Perustuslakivaliokunnalle

Korkein oikeus

Oikeusneuvos Pekka Koponen

Hallituksen esitys siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp)

Korkeimman oikeuden lausunto työryhmämietinnöstä

Korkein oikeus on aiemmin antanut siviilitiedustelulakityöryhmän mietinnöstä lausunnon sisäministeriön lausuntopyyntöön 24.4.2017. Tuossa lausunnossa on keskitytty tuomioistuimen toimesta tapahtuvan lupaharkinnan arviointiin. Korkeimman oikeuden lausunnossaan esittämät ehdotetun lainsäädännön kehittämis- tai täsmennystarpeet ovat koskeneet lähinnä sen turvaamista, että tuomioistuimella olisi riittävät tosiasialliset edellytykset sanottuun ennakkovalvontaan.

Hallituksen esitys

Korkeimman oikeuden lausunnossa pidettiin tuomioistuinvalvonnan ja perusoikeussuojan toteutumisen kannalta merkittävänä puutteena, ettei kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan uhan vakavuutta olisi arvioitu tapauskohtaisesti, vaan siviilitiedustelulle säädetyn sallitun kohteen toteaminen olisi riittänyt. Hallituksen esityksessä on nyt kirjoitettu siviilitiedustelua koskevan poliisilain 5a luvun 4 §:n säädösehdotuksessa tiedustelumenetelmien käytön edellytykset niiden arviointia olennaisesti täsmentävään muotoon. Vakava uhka kansalliselle turvallisuudelle ja perusteltu oletus tiedustelun tuloksellisuudesta on sekä hakemuksessa että tuomioistuimen päätöksessä kyettävä perustelemaan. Tämä todetaan myös hallituksen esityksen sivulla 158 merkittävimmäksi lausuntopalautteen perusteella tehdyksi muutokseksi työryhmän esitykseen.

Hallituksen esityksessä on myös huomattavassa määrin laajennettu ja rikastettu säädösehdotusten perusteluja. Tällä on se tuomioistuimen asianmukaisen lupaharkinnan edellytyksiä edistävä merkitys, että seikkaperäisemmät perustelut yksilöivät niitä seikkoja, joihin tuomioistuimen tulisi lupahakemuksen perusteita arvioidessaan kiinnittää huomiota. Aiemmassa lausunnossaan korkein oikeus esitti huolensa siitä, edellyttääkö tällainen tuomioistuimelle tuleva tavanomaisesta pakkokeinoasiasta poikkeava tehtävä tuomareiden lisäkoulutusta.

Korkeimman oikeuden lausunnossa pidettiin myös selvänä puutteena sitä, ettei tiedusteluvaltuutettua kuultaisi siinä oikeudenkäynnissä, jossa tuomioistuin päättää lupahakemuksesta. Kun tiedusteluvaltuutetun tehtävät ovat yksityiskohtaisemmin esillä tiedustelutoiminnan valvontaa koskevassa hallituksen esityksessä HE 199/2017 vp, tämä kysymys käsiteltäneen lähemmin tuossa yhteydessä (viimeksi mainitun hallituksen esityksen mukaan tiedusteluvaltuutetulla olisi läsnäolo-oikeus tuomioistuimessa ja hänelle olisi toimitettava etukäteen tieto hakemuksesta).

Muita huomioita

Nyt käsiteltävän esityksen mukaisella tiedustelumenetelmien käytön lupaedellytysten ja lupaharkinnan sisällön tarkemmalla sääntelyllä on myös välitön liityntä perusoikeuksien rajoitusten hyväksyttävyyteen. Samoin myös tiedustelutoiminnan valvonnalla ja yksilön jälkikäteen käytettävissä olevilla oikeusturvakeinoilla on vaikutusta siihen, mikä on perusoikeusrajoitusten tosiasiallinen merkitys.

Muutoksenhakumenettelyssä kantelu on pakkokeinoasioissa yleisesti noudatettu oikeusturvajärjestely. Kanteluoikeus ilman määräaikaa edistää tiedustelun kohteiden oikeusturvaa, joskin kanteluoikeuden omaavien tahojen piirin määrittäminen saattaa osoittautua tulkinnanvaraiseksi. Määräajan puuttuminen mahdollistaa myös hyvin pitkänkin ajan jälkeen tehdyt kantelut. Oikeudellisen intressin vaatimusta tulkittaneen tällaisessa tilanteessa suppeasti, ks. KKO 2018:52.

Osassa tiedustelumenetelmistä edes jälkikäteistä ilmoitusta kohteeksi joutumisesta ei tarvittaisi, ellei asiassa aloiteta esitutkintaa. On etukäteen vaikea arvioida, esiintyykö käytännössä tapauksia, joissa tämä aiheuttaa oikeusturvaongelmia. Viranomaistoimintaisen laillisuusvalvonnan tulisi joka tapauksessa kattaa tiedustelutoiminta myös tältä osin.

Ulkomailla tapahtuvan toiminnan osalta oikeusturvakontrolli on jo asian luonteesta johtuen ongelmallisempaa. Hallituksen esityksen perustelulausumissa sivuilla 271 ja 276 tämä on varsin suoraan myönnettykin. Sama koskee osittain myös ulkomaisen virkamiehen oikeutta toimia Suomen alueella, minkä osalta esityksen mukaan ollaan suomalaisen virkamiehen ohjauksen ja valvonnan varassa (HE s. 277). Nämä mainitut seikat asettanevat huomattavia haasteita laillisuusvalvonnalle.

Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa

Tämän lain mukaisessa toiminnassa keskeinen piirre olisi sen kohdistaminen vain Suomen rajat ylittävään tietoliikenteeseen. Tämän mukaisesti lain 15 §:ään sisältyisi velvoite viipymättä hävittää tieto viestinnästä, jonka molemmat osapuolet olivat Suomessa. Hallituksen esityksen perusteluissa on kiinnitetty paljon huomiota

sanottuun rajoitukseen ja tällaisten tietojen hävittämiseen, koska perustelujen mukaan erottelu ei voi olla aukotonta ja näitä tietoja voi tulla myös jatkokäsittelyn kohteeksi. Sama ongelma koskee hallituksen esityksessä todetuin tavoin myös todistamiskiellon alaisia tietoja.

Sanotusta syystä on tärkeää, miten tietojen hävittäminen dokumentoidaan ja miten sitä valvotaan. Tähän liittyy oikeusturvakysymyksenä myös lakiehdotuksen 20 §:n säännös, jonka mukaan tällaisen viestin manuaalisesta selvittämisestä on ilmoitettava poliisilain mukaisesti. Ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos tieto on hävitetty.

Näin ollen oikeusturvan ja laillisuusvalvonnan tosiasiallinen taso riippuu käytännössä merkittävästi siitä, millä tavoin hävittäminen rekisteröidään ja miten sitä valvotaan. Hallituksen esityksen mukaan tietojen hävittämisestä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella (HE s. 256).

Tuomioistuimen tehtävänä näyttäisi lupapäätöksessä olevan tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavaksi esitetyn lain 3 §:n mukaisen kohteen ja sen aiheuttaman uhan arviointi. Myös tiedustelun tuloksellisuutta eli edellytystä siitä, että voidaan perustellusti olettaa saatavan, tulee arvioida. Hallituksen esityksen perustelut lupahakemuksessa ja lupapäätöksessä esitettävistä tiedoista ovat varsin kattavat, mikä edistää tuomioistuimen harkintaedellytyksiä (HE s. 242-246).

Hallituksen esitys sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 203/2017 vp)

Korkeimman oikeuden lausunto työryhmämietinnöstä

Korkein oikeus on aiemmin antanut sotilastiedustelua koskevasta työryhmämietinnöstä lausunnon puolustusministeriön lausuntopyyntöön 20.4.2017. Tuossa lausunnossa on keskitytty tuomioistuimen toimesta tapahtuvan lupaharkinnan arviointiin. Tuomioistuimen toimintaa koskevilta osin jo työryhmämietintö ja nyt annettu hallituksen esitys perustuvat hyvin pitkälle samoihin lainsäädäntöratkaisuihin kuin siviilitiedustelua koskevat työryhmämietintö ja hallituksen esitys HE 202/2017 vp.

Korkeimman oikeuden aiempi lausunto oli molemmissa lainsäädäntöhankkeissa monelta osin lähestulkoon samasanainen. Tämän vuoksi sotilastiedustelua koskevan hallituksen esityksen osalta tässä viitataan siviilitiedustelua koskevasta hallituksen esityksestä lausuttuun.

Erityisesti sotilastiedustelua koskevia seikkoja

Korkeimman oikeuden lausunnossa kiinnitettiin huomiota sotilastiedustelun tarkoitusta ja kohteita koskevien käsitteiden tulkinnanvaraisuuteen. Lakiehdotuksen perusteluihin sisältyvät näiltä osin hallituksen esityksen sivuilla 178-192 laajahkot perustelut. Nämä samoin kuin suhteellisuusperiaatteesta, vähimmän haitan periaatteesta sekä tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta sekä tiedustelumenetelmien käytön yleisistä edellytyksistä lausuttu edistänee osaltaan tuomioistuimen mahdollisuuksia sille kuuluvaan lupaharkintaan.

Selvää kuitenkin lienee, että tuomioistuimella on sotilastiedustelua koskevassa toimintaympäristössä siviilitiedustelua vaikeammin yksilöitävä ja tuomioistuimen normaaliin toimintaan nähden poikkeuksellinen tehtävä. Muun valvonnan ja tuomioistuimen suorittaman valvonnan välinen suhde voinee siten sotilastiedustelun kohdalla olla osin erilainen.

Oikeusneuvos Pekka Koponen