa kysymys on vain alkuperäisen lupapäätöksen virheellisestä noudattamisesta.

Lakiehdotuksen 24 §:n 4 momentin mukaan saman pykälän 2 momentissa tarkoitettussa asiassa annettuun tuomioistuimen päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Perustelujen mukaan (s. 69) muutoksenhakukielto vastaisi nykyistä sääntelyä pakkokeinojen muutoksenhakukielloista sekä ehdotettuja, tiedustelumenetelmien tuomioistuinlupia koskevia muutoksenhakukieltoja. Perusteluissa viitatussa lainsäädännössä valituksen sijasta muutoksenhakeina on kuitenkin käytettävissä mahdollisuus saattaa kärjäoikeuden päätöksen oikeellisuus kantelun perusteella hovioikeuden tutkittavaksi ilman määräaika. Korkein oikeus katsoo, että vastaava kantelumahdollisuus tulisi sisällyttää myös nyt kysymyksessä olevaan sääntelyyn. Myös tiedusteluvaltuutetulla tulisi olla oikeus kannella 24 §:n 2 momentin nojalla annetusta päätöksestä. Oikeus kantelun tekemiseen olisi tarpeen esimerkiksi tilanteessa, jossa kärjäoikeus on päättänyt, että valtuutetun antama väliaikaista määräystä tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta ei pidetä voimassa.

Tiedusteluvaltuutetun asema

Edellä selostetut lakiehdotuksen 24 §:ää koskevat epäselvyydet liittyvät osaltaan siihen, että siviili- ja sotilastiedustelua koskevien lakiehdotusten mukaan tiedusteluvaltuutetulla ei 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 väärien tai harhaanjohtavien tietojen perusteella haettuun lupaan vain jälkeenpäin antamalla 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 päätettäessä on hyötyä siitä, että asiassa on kaksi osapuolta, joiden tehtävänä on erilaisten intressien valvominen.

Ehdotettuihin tiedustelun edellytyksiä koskeviin säännöksiin sisältyy tulkinnanvaraisia 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.

Kuten edellä on todettu, 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.

Mietinnöstä ei ilmene, että työryhmä olisi harkinnut, tulisiko tiedusteluvaltuutetun voida esittää hyvityksen maksamista, jos hän valvontatehtävässään havaitsee, että jonkun perus- ja ihmisoikeuksia on tiedustelutoiminnassa lainvastaisella menettelyllä loukattu. Mahdollisuus hyvitysesityksen antamiseen vähentäisi todennäköisesti tarvetta käsitellä tiedustelutoimintaan liittyviä korvausasioita tuomioistuimissa. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua ottaa tarkasteltavaksi myös tämä kysymys.

Presidentti

Timo Esko

Kansliapäällikkö

Tommi Vuorialho

Häggqvist Marina
Korkein oikeus