Vastaukset LaVin Marja Tuokilalle
Tuula Majuri, lainsäädäntöjohtaja
Anu Mutanen, erityisasiantuntija

Oikeusministeriö
29.10.2018

Millä perusteella katsotte, että ”puheoikeus” lupa-asian käsittelyssä käräjäoikeudessa vaarantaa valtuutetun itsenäisyyden ja riippumattomuuden laillisuusvalvojana?

Mikäli tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin läsnäolo-oikeutta vahvempi asema tiedustelumenetelmän käyttölupaa koskevassa tuomioistuinkäsittelyssä, hän olisi mukana kaikissa asiaan liittyvissä vaiheissa: antaisi ennakolta neuvoja ja ohjeita tiedusteluviranomaisille, olisi mukana luvanmyöntöprosessissa ja vielä valvoisi luvankäyttöä. Jos tiedusteluvaltuutetulla olisi lupa-asiassa tuomioistuimessa asianosaisen asema, valtuutettu olisi ikään kuin luvan hakijan vastapuolena. Tällainen asetelma ei vastaisi valtuutetulle tarkoitettua riippumattoman laillisuusvalvojan roolia. On kysyttävä, tulisiko valtuutettu jopa esteelliseksi valvomaan luvan toimeenpanoa, jos hän olisi osallinen tai olisi muutoin esittänyt kantansa luvanmyöntöprosessissa. Olisi kyseenalaista, voisiko valtuutettu tällöin toimia uskottavasti tiedusteluluvan käytön laillisuusvalvojana. On muistettava, että tiedustelutoiminnan riippumattomana ulkoisena laillisuusvalvojana toimiminen olisi tiedusteluvaltuutetun nimenomainen tehtävä, josta tiedustelulupamenettely olisi asianmukaista pitää erillään. Tältäkin osin ehdotetulla sääntelyllä turvattaisiin luottamuksen säilymistä tiedustelutoimintaan ja sen laillisuusvalvontaan.

Mitä ”puheoikeudella” yleensä prosessioikeudessa tarkoitetaan ja mitä vaikutuksia puheoikeudella olisi valtuutetun rooliin ja tehtäviin? Onko muilla valtuutetuilla tällaisia oikeuksia prosesseissa? Voisiko käräjäoikeus hyödyntää valtuutetun asiantuntemusta kuulemalla valtuutettua lupaprosessissa asiantuntijana?

Prosessioikeuden näkökulmasta oikeudenkäynnin osallistujarooleja ovat asianosaiset, väliintulijat, todistelutarkoituksessa kuultavat (todistajat ja asiantuntijat) sekä sivulliset. ”Puheoikeus” ei ole prosessioikeudellinen käsite eikä sitä esiinny voimassa olevassa lainsäädännössä prosessisääntelyn yhteydessä.

Tietosuojavaltuutetulle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi tieto- ja viestintärikosten tuomioistuinkäsittelyssä. Rikoslain 38 luvun 10 §:n mukaan ”Syyttäjän on ennen henkilörekisteriin kohdistuvaa salassapitorikosta, salassapitorikkomusta, viestintäsalaisuuden loukkausta, törkeää viestintäsalaisuuden loukkausta tai tietomurtoa taikka henkilörekisteririkosta koskevan syytteen nostamista kuultava tietosuojavaltuutettua. Tuomioistuimen on tällaista rikosta koskevaa asiaa käsitellessään varattava tietosuojavaltuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi.” Tietosuojavaltuutetulla on vastaava oikeus myös vielä voimassa olevan henkilötietolain 41 §:n nojalla henkilötietolain vastaista menettelyä koskevassa tuomioistuinkäsittelyssä. Tietosuojavaltuutetulla olisi sama oikeus myös uuden tietosuojalain mukaisesti (ks. HE 9/2018 vp).

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle on puolestaan varattava tilaisuus tulla kuulluksi yhdenvertaisuuslain 27 §:n mukaisesti: ”Tuomioistuimen on sen käsiteltävänä olevassa, tämän lain soveltamista koskevassa asiassa varattava yhdenvertaisuusvaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi siltä osin kuin asia kuuluu valtuutetun toimivaltaan.”

Nyt käsillä oleva tilanne poikkeaa kuitenkin edellä mainituista muiden erityisvaltuutettujen oikeuksista merkittävästi siinä, että kyse olisi lupamenettelystä tavanomaisen lainkäyttömenettelyn sijasta. Tietosuojavaltuutettua ja yhdenvertaisuusvaltuutettua koskevat kuulemistilanteet eivät pidä sisällään asetelmaa, jossa valtuutetut myös valvoisivat välittömästi tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanoa. Näiden valtuutettujen kuulemissäännöksiä vastaavan sääntelyn omaksuminen tiedustelumenetelmän käyttölupaa koskevaan tuomioistuinkäsittelyyn voisi johtaa siihen, että tuomioistuin nojautuisi tarpeettoman paljon tiedusteluvaltuutetun näkemyksiin. Tämä sopisi puolestaan huonosti yhteen tuomioistuimen riippumattoman ja itsenäisen aseman kanssa. Myöskin se olisi hankala asetelma, että valtuutetun tulisi joka tapauksessa valvoa tiedusteluluvan käyttöä, vaikka lupapäätös poikkeaisikin siitä, mitä valtuutettu olisi tuomioistuimelle esittänyt.

Mikäli tiedusteluvaltuutetulle kuitenkin nähdään tarpeelliseksi antaa oikeus esittää näkemyksessä lupaistunnossa, tästä voidaan säätää prosessioikeudelliseen nykyjärjestelmään sopivalla tavalla. Tällainen sääntelytapa olisi erityisvaltuutettujen kuulemissääntelyä vastaavalla tavalla muotoiltu säännös (”tuomioistuimen on varattava tiedusteluvaltuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi”). On kuitenkin huomattava, että tällainen sääntely tarkoittaisi poikkeamista hallituksen esityksessä tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeudesta tuomioistuimessa omaksutuista lähtökohdista. Esityksen ajatuksena on se, että tiedusteluvaltuutettu olisi lähtökohtaisesti aina paikalla tuomioistuimessa kuulemassa reaaliaikaisesti kaikki tuomioistuinkäsittelyssä esillä olevat seikat tiedustelumenetelmän käytön perusteista ja edellytyksistä. Asetelma, jossa tuomioistuimen olisi varattava tiedusteluvaltuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi, olisi tuomioistuinlähtöinen valtuutetun tiedonsaantioikeuden turvaamisen sijasta. Lisäksi tällöin tuomioistuimen olisi ilmoitettava valtuutetulle lupaistunnon ajankohdasta ja paikasta. Esityksen ajatuksena on tätä vastoin ollut se, että tiedusteluviranomaiset ilmoittaisivat lupaistunnosta valtuutetulle. Prosessioikeudellisella valtuutetun kuulemisoikeuden säätämistavalla olisi myös heijastusvaikutuksia tiedustelulakiesitysten eduskuntakäsittelyssä esille nousseen tarpeeseen täydentää siviili- ja sotilastiedustelulakeja ilmoitusvelvollisuutta koskevilla säännöksillä.

Mainittu säännös tiedusteluvaltuutetun kuulemisesta tarkoittaisi sitä, että tiedusteluvaltuutettu voisi esittää tuomioistuimelle näkemyksensä lupakäsittelyn yhteydessä. Valtuutettu itse päättäisi, käyttäisikö hän tätä oikeutta vai ei. Kyse ei olisi kuulemisvelvoitteesta, vaan valtuutetun puhevallan käytön mahdollistamisesta tuomioistuinkäsittelyssä. Vertailun vuoksi todettakoon, että kuulemisvelvoitteet on lainsäädännössä muotoiltu esimerkiksi muotoon ”on kuultava” tai ”on velvollisuus saapua tuomioistuimeen kuultavaksi” (esim. oikeuskäymiskaaren 17 luvun 9 ja 63 §).

Mikäli tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin kuultavaksitulemisoikeus, ei olisi erikseen tarvetta säätää valtuutetun läsnäolo-oikeudesta lupa-asiankäsittelyistunnossa (ks. oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 17 § ja sen perustelut HE 13/2006 vp, s. 57). Joka tapauksessa on otettava huomioon se, että tiedustelumenetelmien käyttölupa-asiat olisi käsiteltävä tuomioistuimessa kiireellisinä, eikä valtuutetun osallistuminen tuomioistuinmenettelyyn saisi viivästyttää asian käsittelyä tai päätöksen antamista.

Onko asiasta annettu merkityksellisiä EIT ratkaisuja?

Salaiseen tiedonhankintaan ja tiedustelumenetelmiin liittyvissä EIT:n ratkaisuissa on pidetty tärkeänä, että kyseiseen toimintaan kohdistuu kattava ja tehokas valvontajärjestelmä, johon parhaimmillaan osallistuu omissa rooleissaan niin tuomioistuinlaitos, ulkoinen laillisuusvalvonta kuin parlamentaarinenkin valvonta (ks. esim. Centrum för rättvisa v. Sweden, ECHR 224, 19.06.2018, Big

Brother Watch and Others v. the United Kingdom, ECHR 299, 13.09.2018). EIT on korostanut laillisuusvalvonnan riippumattomuuden tärkeyttä. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää varmistaa, ettei tiedusteluvaltuutetun mahdollisuutta riippumattoman valvonnan harjoittamiseen horjuteta. Lisäksi on huomattava, että valtuutettumallille ei löydy vastinparia muiden maiden tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontajärjestelmistä, joten vertailukelpoista ainesta ei ole oikein saatavissa muista maista.

Miksi tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus ei ulotu käsittelyyn, jossa viranomainen pyytää lupaa olla ilmoittamatta tai lykätä ilmoittamista tiedustelutoimenpiteestä sen kohteelle?

Läsnäolo-oikeus koskisi tiedustelumenetelmän käyttöluvan myöntämistä koskevaa tuomioistuinkäsittelyä. Tiedustelutoimenpiteestä ilmoittaminen tai ilmoittamatta jättäminen eivät ole tiedustelumenetelmiä eikä niitä koskevaan tuomioistuinprosessiin siksi sisältyisi tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeutta. Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamisesta säädettäisiin siviili- ja sotilastiedustelulaeissa. Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeudesta tuomioistuinkäsittelyssä puolestaan säädettäisiin tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavassa laissa. Ei olisi estettä säätää tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeuden ulottamista käsittelyyn, jossa viranomainen pyytää lupaa olla ilmoittamatta tai lykätä ilmoittamista tiedustelutoimenpiteestä sen kohteelle, jos tämä katsotaan tarpeelliseksi.

Miksi muutoksenhakuoikeus ei koskisi myös tiedustelutoimenpiteistä ilmoittamisen lykkäämistä ja ilmoituksen tekemättä jättämistä?

Siviili- ja sotilastiedustelulakien mukaan tiedustelumenetelmää koskevaan lupapäätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla, mutta siitä saisi kuitenkin ilman määräaikaa kannella Helsingin hovioikeuteen. Kanteluoikeus kohdistuisi tiedustelumenetelmän käyttöä koskevaan lupapäätökseen, ja ilmoitusmenettely ei olisi tiedustelumenetelmä. Sääntely vastaisi tältä osin nykyistä sääntelyä salaisten pakkokeinojen muutoksenhakukielloista.

Miksi HE perusteluissa on asetettu 15 §:n sanamuotoon nähden korkea kynnys eli perusteluilla nostetaan kynnystä?

Tähän otimme kantaa jo vastineessa seuraavasti: ”Lakiehdotuksen 15 §:n mukainen keskeyttämis- ja lopettamistoimivaltuus olisi poikkeava toimivaltuus laillisuusvalvonnassa. Tämän toimivaltuuden käytöllä voisi olla merkittävät seuraamukset tiedusteluoperaation kannalta. Näin ollen ei olisi asianmukaista, että kynnys tällaisen toimivaltuuden käyttöön olisi matala. Muissa kuin olennaisesti lainvastaisissa tilanteissa tiedusteluvaltuutetulla olisi mahdollista puuttua tiedusteluviranomaisten laiminlyönteihin keskeyttämis- ja lopettamismääräystä vähäisemmillä toimivaltuuksilla, esimerkiksi huomautuksilla.”

Toimivaltuuden käytön tulee luonnollisesti lähteä lain sanamuodosta, mutta perusteluissa on korostettu toimivaltuuden seurausten huomioonottamista harkinnassa sekä keskeyttämis- ja lopettamistoimivaltuuden poikkeuksellisuutta.