



Suomen tuomariliitto

SISÄMINISTERIÖLLE

Asia: Lausunto ehdotuksesta siviilitiedustelua koskevasta työryhmän mietinnöstä (8/2017)

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö 24.4.2017 (SMDno-2015-1509/24)

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

Yleistä

Tiedustelulainsäädäntöhankkeessa, joka koostuu kolmen eri ministeriön esityksistä, nimittäin siviilitiedustelulakityöryhmän mietinnöstä (Sisäministeriön julkaisu 8/2017), ehdotuksen sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi sisältävästä työryhmän mietinnöstä (Puolustusministeriön julkaisu 19.4.2017) sekä tiedustelutoiminnan valvontaa koskevasta työryhmän mietinnöstä (Oikeusministeriön julkaisusarja ”Mietintöjä ja lausuntoja” 18/2017) tullaan rajoittamaan eräitä perusoikeuksia, erityisesti yksityiselämän ja viestintäsalaisuuden suojaa. Tässä lausunnossa on kysymys kannanotoista ensiksi mainittuun työryhmän mietintöön sisältyviin ehdotuksiin.

Edellä mainittuihin mietintöihin sisältyvien lakiehdotusten säätämisen edellytykseksi on katsottu, että Suomen perustuslakia on tarkistettava 10 §:ssä säädettyä yksityiselämän suojaa luottamuksellisen viestin suojan osalta kaventamalla. Oikeusministeriön asettaman työryhmän tätä perustuslain kohtaa koskevan muutosehdotuksen sisältävä mietintö on julkaistu 11.10.2016 (Oikeusministeriön julkaisusarja ”Mietintöjä ja lausuntoja” 41/2016). Tuomariliitto on antanut tuosta mietinnöstä lausuntonsa 12.1.2017.

Niin kansallisessa perusoikeuksia kuin kansainvälisiä ihmisoikeuksia koskevassa käytännössä perusoikeuksien rajoittamista on pidetty hyväksyttävänä, jos sen avulla voidaan varmistaa toisten perusoikeuksien toteutuminen. Tässä tapauksessa kysymys on viime kädessä oikeudesta elämään vakavia Suomeen ja maamme asukkaisiin kohdistuvia uhkia, kuten terroriuhkia, torjumalla. Kyse on punninnasta eri perus- ja ihmisoikeuksien välillä. Tämä punninta edellyttää ymmärrettävistä syistä ainakin osaksi salassa pidettävää tietoa siitä, miten Suomen sisäinen ja ulkoinen toimintaympäristö on muuttunut tavalla, joka välttämättömästi edellyttää ehdotettujen uusien keinojen käyttöön ottamista.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnan lähtökohdat ja rajoitukset tiedustelulainsäädännölle ovat lailla säätämisen vaatimus, suojattavan edun hyväksyttävyyden vaatimus, että puuttuminen luottamuksellisen viestin ja yksityisyyden suojaan on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa, sekä riippumaton tiedustelun valvonta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä tietoliikennetiedustelulle on asetettu korostettu välttämättömysedellytys (Szabó & Vissy v. Unkari).

Tuomariliitto katsoo, ettei sillä ole riittävästi tietoa arvioida, onko Suomen ulkoinen ja sisäinen toimintaympäristö todellakin muuttunut niin paljon, että tällaisia pitkälle yksilöön puuttuvia keinoja on demokraattisessa oikeusvaltiossa välttämätöntä ottaa käyttöön. Viime kädessä tuo punninta niiden vapausoikeuksien ja turvallisuuden välillä kuuluukin eduskunnalle, jonka perustuslakivaliokunta joutuu ottamaan asiaan kantaa.

Tuomariliitto pitää erityisen tärkeänä sitä, että jos esitettyjen uusien keinojen käyttöön ottamista todellakin pidetään välttämättömänä, niiden käytön edellytyksistä ja tavoista säädetään mahdollisimman tarkkarajaisesti sekä että niiden käytön asianmukaisuutta valvotaan asianmukaisesti, riittävästi ja tehokkaasti. Valvontaan kuuluu elimellisesti se, että jokaisesta toimenpiteestä jää asianmukainen lokitieto, joka voidaan jälkeenpäin jäljittää yksittäiseen toimijaan.

Myös tiedon luovuttamista edelleen ulkovaltojen edustajille tulisi vielä selvittää ja yksilöidä tarkemmin. Erityisen tärkeää olisi pohtia, tulisiko tietojen luovuttaminen kytkeä tiukemmin siihen, että se palvelee nimenomaan Suomen omia kansallisia intressejä, sekä saajavaltion ihmisoikeustilanteeseen. Samoin luovuttamisen kirjaamista valvonnan tarpeiden selvittämiseksi sekä tietojen käyttöä ainoastaan luovutustarkoitukseen ja mahdollisten jatkoluovutusten ehtoja pitäisi vielä selvittää tarkemmin. Niin ikään Tuomariliitto pitää perusteltuna, että tietojen luovuttamisen rajoitukset kirjataan selkeästi säännöstekstiin. Nyt ehdotettu kansainvälistä yhteistyötä koskeva poliisilain 5 a luvun 54 §:n on tietojen luovuttamisen osalta varsin yleisluontoisesti muotoiltu.

Tietoliikennetiedustelu

Ehdotuksessa 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 vierailut henkilö voi joutua jatkotoimenpiteiden kohteeksi. Alustava suodattaminen tapahtuu digitaalisesti.

Suurempana ongelmana Tuomariliitto pitää kuitenkin sitä, että rajanveto "pelkän" tunnistetiedon ja viestin varsinaisen sisällön välillä lienee käytännön tiedustelutoiminnan kannalta varsin keinotekoinen: jos viesti on lähetetty tai tullut epäilyttävästä lähteestä, tuntuu epäuskottavalta, että myös sen sisällön avaamiseen ei syntyisi tarvetta.

Viestinnän sisällön selvittäminen voinee tapahtua lähinnä telekuuntelun ja sen sijasta tapahtuvan tietojen hankkimisen kautta. Näitä koskevas-
sa lupamenettelyssä luvan antajana oleva tuomioistuin asetetaan var-
sin vaativaan asemaan: ainoastaan viestin osapuolen henkilöön liitty-
vien seikkojen perusteella on arvioitava, onko viestin toisen, mahdolli-
sesti "viattoman" osapuolen viestintäsalaisuuden murtamiseen laissa
säädetty perusteet. Jos lupakäytäntö on lepsu, viestintäsalaisuuden
suoja käytännössä murenee. Jos taas lupa evätään ja myöhemmin jo-
kin vakava uhka toteutuu, luvan evännyt tuomari voidaan saattaa vai-
keaan asemaan.

Edellä ilmenevistä syistä Tuomariliitto pitää tunnistetietoihin perustuvan
tietoliikennetiedustelun sallimista jossakin määrin ongelmallisena. Li-
säksi on poliisilain 5 a luvun 43 §:ssä ja siihen viittauksen sisältävässä
tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavan lain 17 §:ssä
säädettyä ehdotetun ilmoitusvelvollisuuden osalta pelättävissä, että
jatkossa syntyy paineita käyttää tietoliikennetiedustelun kautta saatuja
tietoja myös yhä lievempien, tavanomaisina pidettävien rikosten ennal-
taehkäisyssä ja tutkinnassa. Lausuttu koskee myös ehdotettuja muita
tiedustelumenetelmiä. Vastaava kehitys on ollut havaittavissa pakkokei-
nolain osalta.

Käytännössä laajamittaista massavalvontaa ei edes pystyttäisi teke-
mään, sillä määrärahat, joita hankkeeseen on varattu, ovat suurvaltojen
vastaaviin verrattuina vaatimattomia. Lisäksi tietoliikennetiedustelu on
rajattu vain rajat ylittävään viestintään. Tietoliikennetiedustelun kohdis-
taminen viestiin, jonka lähettäjä ja vastaanottaja ovat Suomessa, olisi
ehdotetun lain 12 §:stä ilmenevällä tavalla nimenomaisesti kiellettyä.
Koska aina ei edes voida tietää, missä verkossa viestit liikkuvat, ehdo-
tetussa 15 §:ssä säädettyihin tietojen hävittämisvelvollisuudesta sellai-
sia tilanteita silmällä pitäen, joissa käy ilmi, että viestinnän kumpikin
osapuoli oli viestinnän tapahtumisen aikaan Suomessa.

Tiedustelutoiminnan valvonta

Tuomariliitto toteaa, että ehdotuksessa esitettyjen merkittävien toimival-
tuuksien väärinkäytön estämiseksi laillisuusvalvonta on järjestettävä ko-
rostetun huolellisesti siten, että tiedustelumenetelmien käytön lainmu-
kaisuus voidaan myös käytännössä varmistaa. Tämä edellyttää paitsi
etukäteistä, tuomioistuimen harjoittamaa lupakontrollia, myös toimivia
jälkivalvontamekanismeja.

Tuomariliitto pitää lainsäädäntöhankekokonaisuudessa esitettyä lailli-
suusvalvontaa kokonaisuutena tarkastellen jokseenkin onnistuneena.
Tuomariliitto pitää perusteltuna, että laillisuusvalvontaa varten peruste-
taan riippumaton viranomainen – tiedusteluvaltuutettu. Tuomariliiton nä-
kemykset ilmenevät tältä osin lähemmin sen tiedustelutoiminnan val-
vontaa koskevasta työryhmän mietinnöstä (Oikeusministeriön julkaisusarja
"Mietintöjä ja lausuntoja" 18/2017) tänään antamasta lausunnos-
ta.

Tuomioistuinlupamenettelyt

Tietoliikennetiedustelusta päättäisi tietoliikennetiedustelua siviilitiedus-
telussa koskevan lakiehdotuksen 7 §:n mukaan tuomioistuin suojelupo-
liisin päällikön kirjallisesta vaatimuksesta. Ehdotetun 8 §:n mukaan lu-

pa-asian käsittelemisessä ja ratkaisemisessa noudatettaisiin poliisilain 5 a luvun 34 §:ssä säädettyä tiedustelumenetelmää koskevan lupasian käsittelemisestä. Viimeksi mainitussa säännöksessä toimivalta olisi osoitettu Helsingin käräjäoikeudelle.

Ehdotetussa poliisilain 5 a luvussa säädettäisiin muista siviilitiedustelumenetelmistä.

Tuomioistuin päättäisi telekuuntelusta ja tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta (5 §), televalvonnasta (6 §), tukiasematietojen hankkimisesta (7 §), vapautensa menettäneen teknisestä kuuntelusta ja katselusta (10 § ja 11 §), teknisestä seurannasta (12 §) ja teknisestä laite-tarkkailusta (13 §) sekä osin paikkatiedustelusta (24 §) suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta; muista tiedustelumenetelmistä päättäisi suojelupoliisi. Lisäksi tuomioistuin päättäisi oikeudesta 5 a luvun 46 §:n 1 momentissa tarkoitettujen ilmoitusten lyk-käämiseen tai kokonaan tekemättä jättämiseen (46 §:n 2 momentti). Toimivaltainen olisi näissäkin asioissa Helsingin käräjäoikeus.

Tuomariliitto suhtautuu tietyllä varauksella tuomioistuimen rooliin ja mahdollisuuteen tehokkaasti valvoa toimenpiteen kohteen 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 valvoa. Nyt lupaa edellyttäviksi ehdotettujen toimenpiteiden käyttökynnykset ovat huomattavasti epämääräisempiä, kuten "kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan" täytyminen. Tuomariliitto toteaa, että tuo käsite on lainsäädännön tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta ongelmallinen.

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.

Toisaalta lupaharkintaan liittyyne väistämättä paineita, joista johtuen käytäntö voi muodostua helposti johonkin suuntaan vinoutuneeksi.

Hakemuksen perusteleminen

Mietinnössä korostetaan, että suojelupoliisin on lupaa hakiessaan esitettävä ja perusteltava hakemuksen perusteena olevat tosiseikat niin, että tuomioistuimella on mahdollisuus huolelliseen lupaharkintaan ja

johtopäätösten tekemiseen. Tuo perusteluvelvollisuus koskee sekä tiedustelumenetelmien käytön yleisiä edellytyksiä että sitä, mistä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta on kysymys. Kun kyse ei ole konkreettiseen rikokseen perustuvasta toiminnasta, 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 oikean sisältöistä. Lisäksi tuomioistuimen on kyselyvelvollisuuttaan käyttämällä voitava varmistautua tiedon riittävydestä. 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.

Peitetoiminnasta päättäminen

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 17 §:n mukaan päätöksen peitetoiminnasta tekisi suojelupoliisin päällikkö tai erikseen määritellyissä tapauksissa myös tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva virkamies. Koska ehdotetun 5 a luvun 43 §:n mukaan on mahdollista, että peitetoiminnan yhteydessä selviää seikkoja, joiden perusteella on syytä epäillä rikosta, Tuomariliitto esittää vielä selvitettäväksi, olisiko yhdenmukaisuuden vuoksi perusteltua säätää, että myös tällaisen peitetoiminnan edellytykset on pakkokeinolain 10 luvun 32 §:ssä ja poliisilain 5 luvun 33 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa saatettava riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi. Mietinnön perusteluista ei ilmene, millä perusteella peitetoiminta on rajattu kokonaan pois tuomioistuinkontrollin piiristä, joten edellä mainitun 17 §:n perusteluja olisi joka tapauksessa syytä tältä osin täydentää.

Resurssivaikutukset

Ehdotusten taloudellisia vaikutuksia koskevassa mietinnön osassa on arvioitu (s. 162 – 163) oikeusministeriön hallinnonalan viranomaisten vuosittaisiksi lisäkustannuksiksi 944.000 euroa, josta tuomioistuinten osuus 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 rikos- ja syytösten kustannuksista. Resurssivaikutusten oikeellisuuden todentaminen on annettujen tietojen perusteella vaikeaa. Myönteisenä on kuitenkin pidettävä, että mietinnössä on tunnustettu ehdotusten aiheuttavan lisästarvetta myös tuomioistuinten henkilöstökustannuksiin.

Lausunnon valmistelu

Lausunnon valmistelusta ovat vastanneet käräjätuomarit Pekka Louhelainen ja Oskar Kulmala sekä hovioikeudenneuvos Kimmo Vanne. Lausuntoasiaa on käsitelty Käräjäoikeustuomarit ry:n hallituksessa 18.5. ja 16.6.2017 sekä Tuomariliiton oikeuspoliittisessa valiokunnassa ja hallituksessa 12.6.2017.

Turussa 30.6.2017

Tuomariliiton puheenjohtaja,
hovioikeudenneuvos


Kimmo Vanne