Suomen tuomariliitto

EDUSKUNNAN PUOLUSTUSVALIOKUNNALLE

Asia: Tiedustelulainsäädäntöön liittyvät hallituksen esitykset 198, 199, 202 ja 203 / 2017 vp

Viite: Puolustusvaliokunnan lausuntopyyntö 26.2.2018

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

Yleistä

Eduskunnan käsiteltävänä oleva tiedustelulainsäädäntöpaketti koostuu kolmen eri ministeriön valmistelemista hallituksen esityksistä, nimittäin sisäministeriön valmistelemasta hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp), puolustusministeriön valmistelemasta hallituksen esityksestä laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 203/2017 vp) ja oikeusministeriön valmistelemasta hallituksen esityksestä laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017 vp). Näihin esityksiin liittyy lisäksi hallituksen esitys Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp).

Lausunnossa esitetään ensin eräitä yleisiä näkökohtia, sitten käydään läpi Tuomariliiton kannanotot lausuttavana oleviin hallituksen esityksiin edellä mainitussa järjestyksessä, sitten käsitellään kootusti tuomioistuinkontrollia lupamenettelyissä ja lopuksi käsitellään vielä tiedustelulainsäädäntöpaketin vaikutuksia tuomioistuinten toimintaan ja resursseihin.

Kaiken kaikkiaan perusteltuna on pidettävä, että lainsäädännöllinen pohja Suomen siviili- ja sotilastiedustelulle saatetaan asianmukaiseksi ja samalla luodaan järjestelmät tiedustelun parlamentaarista valvontaa ja laillisuusvalvontaa varten.

Lakihankekokonaisuudessa esitetään puolustus- ja poliisiviranomaisille muun muassa pakkokeinolaissa (806/2011) säädetyn tyyppisiä salaisia toimenpidevaltuuksia sekä toimivaltuuksia tietoliikenteen massavalvontaan, kun tiedustelun kohteena olevaa tahoa ei – ainakaan vielä – edes epäillä rikoksesta. Kysymys on varsin merkittävistä ja uudenlaisista poikkeuksista perustuslaissa turvattuihin kansalaisten perusoikeuksiin, mikä edellyttää laaja-alaista ja perusteellista punnintaa edellä mainittujen toimenpidevaltuuksien perusteiksi esitettyjen näkökohtien ja perusoikeuksien välillä.

Tuomariliitto pitää erityisen tärkeänä sitä, että jos esitettyjen uusien keinojen käyttöön ottamista pidetään välttämättömänä, niiden käytön edellytyksistä ja tavoista säädetään mahdollisimman tarkkarajaisesti sekä että niiden käytön asianmukaisuutta valvotaan asianmukaisesti, riittävästi ja tehokkaasti. Valvonnan toimivuus edellyttää, että jokaisesta toimenpiteestä jää asianmukainen lokitieto tai muu kirjaus, joka voidaan jälkeenpäin jäljittää yksittäiseen toimijaan.

HE 198/2017 vp (perustuslain muutos)

Tuomariliitto toteaa, että siviilitiedustelulainsäädäntöä ja sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevien hallituksen esitysten (202/2017 vp ja 203/2017 vp) hyväksyminen edellyttää esitettyä perustuslain 10 §:n muuttamista. Tuomariliitolla ei ole huomautettavaa säännösehdotuksen siitä osasta, joka koskee perustuslain 10 §:n 3 momentin jälkimmäisen virkkeen erottamista uudeksi 4 momentiksi ja sen sanamuodon muuttamista siten, että ilmaisu ”rikosten tutkinnassa” korvataan ilmaisulla ”rikosten torjunnassa”.

Vaikkakin Tuomariliitto on aikanaan työryhmän mietinnöstä ”Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisääntelyn tarkistaminen” (OM:n julkaisusarja ”Mietintöjä ja lausuntoja 41/2016”) antamassaan lausunnossa esittänyt harkittavaksi, tulisiko edellä mainitun 4 momentin soveltamisalaa rajoittaa siten, että siinä edellytettäisiin vakavalta uhalta kansalliselle turvallisuudelle myös välittömyyttä, Tuomariliitto ei halua enää eduskuntakäsittelyssä esittää säännökseen muutoksia.

Tuomariliitto pitää hyvänä, että hallituksen esityksen perusteluissa (s. 36 – 37) on selkeästi käsitelty ehdotetussa 10 §:n 4 momentin säännöksessä keskeisen käsitteen ”kansallinen turvallisuus” merkityssisältöä.

HE 202/2017 vp (siviilitiedustelulainsäädäntö)

Esityksessä on merkittävä painotus ehdotetulla uudella tiedonhankintamenetelmällä tietoliikennetiedustelulla (ehdotettu **laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa**). Siinä on kysymys Suomen rajat ylittävän viestin lähettäjän ja vastaanottajan tunnistamistiedoista, jotka sinällään nauttivat perustuslain 10 §:n mukaista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa. Tuomariliitto pitää tietoliikennetiedustelun osalta ongelmallisena sitä, että esimerkiksi terroristiyhteyksiä omaavalle sähköpostin lähettänyt tai internetin "väärillä" kotisivuilla vieraillut henkilö voi joutua jatkotoimenpiteiden kohteeksi.

Tuomariliitolla ei sinänsä ole huomauttamista ehdotettuun lakiin tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa nähden. Myönteisenä Tuomari-

liitto pitää sitä, että tietoliikennetiedustelun käytön edellytyksiä koskevaan 4 §:n 1 momenttiin on työryhmämietinnössä ehdotettuun vastaavaan säännökseen (6 §:n 1 momentti) verrattuna lisätty sana ”perustellusti” kuvaamaan vaadittavaa oletuksen tasoa.

Kaiken kaikkiaan Tuomariliiton mielestä hallituksen esityksessä on pyritty ottamaan huomioon siviilitiedustelulakityöryhmän mietinnöstä (Siviilitiedustelulainsäädäntö, Sisäministeriön julkaisu 8/2017) lausuntopalautteessa esitettyä kritiikkiä. Sikälikin kuin Tuomariliiton taholta esitetty kritiikki ei ole johtanut muutoksiin säännösehdotuksissa, kriittiset huomautukset ovat saattaneet johtaa täydennyksiin hallituksen esityksen perusteluissa. Niinpä esimerkiksi poliisilain 5 a luvun 18 §:n osalta perusteluja on täydennetty (s. 193), vaikka Tuomariliiton ehdotusta peitetoimintaa koskevan päätöksen tuomioistuinkontrollista ei ole ehdotettu toteutettavaksi.

Tuomariliitto toteaa, että tietojen luovuttamista kansainvälisessä yhteistyössä koskeva ehdotetun poliisilain 5 a luvun 57 §:n 4 momentti on edelleen varsin väljästi muotoiltu. Säännöksen perusteluja on tosin jonkin verran täydennetty työryhmän mietintöön verrattuna. Tuomariliitto korostaa työryhmän mietinnön perusteluihin (s. 226) viitaten, että laillisuusvalvontaan liittyvistä syistä kaikista tiedon luovutuksista tulisi tehdä tarvittavat kirjaukset.

Tuomariliitolla ei edellä esitetyistä huomautuksista huolimatta ole konkreettisia muutosehdotuksia hallituksen esityksessä tehtyihin säännösehdotuksiin.

HE 203/2017 vp (sotilastiedustelulainsäädäntö)

Myös sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä on Tuomariliiton käsityksen mukaan pyritty ottamaan huomioon työryhmän mietinnöstä (Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi, Puolustusministeriön julkaisu 19.4.2017) annetussa lausuntopalautteessa esitettyä kritiikkiä. Esimerkiksi sotilastiedustelun kohteiden määrittely ehdotetun sotilastiedustelusta annettavan lain (jäljempänä sotilastiedustelulaki) 4 §:ssä täsmällisempi kuin työryhmän mietinnössä. Niin ikään Tuomariliitto pitää tärkeänä, että ehdotetun lain 11 §:n 2 momenttiin on nyt, toisin kuin vielä työryhmän mietinnössä, sijoitettu säännös tiedustelumenetelmien käytön yleisistä edellytyksistä tilanteissa, joissa niiden kohteena on muu kuin valtiollinen toimija.

Tuomariliitto on työryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota kansainvälistä yhteistyötä koskevaan säännökseen (18 §), joka hallituksen esityksessä on sijoitettu lain 19 §:ksi. Tuomariliitto toteaa tyydytyksellä, että pykälän sanamuodossa on sen lausunnossa esitetyn mukaisesti korostettu Suomen kansallisia etuja yhteistyön edellytyksenä, minkä lisäksi pykälän perusteluja (erit. s. 214 – 216) on täydennetty työryhmän mietintöön verrattuna.

Peitetoiminnasta päättämistä koskevalta osalta Tuomariliitto viittaa edellä siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen kohdalla lausumaansa. Tuomariliitto on tosin hallituksen esityksessä (s. 256 – 257) tuomioistuimen toimivaltaa koskevasta peruskysymyksestä esitetystä poikkeavalla kannalla: mitään toimivaltaan liittyvää estettä ei olisi

säätää siitä, että Suomen viranomaisten päätökset ryhtymisestä peitetoimintaan Suomen rajojen ulkopuolella alistettaisiin tuomioistuinkontrolliin. Tuomariliitolla ei ole konkreettisia muutosehdotuksia hallituksen esityksessä tehtyihin säännösehdotuksiin.

HE 199/2017 vp (tiedustelutoiminnan valvonta)

Yleistä

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 tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavan lain (jäljempänä valvontalaki) säännösten mukaan oikeus tehdä nopeita päätöksiä, esimerkiksi ehdotetun 15 §:n nojalla määrätä tiedustelumenetelmän käyttö keskeytettäväksi tai lopetettavaksi.

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

Tuomariliitto on jo työryhmän mietinnöstä (”Tiedustelutoiminnan valvonta”, Oikeusministeriön julkaisusarja ”Mietintöjä ja lausuntoja” 18/2017) antamassaan lausunnossa esittänyt tiettyjä huomautuksia, joista jäljempänä todettavalla tavalla osa on otettu huomioon hallituksen esityksessä, mutta eräiden kysymysten, esimerkiksi tiedusteluvaltuutetun tehtävien, osalta hallituksen esitys antaa aihetta huomautusten toistamiseen.

Tiedusteluvaltuutetun tehtävät ja toimivaltuudet

Tuomariliitolla ei pääsääntöisesti ole huomauttamista tiedusteluvaltuutetulle ehdotettuihin 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 laillisuuskysymyksiä, mutta siinä ei ole kysymys tiedustelumenetelmistä niitä siviilitiedustelun osalta koskevassa ehdotetussa poliisilain 5 a luvun 2 §:ssä tarkoitetussa mielessä eikä sotilastiedustelun osalta ehdotetun sotilastiedustelulain 9 §:n määritelmäsäännöksen 5 kohdassa tarkoitetussa mielessä. Tuomariliitto toteaa, että vielä siviilitiedustelulakityöryhmän mietinnössä kansainvälistä yhteistyötä koskevan säännöksen (ehdotettu poliisilain 5 a luvun 54 §) sisältäneen luvun otsikko oli ”Tiedustelumenetelmät”, kun taas hallituksen esityksessä tuon luvun otsikko on ”Siviilitiedustelu” eikä kansainvälistä yhteistyötä (ehdotettu 5 a luvun 57 §) ole mainittu edellä mainitussa luvun 2 §:ssä.

Mikäli kansainväliseen yhteistyöhön liittyvä laillisuusvalvonta haluttaisiin rajata tiedusteluvaltuutetun tehtävien ulkopuolelle, mitä Tuomariliitto ei pidä kannatettavana, siitä olisi joka tapauksessa syytä nimenomaisesti lausua lain perusteluissa. Ilmeisesti tämä ei olekaan ollut tarkoituksena, koskapa perusteluissa on muun muassa todettu, että ”tiedusteluviranomaisten kansainvälisessä yhteistyössä tapahtuvan tiedustelutietojen

luovuttamisen valvonta voisi myös olla osa tiedusteluvaltuutetun harjoittamaa laillisuusvalvontaa” (s. 48) sekä että ”myös kansainvälinen yhteistyö tiedustelutoiminnassa olisi säännöksen piiriin kuuluvaa” (s. 59). Kun kansainvälisessä yhteistyössä ei edellä todetulla tavalla ole määritelmällisesti kysymys tiedustelumenetelmistä, tiedusteluvaltuutetun tehtäviä koskevaa valvontalain 7 §:ää tulisi täsmentää.

Tuomariliitto lausuu tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeutta tuomioistuimessa koskevasta sääntelystä jäljempänä lupamenettelyjä tuomioistuimissa käsiteltäessä.

Tuomioistuinkäsittelyä tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämis- tai lopettamistilanteissa koskevat ehdotukset

Ehdotetun lain 15 §: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. Tuomioistuin voisi vahvistaa tai kumota väliaikaisen määräyksen taikka muuttaa keskeyttämismääräyksen lopettamismääräykseksi. Asian käsittelyssä olisi tiedusteluvaltuutetun tai hänen määräämänsä virkamiehen oltava läsnä ja asianomaiselle tiedusteluviranomaiselle olisi varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

Tuomariliitto pitää hyvänä, että hallituksen esityksessä on tuomioistuimen ratkaisuvaihtoehdot, toisin kuin vielä työryhmän mietinnössä, mainittu nimenomaisesti laissa. Tältä osin Tuomariliiton mietinnöstä esittämä huomautus on siten otettu huomioon. Hallituksen esityksen perusteluista (s. 61) on ymmärrettävissä, että tiedusteluviranomainen voisi hakea uutta lupaa tiedustelumenetelmän käytölle eikä sen vuoksi olisi edes kanteluoikeuden tarpeessa keskeytys- tai lopettamismääräyksen suhteen. Vaikka tämä sinänsä pitäneekin paikkansa, itse säännöksessä (ehdotetun 15 §:n 4 momentti) kuitenkin ollaan kieltämässä vain muutoksenhaku valittamalla. Tuomariliiton käsityksen mukaan muutoksenhakukieltoa ei voida asettaa pelkästään lain perusteluissa. Näin ollen, mikäli on tarkoitus, ettei tuomioistuimen ratkaisuun voisi hakea muutosta kantelemalla, tästä tulisi säätää nimenomaisesti.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 61) lausutusta ilmenee myös, ettei tiedusteluvaltuutetun antamaa väliaikaista keskeyttämis- tai lopettamismääräystä tarvitsisi lainkaan viedä tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos tiedusteluviranomainen olisi määräyksen antamista koskevassa yhteydenpidossa myöntänyt menettelyn virheellisyyden ja määräyksen aiheellisuuden. Tuomariliiton käsityksen mukaan tästä menettelytapavaihtoehdosta ja sen käyttämisen edellytyksistä olisi selvyyden vuoksi syytä säätää laissa. Toinen vaihtoehto voisi olla, että asia tällöin ratkaistaisiin Tuomariliiton työryhmän mietinnöstä antamassa lausunnossa esitetyllä tavalla tuomioistuimessa kirjallisessa menettelyssä. Tällöinkin kirjallisen menettelyn käyttämismahdollisuudesta tulisi nimenomaisesti säätää.

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 6 §:n 2 momentin pätevyysvaatimusta ”hyvä perehtyneisyys viran tehtävänalaan”, 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 työryhmän mietinnöstä antamassa lausunnossa esittämään näkemykseen siitä, että tilanne, jossa tiedustelutietoa ensisijaisesti käyttävä taho voisi suoraan valita sen henkilön, joka tulee valvomaan nimittävän viranomaisen itsensä päättämää 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 mainitussa lausunnossaan esittämään näkemykseen siitä, että tiedusteluvaltuutetun viran pitäisi olla joko vakinainen tai nimittävän tahon tulisi olla muu kuin valtioneuvosto tai muukaan ylimpään valtiojohtoon kuuluva taho.

Tuomariliitolla ei ole huomautettavaa siihen nähden, että tiedusteluvaltuutetun ja tiedusteluvaltuutetun toiminnon virkoihin voitaisiin nimittää vain Suomen kansalaisia.

Parlamentaarinen valvonta

Tuomariliitto toteaa, että on eduskunnan asia harkita, minkälaista parlamentaarista valvontaa se haluaa harjoittaa. Näin ollen Tuomariliitto ei halua ottaa kantaa ehdotettuihin parlamentaarista valvontaa koskeviin säännöksiin.

Tuomioistuinlupamenettelyt

Yleistä

Tuomariliitto toteaa, että niin siviilitiedustelussa kuin sotilastiedustelussakin käytettävien tuomioistuimen lupaa edellyttävien tiedustelumenetelmien osalta toimivaltainen tuomioistuin olisi Helsingin käräjäoikeus, jonka ratkaisuihin haettaisiin kantelemalla muutosta Helsingin hovioikeudelta. Asioiden käsittelyn käytännön järjestäminen ja esimerkiksi tuomareiden erikoistuminen kysymyksessä olevia tiedustelumenetelmälupia koskeviin asioihin on näin ollen näiden tuomioistuinten ja erityisesti Helsingin käräjäoikeuden vastuulla, koska muutoksenhakuasteessa käsiteltävien kanteluasioiden määrä ei oletettavasti nouse kovinkaan suureksi.

Siviilitiedustelun osalta tuomioistuin päättäisi tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 7 §:n nojalla tietoliikennetiedustelusta suojelupoliisin päällikön vaatimuksesta sekä poliisilain 5 a luvun säännösten nojalla telekuuntelusta ja tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta (6 §), televalvonnasta (7 §), tukiasematietojen hankkimisesta (8 §), vapautensa menettäneen teknisestä kuuntelusta ja katselusta (11 § ja 12 §), teknisestä seurannasta (13 §) ja teknisestä laitetarkkailusta (14 §),

eräisiin edellä mainittuihin tiedustelumenetelmiin käytettävän laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisesta vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan (16 §:n 2 momentti) sekä osin paikkatiedustelusta (27 §) suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta; muista tiedustelumenetelmistä päättäisi suojelupoliisi. Lisäksi tuomioistuin päättäisi oikeudesta 5 a luvun 47 §:n 1 momentissa tarkoitettujen ilmoitusten lykkäämiseen tai kokonaan tekemättä jättämiseen (47 §:n 2 momentti).

Sotilastiedustelun osalta tuomioistuin päättäisi sotilastiedustelulain nojalla telekuuntelusta ja tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta (34 §), televalvonnasta (36 §), tukiasematietojen hankkimisesta (38 §), vapautensa menettäneen teknisestä kuuntelusta ja katselusta (25 § ja 27 §), teknisestä seurannasta (29 §) ja teknisestä laitetarkkailusta (31 §), eräisiin edellä mainittuihin tiedustelumenetelmiin käytettävän laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisesta vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan (40 §:n 2 momentti), osin paikkatiedustelusta (53 §) sekä tietoliikenteeseen kohdistuvan tiedonhankinnan osalta luvista teknisten tietojen käsittelyyn (64 §), valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvaan tiedusteluun (66 §) ja muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvaan tiedusteluun (68 §); muista tiedustelumenetelmistä päätösvalta kuuluisi sotilastiedusteluviranomaisille. Hakijoina toimisivat sotilastiedusteluviranomaiset hakemustoimivallan vaihdellessa tiedustelumenetelmäkohtaisesti. Lisäksi tuomioistuin päättäisi oikeudesta 86 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen ilmoitusten lykkäämiseen tai kokonaan tekemättä jättämiseen (86 §:n 6 momentti).

Tuomariliitto suhtautuu tietyllä varauksella tuomioistuimen rooliin ja mahdollisuuteen tehokkaasti valvoa edellä mainittujen toimenpiteiden kohteiden 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 sekä jonka perusteella vaadittujen pakkokeinojen käytön muiden edellytysten täyttymistä tuomioistuin on voinut jossain määrin tehokkaasti valvoa. Nyt lupaa edellyttäviksi ehdotettujen toimenpiteiden käyttökynnykset ovat huomattavasti epämääräisempiä, kuten "kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan" täyttyminen.

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.

Edellä todetuista syistä hakemusten perusteleminen on jäljempänä käsiteltävällä tavalla erityisen tärkeää.

Hakemuksen perusteleminen

Jotta tuomioistuin pystyisi täyttämään sille asetetun lupakontrollitehtävän asianmukaisesti ja tiedustelumenetelmien kohteena olevien oikeusturvan takaavalla tavalla, lupia koskevissa asioissa on esitettävä ja perusteltava hakemuksen perusteena olevat tosiseikat niin, että tuomioistuimella on mahdollisuus huolelliseen lupaharkintaan ja johtopäätösten tekemiseen. Tuo perusteluvelvollisuus koskee niin tiedustelumenetelmien käytön yleisiä edellytyksiä kuin sitä, mistä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta on kysymys. Kun tiedustelumenetelmien käyttö ei perustu konkreettiseen rikosepäilyyn, 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 oikeansisältöisesti siitä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, josta tietoja halutaan hankkia, sekä toimenpiteen mahdollisesta kohteesta ja hänen liittymistään tuohon toimintaan.

Tuomioistuin on lupamenettelyssä kokonaan sen tiedon varassa, jonka hakija antaa. Tuomariliitto korostaa, että tuon tiedon on oltava aidosti riittävää ja oikeansisältöistä. Lisäksi tuomioistuimen on kyselyvelvollisuuttaan käyttämällä voitava varmistautua tiedon riittävyydestä. Sen sijaan on huomattava, että hakijan esittämien väitteiden sisällön kontrolloimiseen tuomioistuimella ei ole mahdollisuuksia. Sen ei pitäisi olla myöskään tarpeen, koska hakija toimii virkavastuulla ja vastaa siten esittämiensä perusteiden oikeellisuudesta. Herää kuitenkin kysymys, miten tämä virkavastuu käytännössä toteutuu, kun kyse on erittäin salaisista asioista.

Tiedusteluvaltuutetun asema

Tiedusteluvaltuutetulle tai hänen määräämälleen virkamiehelle ehdotetaan valvontalain 14 §:ssä läsnäolo-oikeutta tuomioistuimessa käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa. Hallituksen esityksen tätä pykälää koskevista perusteluista (s. 58) ilmenee, että läsnäolo-oikeus tarkoittaisi oikeutta kuunnella ja katsoa kaikki käsittelyssä esitettävä aines. Sen sijaan siihen ei kuuluisi oikeutta tulla kuulluksi tai esittää muutoin näkemyksiään istunnossa. Perusteluissa on lausuttu, että ”läsnäolo-oikeus myös ohjaisi osaltaan tiedusteluluvan hakijaa riittävien perustelujen esittämiseen tiedustelumenetelmän käyttölupahakemuksessa”. Perustelujen mukaan tuomioistuin voisi kuitenkin käsitellä asian myös tiedusteluvaltuutetun läsnä olematta, eikä läsnäolo-oikeuden toteuttaminen saisi viivästyttää tuomioistuimen päätöksen antamista.

Edellä olevien alaotsikoiden alla lausutuista syistä kaikki lupahakemusten perustelujen laatua parantavat toimet ovat erittäin tervetulleita. Tuomariliitto yhtyy sinänsä siihen, mitä hallituksen esityksen perusteluissa on lausuttu tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeuden merkityksestä lupahakemusten perustelemiselle. Läsnäolo-oikeuden todellinen merkitys tässä suhteessa riippuu kuitenkin olennaisesti siitä, missä määrin tiedusteluvaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä – käytännössä tiedusteluvaltuutetun toiminnon esittelijällä – on käytännössä mahdollisuus toteuttaa tuota läsnäolo-oikeutta.

Tiedusteluvaltuutetun toiminnon henkilövahvuudeksi on kaavailtu tiedusteluvaltuutetun itsensä lisäksi kahta päätoimista esittelijää ja yhtä päätoimista avustavaan henkilökuntaan kuuluvaa (HE 199/2017 vp s. 39). Kun tiedusteluvaltuutetun tehtävät painottunevat käytännössä varsin paljon jälkivalvontaan, on Tuomariliiton mielestä perusteltuja syitä epäillä, riittävätkö ja missä laajuudessa tiedusteluvaltuutetun toiminnon resurssit tosiasiassa edellä mainitun läsnäolo-oikeuden toteuttamiseen.

Muita huomioita

Tuomariliitto pitää selvänä, että edellä mainittua tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeutta paremmin hakemusten perusteluvelvollisuuden toteutumista takaisi kaksiasianosaissuhde lupa-asioiden käsittelyssä. Tällainen kaksiasianosaissuhde on toteutettu pakkokeinolain 10 luvun 17 §:ssä tarkoitettua asuntokuuntelua koskevissa lupa-asioissa, joissa saman luvun 44 §:n mukaan rikoksesta epäillyn ja muiden kuuntelun kohteeksi mahdollisesti joutuvien etuja on määrättävä valvomaan julkinen asiamies. Sinänsä valtaosa nyt käsiteltävässä tiedustelulainsäädäntökokonaisuudessa kysymyksessä olevista tiedustelumenetelmistä vastaa sellaisia pakkokeinolain 10 luvun mukaisia salaisia pakkokeinoja, joiden osalta kaksiasianosaissuhdetta lupamenettelyissä ei ole toteutettu.

Henkilöstöresurssivaikutukset

Hallituksen esityksistä vain siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa esityksessä (HE 202/2017 vp) on tuomioistuimille aiheutuvan merkittäviä lisäkustannuksia. Sen mukaan (s. 143) lupa-asioiden aiheuttama arvioitu lisämäärärahan tarve olisi 473.800 euroa henkilöstökuluina. Tästä epäilemättä valtaosa kohdistuu Helsingin käräjäoikeuteen, mutta mitään arviota sen osuudesta näistä lisäkustannuksista ei ole esitetty. Edellä mainittu arvio on tehty mekaanisesti poliisin arvioidun henkilöstökulujen lisäyksen pohjalta vastaavassa suhteessa kuin minkä on vuoden 2013 tasolla ilmoitettu olleen yhtäältä poliisin ja toisaalta tuomioistuinten osuus rikostorjunnan kustannuksista. Resurssivaikutusten oikeellisuuden todentaminen on annettujen tietojen perusteella vaikeaa. Myönteisenä on kuitenkin pidettävä, että mietinnössä on tunnustettu ehdotusten aiheuttavan lisäystarvetta myös tuomioistuinten henkilöstökustannuksiin.

Sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 203/2017 vp) on arvioitu (s. 152) tuomioistuimille henkilöstökuluina aiheutuviksi lisäkustannuksiksi vain 80.000 euroa. Määrä on huomattavan alhainen ja arvion perusteena on käytetty niin pientä työmäärää, että absoluuttisena työmääränä laskettava kohtuullinenkin sen ylitys voi johtaa tosiasiallisen resurssitarpeen moninkertaistumiseen. Tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan hallituksen esityksen (HE 199/2017 vp) perusteluissa (s. 40) lausutusta päätellen tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämis- ja lopettamisasioiden käsittelystä aiheutuva henkilöstöresurssien tarve on kokonaan jätetty huomiotta.

Turussa 11.3.2018

Tuomariliiton puheenjohtaja,
hovioikeudenneuvos Kimmo Vanne