HELSINGIN KÄRÄJÄOIKEUS **LAUSUNTO**

1.3.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Helsingin käräjäoikeuden lausunto

HE 199/2017 vp: hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta
HE 202/2017 vp: hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi
HE 203/2017 vp: hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Helsingin käräjäoikeus esittää lausuntonaan seuraavan.

Yleistä

Helsingin käräjäoikeudelle ehdotetaan kaikissa kolmessa hallituksen esityksessä uusia tehtäviä. Esityksissä lähdetään siitä, että silloin, kun tiedonhankintakeinosta päättäminen edellyttää tuomioistuimen päätöstä, asia käsiteltäisiin keskitetysti Helsingin käräjäoikeudessa. Myös tilanteissa, joissa tiedusteluvaltuutettu on väliaikaisella määräyksellä keskeyttänyt tai lopettanut tuomioistuimen myöntämän luvan perusteella suoritetun tiedustelumenetelmän käytön, asia käsiteltäisiin Helsingin käräjäoikeudessa.

Käräjäoikeus suhtautuu ehdotettuihin uudistuksiin myönteisesti siltä osin kuin ne koskevat asioiden käsittelyä käräjäoikeudessa.

Käräjäoikeus lausuu esityksistä yhteisesti. Käräjäoikeus keskittyy kaikkien kolmen hallituksen esityksen osalta lausunnossaan vain käräjäoikeutta ja sen toimintaa koskeviin ehdotuksiin. Siviilitiedustelua ja sotilastiedustelua koskevat hallituksen esitykset ovat asiallisesti sisällöltään valtaosin yhtenevät tuomioistuimen roolia asioiden käsittelyn yhteydessä koskevilta osin.

Tiedustelutoiminnan valvonta

Esityksessä on ehdotettu uuden riippumattoman viranomaisen, tiedusteluvaltuutetun, perustamista huolehtimaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta. Esityksen mukaan tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin vahvat toimivaltuudet laillisuusvalvonnassa. Käräjäoikeus pitää esitystä tiedustelutoiminnan poikkeuksellinen luonne huomioon ottaen perusteltuna sekä kannatettavana.

Esityksen mukaan tiedusteluvaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä olisi oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmän käyttöä koskevaa asiaa tuomioistuimessa (esitys L tiedustelutoiminnan valvonnasta 14 §). Käräjäoikeus yhtyy siihen mietinnössä esitettyyn käsitykseen, että läsnäolo-oikeus myös ohjaisi osaltaan tiedusteluluvan hakijaa riittävien perustelujen esittämiseen tiedustelumenetelmän käyttölupahakemuksessa. Lisäksi käräjäoikeus katsoo, että mainittu läsnäolo-oikeus saattaisi osaltaan ohjata myös tuomioistuinta tarvittaessa aktiiviseen prosessinjohtoon sekä kiinnittämään erityistä huomiota lupa-asian ratkaisun huolelliseen perustelemiseen.

Tärkeätä kuitenkin on esityksessä todetuin tavoin, että tuomioistuin voi käsitellä asian myös tiedusteluvaltuutetun läsnä olematta ja että läsnäolo-oikeuden toteuttaminen ei saisi viivästyttää tuomioistuimen päätöksen antamista. Osa tiedusteluasioista on erittäin kiireellisiä ja ne voivat tulla ratkaistaviksi päivystysasioina esimerkiksi viikonloppuisin.

Esityksen perusteluista käy ilmi, että tiedusteluviranomaisen on toimitettava tieto lupahakemuksesta tiedusteluvaltuutetulle. Epäselväksi sen sijaan jää, kuka ilmoittaa tiedusteluvaltuutetulle istunnon tarkasta ajankohdasta ja paikasta. Käräjäoikeus katsoo, että viimeksi mainittu ilmoitusvelvollisuus tulisi asettaa tiedusteluviranomaiselle.

Käräjäoikeus pitää kannatettavana myös sitä, että tiedusteluvaltuutetulla olisi viimeksi mainittua lakia koskevan esityksen 15 §:ssä ehdotetuin tavoin oikeus säännöksessä todetuin edellytyksin määrätä lainvastaiseksi katsomansa tiedustelumenetelmän käyttö keskeytettäväksi tai lopetettavaksi. Tärkeätä on myös, että niissä tapauksissa, joissa luvan on myöntänyt tuomioistuin, määräys olisi luonteeltaan väliaikainen ja se olisi saatettava asianomaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, kuten esityksessä on ehdotettu.

Asioiden keskittäminen Helsingin käräjäoikeuteen

Siviilitiedustelua koskevassa esityksessä ehdotetaan suojelupoliisille valtuuksia tiedustelumenetelmien käytöstä siviilitiedustelun tarkoituksessa tilanteissa, joissa tiedustelumenetelmien käytöllä voidaan olettaa saatavan tietoja kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavasta toiminnasta. Sotilastiedustelua koskevassa esityksessä puolestaan ehdotetaan 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.

Tiedustelumenetelmät ovat menetelmällisesti samoja, joita salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva voimassa oleva poliisilain 5 luku käsittää. Esitetyllä tietoliikennetiedustelulla tarkoitetaan Suomen rajan viestintäverkossa ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuvaa tiedonhankintaa ja tiedon käsittelyä. Tiedonhankinta ja tiedon käsittely voi kohdistua niin valtiollisen toimijan kuin muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen.

Yhteistä tiedustelumenetelmille on, että niihin lupaa myönnettäessä tulee voida olettaa saatavan tietoja siviilitiedustelussa kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavasta

toiminnasta ja sotilastiedustelussa esitetyssä laissa tarkoitetuista ulkoisista uhista. Tiedustelumenetelmiä käytetään siis tiedustelutarkoituksessa eli tilanteessa, jossa ei ainakaan vielä ole kysymys rikoksen estämisestä, paljastamisesta tai selvittämisestä toisin kuin voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää.

Siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa esityksissä lähdetään siitä, että telekuuntelusta ja tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta, televalvonnasta, tukiasematietojen hankkimisesta, teknisestä kuuntelusta, teknisestä katselusta, teknisestä seurannasta, teknisestä laitetarkkailusta, paikkatiedustelusta ja tietoliikennetiedustelusta päättää esityksistä tarkemmin ilmenevissä tilanteissa Helsingin käräjäoikeus.

Käräjäoikeus pitää tärkeänä ja sinänsä myös selvänä, että mainittujen tiedustelumenetelmien käyttö voi tapahtua vain riippumattoman tuomioistuimen suorittaman laillisuuskontrollin jälkeen.

Tiedustelumenetelmiin liittyvien lupa-asioiden käsittely ja ratkaiseminen edellyttää erikoisosaamista. Se voidaan parhaiten turvata keskittämällä kaikkien kysymyksessä olevien asioiden käsittely yhteen käräjäoikeuteen. Tiedustelumenetelmiin liittyvien lupa-asioiden määrää on vaikea ennakoida. Voidaan kuitenkin olettaa, että asioiden määrä ei nouse niin suureksi, että sekään puoltaisi asioiden käsittelyä useammassa kuin yhdessä käräjäoikeudessa.

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 pitämiselle, 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.

Tiedustelumenetelmien myöntämistä koskevien tuomioistuimen harkintaa edellyttävien lupa-asioiden keskittäminen Helsingin käräjäoikeuteen on perusteltua. Käräjäoikeus kiinnittää kuitenkin huomiota myös siihen, että ehdotettavia lupa-asioita käsitteleville tuomareille tulee olla tarjolla riittävästi koulutusta tiedustelutoiminnasta ja -menetelmistä sekä tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvistä perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä. Näin turvataan osaltaan sitä, että ehdotettu tuomioistuinkontrolli on todellinen.

Hakemuksen perusteleminen

Siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa esityksissä korostetaan, että tiedusteluluvan hakijan on lupaa hakiessaan esitettävä ja perusteltava tosiseikat siten, että tuomioistuimella on mahdollisuus huolelliseen lupaharkintaan ja johtopäätösten tekemiseen. Perusteluvelvollisuus koskee sekä tiedustelumenetelmien käytön yleisiä edellytyksiä että siviilitiedustelussa sitä, mistä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta on kysymys tai sotilastiedustelussa sitä, mistä esitetyssä sotilastiedustelua koskevassa laissa tarkoitetuista ulkoisista uhista 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 riittävyydestä, 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 oikeasisältöisesti siitä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta tai niistä ulkoisista uhista, joista tietoja halutaan tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankkia, sekä toimenpiteen kohteesta.

Siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa esityksissä on aivan oikein korostettu tuomioistuimen aktiivisen prosessinjohdon tärkeyttä sekä velvollisuutta perustella ratkaisut huolellisesti niin, että perusteluista ilmenevät luvan hakemiseen ja myöntämiseen johtaneet seikat ja oikeudellinen päättely.

Käsittely käräjäoikeudessa

Käräjäoikeus kiinnittää huomiota siihen, että käsittelyn kiireellisyydelle asetettavat vaatimukset edellyttänevät, että myös oikeusministeriön asetus vangitsemisasioiden ja muiden kiireellisten asioiden käsittelystä käräjäoikeuksissa eräissä tapauksissa päivitetään vastaamaan esitettyjen uusien säännösten soveltamisesta aiheutuvaa päivystystarvetta.

Luvan voimassaolo

Siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa esityksissä ehdotetaan, että tukiasematietojen hankkimista koskeva lupa voidaan antaa tietyksi ajanjaksoksi, paikkatiedustelun osalta enintään kuukaudeksi ja muiden tuomioistuimen käsiteltäväksi tulevien tiedustelumenetelmien 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. Tietoliikennetiedustelua koskevia säännöksiä ei lakiin ole aikaisemmin sisältynyt.

Voidaan olettaa, että tiedustelutoiminnan luonne poikkeaa merkittävästi rikostorjunnan tarpeista. Tiedustelumenetelmiä koskevan poliisilain 5a luvun 3 §:ssä tarkoitetuissa siviilitiedustelun ja sotilastiedustelusta esitetyn lain 4 §:ssä tarkoitetuissa sotilastiedustelun kohteissa on ainakin pääsääntöisesti kysymys hyvin pitkäjänteisestä toiminnasta, joka 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 tiedustelumenetelmän 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 ja samalla lisäksi osaltaan myös asioiden salassa pitämisen tarvetta. Koska lupa voidaan myöntää enintään kuudeksi kuukaudeksi, sekä luvanhakijalla että tuomioistuimella on mahdollisuus arvioida luvan kesto myös kuutta kuukautta lyhyemmäksi eikä enimmäisaikaa siten ole välttämätöntä soveltaa.

Käräjäoikeus kannattaa esitystä luvan voimassaolon säätämisestä esitettyjen tiedustelumenetelmien osalta ehdotetuin tavoin pääsääntöisesti kuudeksi tai eräiltä osin sitä lyhyemmäksi määräajaksi.

Paikkatiedustelusta

Esityksissä on pakkokeinona myös paikkatiedustelu (esitys siviilitiedustelua koskevaksi laiksi 27 § ja esitys laiksi sotilastiedustelusta 53 §), joka vastaa osittain käyttöalaltaan pakkokeinolain 8 luvussa tarkoitettuja etsintäasioita. Pakkokeinolain uudistamisen yhteydessä pidettiin ihmisoikeustuomioistuimen linjausten vuoksi tärkeänä mahdollisuutta saattaa etsintäasia etsinnän jälkeen tuomioistuimen tutkittavaksi. Käräjäoikeus esittää harkittavaksi, pitäisikö myös paikkatiedustelun osalta olla pakkokeinolain 8 luvun 18 §:n tapainen mahdollisuus saattaa asia jälkikäteen tuomioistuimen tutkittavaksi.

Julkisuus

Siviilitiedustelua koskevassa esityksessä, joka sisältää myös esityksen oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain muuttamisesta, on otettu asianmukaisesti huomioon niin siviili- kuin sotilastiedusteluasioidenkin diaarijulkisuuteen, asiakirjojen julkisuuteen ja käsittelyn julkisuuteen liittyvät kysymykset.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia on muutettu lailla nro 117/2018, kun siihen on lisätty rikostorjunnasta rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin liittyvät muutokset. Muutos vaikuttaa käräjäoikeuden käsityksen mukaan oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain lakimuutosta koskevaan johdantotekstiin.

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.

Laamanni Tuomas Nurmi