OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri
Erityisasiantuntija Anu Mutanen

28.2.2019

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE SIVIILITIEDUSTELUA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HaVM 30/2018 VP – HE 202/2017 VP) – perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 75/2018 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa perustuslakivaliokunnan lausunnon 75/2018 vp johdosta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Yleistä

Perustuslakivaliokunta esittää lausunnossaan, että siviilitiedustelulainsäädännöstä annettuun hallituksen esitykseen (HE 202/2017 vp) sisältyvät lakiehdotukset voidaan hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 30/2018 vp) ehdotetuin muutoksin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan kuitenkin huomiota muina kuin säätämisjärjestyskysymyksinä syrjintäkieltoon, hakuehtoihin, tuomioistuimen kokoonpanoon ja tekniseen laitetarkkailuun. (PeVL 75/2018 vp.) Oikeusministeriö käsittelee lausunnossaan syrjintäkieltoon ja tuomioistuimen kokoonpanoon liittyvää sääntelyä.

Syrjintäkielto

Perustuslakivaliokunta katsoi siviilitiedusteluesityksestä antamassaan aikaisemmassa lausunnossa, että syrjintäkiellon lisääminen tietoliikennetiedustelulakiehdotukseen oli edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 35/2018 vp, s. 15). Tämän perusteella hallintovaliokunta ehdotti tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavan lain 1 §:n uudessa 3 momentissa säädettäväksi, että ”Tietoliikennetiedustelun kohdentaminen on toteutettava syrjimättömästi.” (HaVM 30/2018 vp, s. 92–93, 141.)

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Perustuslakivaliokunnan mielestä säännös on painavista valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämätöntä muotoilla nimenomaiseksi syrjintäkielloksi. Valiokunnan käsityksen mukaan säännös voidaan muotoilla esimerkiksi seuraavasti: ”Tietoliikennetiedustelun toimenpiteen kohdentaminen ei saa ilman hyväksyttävää perustetta perustua henkilöiden ikään, sukupuoleen, alkuperään, kansalaisuuteen, asuinpaikkaan, kieleen, uskontoon, vakaumukseen, mielipiteeseen, poliittiseen toimintaan, ammattiyhdistystoimintaan, perhesuhteisiin, terveydentilaan, vammaisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai muuhun henkilöön liittyvän syyhyn.” (PeVL 75/2018 vp, s. 2–3.)

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan säännös voidaan muotoilla perustuslakivaliokunnan ehdottamalla tavalla.

Tuomioistuimen kokoonpano

Perustuslakivaliokunnan aikaisemman lausunnon mukaan hallintovaliokunnan tuli harkita tiedustelumenetelmää koskevista lupa-asioista käräjäoikeudessa päättävän kokoonpanon vahvistamista siten, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsiteltäisiin ainakin lähtökohtaisesti esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §:n mukaisessa kahden tuomarin kokoonpanossa (PeVL 35/2018 vp, s. 29). Perustuslakivaliokunta ei esittänyt epäilyksiä, että hallituksen esityksen mukainen säännös johtaisi tuomioistuinkontrollin muodostumiseen näennäiseksi tai muulla tavoin oikeusturvan kannalta puutteelliseksi. Asia ei ollut osana säätämisjärjestyspontta.

Lakivaliokunnan siviilitiedusteluesityksestä antaman lausunnon mukaan tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian käsittelyssä ei ole perusteltua eikä tarpeen, että tuomioistuin päättäisi asiasta pääsääntöisesti kahden tuomarin kokoonpanossa. Valiokunnan näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä ehdotettua lähtökohtaa yhden tuomarin kokoonpanosta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ja riittävänä. Lakivaliokunta esitti näkemyksensä tueksi useita perusteita, kuten sen, että 1.1.2019 voimaan tulleella oikeudenkäymiskaaren muutoksella on mahdollistettu entistä joustavampien tuomioistuimen kokoonpanojen käyttö ja lisätty tuomioistuimen harkintavaltaa. (LaVL 32/2018 vp, s. 11–13.)

Hallintovaliokunta yhtyi mietinnössään lakivaliokunnan kantaan. Hallintovaliokunta katsoi lakivaliokunnan tavoin, että Helsingin käräjäoikeus on kykenevä asianmukaisesti harkitsemaan ja päättämään kunkin ehdotetun poliisilain 5 a luvun 35 §:ssä tarkoitetun lupa-asian edellyttämästä tuomioistuimen kokoonpanosta hallituksen esityksen mukaisesti säädettävän 35 §:n 1 momentin pohjalta. Sekä hallintovaliokunta että lakivaliokunta totesivat lisäksi, että joka tapauksessa on välttämätöntä, että kokoonpanoratkaisun toimivuutta seurataan tarkoin ja sääntelyä arvioidaan tarvittaessa uudelleen. Hallintovaliokunta ei näin ollen ehdottanut mietinnössään sääntelyä muutettavaksi tältä osin. (HaVM 30/2018 vp, s. 63–65.)

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tiedustelulupa-asioita koskevan tuomioistuinkokoonpanon vahvistaminen on omiaan turvaamaan paremmin oikeusturvan toteutumista lupa-asiaa harkittaessa. Valiokunnan mielestä luvan myöntämistä koskeva päätös on ratkaisevassa asemassa oikeusturvan toteutumisessa. Valiokunta pitää lisäksi epäloogisena, että yhtäältä tiedusteluluvan myöntämistä ja toisaalta luvan perusteella aloitetun tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista (ks. laki tiedustelutoiminnan valvonnasta, 121/2019, 15 §:n 3 momentti) koskisivat toisistaan poikkeavat säännökset tuomioistuimen kokoonpanosta. Perustuslakivaliokunnan mielestä poliisilain 5 a luvun 35 §:n 1 momentin sääntelyä tulee täydentää seuraavasti: ”Kokoonpanoa tulee oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §:ssä tarkoitetulla tavalla vahventaa lainoppineella jäsenellä, jollei se asian laatu huomioiden ole ilmeisen perusteetonta.” (PeVL 75/2018 vp, s. 3–4.)

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan pääsääntönä tiedustelulupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä ei ole syytä pitää tuomioistuimen kokoonpanon laajentamista kahteen tuomariin, vaan mahdollisuus kokoonpanon vahventamiseen tulisi jättää oikeudenkäymiskaaren yleisen sääntelyn varaan. Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §:n (422/2018) mukaan tuomioistuimen monijäsenistä ja käräjäoikeuden yhden tuomarin kokoonpanoa voidaan vahventaa yhdellä lainoppineella jäsenellä, jos se asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on perusteltua. Näin ollen yhden tuomarin kokoonpanon vahventaminen tiedustelumenetelmää koskevassa lupa-asiassa on joka tapauksessa mahdollista oikeudenkäymiskaaren yleisten säännösten nojalla. On myös syytä huomata, että oikeudenkäymiskaaren mainitussa uudistuksessa laajennettiin yhden tuomarin kokoonpanon päätösvaltaa aiempaa vakavampiin rikoksiin. Nykyisessä oikeustilassa rikosasia voidaan käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa, jos teosta voidaan tuomita enintään neljä vuotta vankeutta. Näiltä osin perustuslakivaliokunta siis hyväksyi kevyen kokoonpanon ja katsoi, että tällaisetkin rikosasiat soveltuvat asiallisesti yhden tuomarin kokoonpanossa ratkaistaviksi (PeVL 5/2018 vp, s. 3).

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämis- ja lopettamismääräyksen tuomioistuinkäsittely on erityislaatuinen tilanne verrattuna tiedustelumenetelmää koskevaan lupa-asiaan. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) 15 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu voi antaa väliaikaisen määräyksen tuomioistuimen jo antaman luvan nojalla tapahtuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta, jos tiedusteluvalvontavaltuutettu katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa. Tällainen asia on viivytyksettä saatettava tuomioistuimen käsiteltäväksi, joka voi vahvistaa tai kumota väliaikaisen määräyksen taikka muuttaa keskeyttämismääräyksen lopettamismääräykseksi. Keskeyttämis- tai lopettamismääräys-

ten antamisen voi arvioida muodostuvan hyvin poikkeukselliseksi menettelyksi, ja tällainen poikkeuksellinen luonne myös osaltaan perustelee tuomioistuinkokoonpanon eroavuutta tiedustelumenetelmien käyttölupa-asioiden pääsääntöiseen tuomioistuinkäsittelyyn nähden. Tuomioistuin ottaa asiaa ratkaistessaan kantaa itsenäisen laillisuusvalvojan tekemään päätökseen.

Hallintovaliokunta on ehdottanut, että poliisilain 5 a luvun 35 §:n 2 momenttiin lisättäisiin säännös tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolo- ja puheoikeudesta tuomioistuimessa. Viittaus valtuutetun puheoikeudesta tuomioistuinkäsittelyssä sisältyy myös jo vahvistettuun ja voimassaolevaan lakiin tiedustelutoiminnan valvonnasta (14 §:n 2 momentti). Tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolo- ja puheoikeus turvaa osaltaan oikeusturvan asianmukaista toteutumista tiedustelumenetelmän käyttölupaa koskevassa tuomioistuinkäsittelyssä. Valtuutetun läsnäolo- ja puheoikeus syventää ja monipuolistaa lupa-asian käsittelyä ja siten varmistaa tuomioistuimen edellytykset arvioida tiedusteluviranomaisen antamia tietoja ja tehdä asianmukaisia lupapäätöksiä. Tiedustelumenetelmien käyttölupia käsittelevät tuomarit saavat tästä erityisalasta koulutuksen, millä osaltaan varmistetaan yksittäisen tuomarin asiaosaaminen tiedustelua koskevien asioiden käsittelyssä.

Lähtökohta kahden tuomarin kokoonpanosta tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian käsittelyssä voi olla asian laadun ja kiireellisyyden kannalta myös tarpeettoman raskas, erityisesti, jos kyse on selkeästä lupa-asiasta. Tiedustelumenetelmät sisältävät keskenään hyvin erityyppisiä toimivaltuuksia, ja selvää on, että asioiden vaikeusaste voi vaihdella paljonkin. Esimerkiksi tietoliikennetiedustelu täysin uudenlaisena toimivaltuutena voi olla tuomioistuimelle haasteellisempi käsiteltävänä kuin jokin, jo nykyisin rikosperusteisessa toiminnassa käytössä oleva toimivaltuus. Tämän vuoksi olisi perusteltua, että tuomioistuimelle itselleen jäisi laajempi harkintavalta kokoonpanonsa täydentämisestä. Perustuslakivaliokunnan ehdotuksen mukaan tuomioistuimen tulisi vahvistaa kokoonpanoaan pääsääntöisesti aina, jollei se olisi ilmeisen perusteetonta. Ehdotettu sääntely voisi käytännössä johtaa siihen, ettei tuomioistuin varovaisuussyistä käyttäisi yhden tuomarin kokoonpanoa lainkaan.

Lisäksi on pidettävä ongelmallisena sitä, että kahden tuomarin kokoonpanossa voisi syntyä tilanteita, joissa vallitsisi erimielisyys asiasta päättävien tuomareiden välillä. Tällöin asia ratkaistaisiin puheenjohtajan kannan mukaisesti. Tästä syystä kahden tuomarin kokoonpanoa ei voida pitää optimaalisena pääsääntöisenä ratkaisuna. Perustuslakivaliokunnan tuomioistuinkokoonpanosta tekemän täydennysehdotuksen arvioinnissa vailla merkitystä ei ole sekään seikka, että lähtökohta yhden tuomarin kokoonpanosta vastaa nykyistä tilannetta salaisista tiedonhankintakeinoista ja salaisista pakkokeinoista tuomioistuimessa päätettäessä.

Oikeusministeriö katsoo, että lähtökohtaa yhden tuomarin kokoonpanosta tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä voidaan pitää edelleen perusteltuna.