Jaakko Rautio
Hovioikeudenneuvos
Helsingin hovioikeus

LAUSUNTO
28.2.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HE 199/2017 vp, HE 202/2017 vp, HE 203/2017 vp: Hallituksen esitykset tiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

1. Aluksi

Helsingin hovioikeus toteaa, että käsillä on poikkeuksellisen laaja, monimutkainen ja lukuisia yksityiskohtia sisältävä lainsäädäntökokonaisuus. Siksi Helsingin hovioikeus ottaa kantaa ehdotettuihin lakeihin vain siltä osin kuin ne liittyvät tuomioistuinten tehtäviin tai tuomioistuinlaitokseen muutoin.

2. Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (HE 199/2017 vp)

Tiedusteluvaltuutetulla olisi oikeus olla läsnä tuomioistuimessa käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupaa tuomioistuimessa (14 §). Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että tiedusteluvaltuutetulla ei olisi oikeutta lausua mielipidettään asiasta eikä muutenkaan osallistua aktiivisesti käsittelyyn. Valvonnan tehokkuuden edistämiseksi olisi syytä harkita, että tiedusteluvaltuutetulla olisi oikeus esittää joko luvan hakijan vastapuolena tai ainakin kuultavana käsityksensä asiasta. Nämä lupa-asiat ovat muutoin sellaisia, että tuomioistuimessa on ainoastaan lupaviranomainen hakemassa lupaa, mutta aitoa vuoropuhelua yhtäältä luvan myöntämisen puolesta ja toisaalta sitä vastaan puhuvista seikoista ei juuri voi syntyä. Edelleen valvonnan tehostamista ja oikeuskäytännön kehittämistä edistäisi, jos tiedusteluvaltuutettu voisi hakea muutosta tuomioistuimen lupapäätöksestä. Muutoin lupakäytäntö jäisi todennäköisesti lähestulkoon vain Helsingin käräjäoikeuden ratkaisukäytännön varaan, koska käytännössä vain luvan epäävistä päätöksistä haettaisiin muutosta Helsingin hovioikeudessa. Tiedusteluvaltuutetulle annettava kanteluoikeus ei lisäisi riskiä tietojen joutumisesta vääriin käsiin, koska valtuutetulla on muutoinkin oikeus saada kyseiset tiedot.

Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus tuomioistuimessa ehdotetun 14 §:n ja myös sen perustelujen valossa ei näytä koskevan käsittelyä siitä, jätetäänkö ilmoitus tiedustelutoimenpiteen käyttämisestä tekemättä tai lykätäänkö sitä (Poliisilain 5 a luvun 47 §; Laki sotilastiedustelusta 86 §). Tiedusteluvaltuutetun osallistumista käsittelyyn näissäkin asioissa voidaan puoltaa päätöksentekoaineiston monipuolistumisen ja muutoksenhaun kautta kehittyvän oikeuskäytännön näkökulmasta.

Jos tiedusteluvaltuutettu olisi saattanut tuomioistuimen käsiteltäväksi päätöksensä tiedustelumenetelmän käyttämisen keskeyttämisestä tai lopettamisesta, Helsingin käräjäoikeuden ratkaisuun ei saisi hakea muutosta valittamalla (15 §:n 4 mom.). Muutoksenhakukieltoa perustelevat seikat – tietovuotojen riskin kohoaminen asiasta tietoisten ihmisten määrän lisääntyessä – eivät vaikuta kovin vakuuttavilta ottaen huomioon, että tiedustelumenetelmiin liittyvistä lupa-asioista annetuista Helsingin käräjäoikeuden päätöksistä voidaan hakea muutosta Helsingin hovioikeudelle tehtävällä kantelulla ja edelleen korkeimmassa oikeudessa valituslupateitse. Todennäköisesti tiedusteluvaltuutettu tekisi mainittuja väliaikaisia keskeyttämis- tai lopettamispäätöksiä harvoin. Toisaalta ylempien tuomioistuinten kannanotoilla tiedustelutoiminnan väitetyistä lainvastaisuuksista voi olla merkittävää ohjaavaa vaikutusta. Siksi parempana vaihtoehtona on pidettävä sitä, että kuten yleensä muutenkin tiedusteluun liittyvissä asioissa Helsingin käräjäoikeuden ratkaisusta voitaisiin kannella Helsingin hovioikeuteen.

3. Poliisilaki ja laki sotilastiedustelusta (HE 202/2017 vp, HE 203/2017)

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 38 §:n 3 momentin ja sotilastiedostelusta annettavan lain 92 §:n mukaan tiedusteluvirkamiehen ilmaisukieltoa koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, mutta päätöksestä voitaisiin kannella Helsingin hovioikeuteen. Perusteluista ei ilmene, miksi muutoksenhakemus olisi poikkeuksellisesti tehtävä hovioikeuteen eikä yleisesti noudatettavan oikeusastejärjestyksen mukaisesti (Helsingin) käräjäoikeuteen. Oikeusastejärjestyksestä poikkeaminen ei vaikuta perustellulta asian luonne huomioon ottaen. Ehdotetusta säännöksestä näyttäisi seuraavan sekin, että hovioikeuden ratkaisusta pääsisi korkeimpaan oikeuteen ilman valituslupaa (OK 30:2.2). Yleisestikään ei vaikuta olevan perusteita poiketa tiedusteluasioiden tuomioistuinkäsittelystä omaksutuista ratkaisuista, joiden mukaan asia käsitellään ensiasteena Helsingin käräjäoikeudessa, jonka ratkaisusta voidaan tehdä kantelu Helsingin hovioikeuteen.

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 47 § ja sotilastiedustelusta annettavan lain 86 §:n mukaan tuomioistuin voisi päättää, että tiedustelumenetelmän käyttämisestä tehtävää ilmoitusta lykätään tai se jätetään kokonaan tekemättä. Selvästikin tarkoitus on, että asian käsittelisi Helsingin käräjäoikeus. Kuitenkaan pykälissä olevat viittaukset ”asian käsittelyssä tuomioistuimessa noudatetaan” eivät määritä toimivaltaista tuomioistuinta. Viittauksia voisi selventää lisäämällä niihin ”toimivaltaisesta tuomioistuimesta (ja asian käsittelyssä tuomioistuimessa - - -)”. Yleisestikin ehdotetuissa laeissa on kohtia, joiden perusteella jää epäselväksi, tarkoitetaanko tuomioistuimella Helsingin käräjäoikeutta vai tuomioistuimia yleisesti (esim. poliisilain 5 a luvun 42 §, joka koskee siviilitiedustelussa kertyneiden tallenteiden tutkimista).

4. Velvollisuus ja oikeus kieltäytyä todistamasta

Hallituksen esityksiin sisältyy säännöksiä yleisestä salassapitovelvollisuudesta ja -oikeudesta tai näiltä osin on viitattu julkisuuslakiin.

Todistelulainsäädännön uudistamisen yhteydessä (HE 46/2014 vp, LaVM 19/2014 vp, L 732-758/2015) säännökset oikeudesta ja velvollisuudesta kieltäytyä todistamasta yleisissä tuomioistuimissa keskitettiin oikeudenkäymiskaaren 17 lukuun. Jo vapaan todistelun periaatteesta seuraa se lähtökohta, että kaikenlaista näyttöä saa oikeudenkäynnissä esittää, jollei tätä ole erikseen lailla kielletty. Tästä on myös nimenomainen säännös oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 1 §:n 1 momentissa. Muualla laissa säädetty yleinen salassapitovelvollisuus tai -oikeus ei sellaisenaan perusta velvollisuutta tai oikeutta kieltäytyä todistamasta oikeudenkäynnissä. Tämän vuoksi esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 12 §:ssä on viittauksia poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolakeihin siltä osin kuin asianomaisessa laissa säädetty salassapitovelvollisuus tai -oikeus johtaa myös vastaavasti velvollisuuteen tai oikeuteen kieltäytyä todistamasta oikeudenkäynnissä.

Ottaen huomioon tietojen laatu olisi myös tiedustelutoiminnan osalta säädettävä yksiselitteisesti, missä määrin näistä tiedoista saadaan tai on velvollisuus olla todistamatta oikeudenkäynnissä.

Lisäksi tiedustelua koskevissa laeissa on säädetty myös poikkeuksista salassapitovelvollisuuteen. Poliisilain 5 a luvun 44 §:n ja sotilastiedustelulain 77 §::n mukaan tiedustelussa saatua tietoa saadaan luovuttaa rikosprosessia varten. Säännökset eivät kuitenkaan sellaisinaan näytä mahdollistavan todistamista tällaisesta tiedosta, vaikka esimerkiksi tiedon ymmärrettävyys ja sen kytkeminen osaksi suurempaa kokonaisuutta voisi vaatia, että asianomainen tiedustelusta vastaava virkamies selittäisi tiedon saamiseen liittyviä olosuhteita ja tiedon merkitystä rikosasiaa käsittelevälle tuomioistuimelle.

Tällaisista tiedoista pitäisi voida todistaa. Nämä olisivat poikkeuksia edellä tarkoitettuihin vaitiolovelvollisuutta tai -oikeutta koskeviin tilanteisiin.

Lainsäädäntöä olisi perusteltua täydentää siten, että oikeudenkäymiskaaren 17 lukuun ja esimerkiksi sen 12 §:ään otettaisiin uusi säännös, johon sisällytettäisiin viittaukset asianomaisiin salassapitovelvollisuutta tai -oikeutta koskeviin säännöksiin tiedustelulaeissa, samaten säännöksiin, joissa säädetään poikkeus salassapitovelvollisuudesta tai -oikeudesta.

5. Lopuksi

Tiedustelua koskevat lakiehdotukset sisältävät merkittävästi sellaista sääntelyä, joita ei ole aikaisemmin ollut. Kun lait antaisivat pitkälle meneviä toimivaltuuksia kohdistaa erilaisia perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvia toimenpiteitä yksilöön tai tietynlaiseen toimintaan, on myös tiedustelutoiminnan asianmukainen valvonta erityisen tärkeää. Tuomioistuimille kuuluva etukäteinen valvonta tulee järjestää niin, että tuomioistuimilla on myös tosiasialliset mahdollisuudet hoitaa tehtäväänsä.