

21.11.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia HE 199/2017 vp

Tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan hallituksen esityksen johdosta esitän kunnioittavan seuraavan.

Hajaantuneen valmistelun seurauksena tiedustelutoimintaa koskeviin hallituksen esityksiin liittyviä laillisuustakeita ei ole esityksissä arvioitu kokonaisuutena. Esimerkiksi esitetyn tiedusteluvaltuutetun ja luvan myöntävän tuomioistuimen työnjakoa ja siihen liittyviä vastuuta ei ole erikseen arvioitu. Tuomioistuimen osuus on kirjattu osana päätöksentekoa kun taas tiedusteluvaltuutetun työ nähdään laillisuusvalvontana. Olisi toivottavaa, että perustuslakivaliokunta oman tehtävänalansa kannalta lausunnoissaan kokoaisi eri tahojen vastuut tiedustelutoiminnan ennakkollisessa, reaaliaikaisessa ja jälkikäteisessä valvonnassa.

Tuomioistuinten ennakkovalvonta

Tuomioistuimen työtä tiedustelutoimintaan liittyen ei tule nähdä vain osana päätöksentekoa. Nimenomaan tuomioistuimen tehtävä on varmistaa se, ettei eniten perusoikeuksiin puuttuvia tiedustelumenetelmiä käytetä ilman laillisia perusteita. Tässä suhteessa tulee erityisesti varoa sitä, ettei tuomioistuincontrollille aseteta lainsäätäjän taholta liian suuria odotuksia.

Valitettavasti nykyisiä pakkokeinolain mukaisia menetelmiä koskeva käytäntö on osoittanut, että tuomioistuimet eivät käytännössä ole asettaneet rajoja pakkokeinojen käytölle. Olen julkaissut viime vuonna artikkelin Pakkokeinoasiat Helsingin käräjäoikeudessa¹, josta käy ilmi, että pakkokeinoasioissa viranomaisen näkemyksen vastainen tuomioistuinratkaisu on äärimmäisen harvinainen poikkeus. Myös Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksesta käy ilmi, että viranomaiset saavat tuomioistuimesta haluamansa luvat. Vuonna 2017 tuomioistuimet hylkäsivät kymmenen (0,4 %) poliisin telepakkokeinovaati-

¹ Defensor Legis 3/2017.

musta. Lupia myönnettiin 2 412. Rajavartiolaitoksen ja Tullin vaatimuksista ei hylätty yhtään.²

Esityksen HE 202/2017 sivulla 127 todetaan:

Tuomioistuimen päätös asettaisi kaiken kaikkiaan täsmälliset rajat sille, millä tavalla ja missä laajuudessa tietoliikennetiedustelua saataisiin suojelupoliisin toimesta kussakin tapauksessa tehdä.

Valitettavasti pakkokeinoasioista kertynyt kokemus osoittaa, että tuomioistuimet eivät aseta rajoja salaiselle tiedonhankinnalle. Käytännössä lupa myönnetään tarkasti juuri siihen mitä on haettu ja siksi ajaksi, joka vaatimukseen on kirjattu.

Tuomioistuimet näyttävät kokevan tehtäväkseen vain muodollisten seikkojen tarkastamisen. Jos tuomioistuimille halutaan asettaa uudenlainen ennakkovalvontavastuu, se täytyy säätää nimenomaisesti. Muuten pakkokeinoasioissa vakiintuneet menettelytavat eivät muutu. Tuomioistuinten kyky hylätä ilmeisen perusteettomat hakemukset on ollut vajavainen.

Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri antoi vuoden 2018 alussa huomautuksen kärjätuomarille, joka oli myöntänyt televalvontaluvan sellaisen rikoksen tutkintaan, jollaiseen televalvonta ei lainkaan ole mahdollinen.³ Helsingin hovioikeudessa käsitellään parhaillaan virkarikosasiaa⁴, jossa poliisimiehen olivat hakeneet asiaa tuntematonta välikättä käyttäen telepakkokeinolut itsellään käytössä olleisiin puhelmiin tekaistun perustein.

On siis vaarana, että tuomioistuimet eivät tule hylkäämään viranomaisten vaatimuksia muista kuin täysin teknisistä syistä. Jos tuomioistuimille halutaan asettaa todellinen vastuu tiedustelutoiminnan laajuudesta ja eri keinojen käytön kynnyksistä, tulee se tehdä konkreettisin uusin säännöksin.

Tässä vaiheessa on kuitenkin tärkeää tukea ja tehostaa sitä valvontaa, joka kuuluu esitetylle tiedusteluvaltuutetulle. Valtuutetun roolin kehittäminen voi luoda edellytykset sille, että myös tuomioistuimet hoitavat tehtävänsä parhaalla mahdollisella tavalla erilaisia tiedustelulupia harkitsevina päätöksentekijöinä.

Tiedusteluvaltuutettu

Tiedusteluvaltuutetun toiminnalle on asetettu suuria odotuksia, kuten oikein onkin. Toimivaltuuksia on kuvattu laajoiksi, mutta niitä tulisi laajentaa entisestään siitä mihin esityksessä on päädytty. Arvoisa valiokunta onkin jo lausunnossaan PeVL 35/2018 (s. 29) ja PeVL 36/2018 (s. 34) katsonut, että tiedusteluvaltuutetun asemasta pitää säätää lupaprosessissa siten, että valtuutetulla on oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin kärjäoikeus tekee päätöksensä. Tällaisen muutoksen tekeminen lakiehdotukseen

² Oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2017, s. 174 -- 175.

³ Päätös 1.2.2018, OKV/20/31/2017

⁴ R 17/750.

katsottiin näissä lausunnoissa edellytykseksi sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Esityksessä taataan yleisesti oikeus kannella tehdyistä päätöksistä, mutta siitä puuttuu säännös, jossa määritetään kuka tällaisen kantelun voisi tehdä. Kun päätös ei nykyisten pakkokeinojen tapaan koskisi tietyn rikoksesta epäillyn henkilön teleliikennettä tms., ei päätöksestä itsestään ole luettavissa ketä se koskee. Jos siis tuomioistuimien myöntää luvan kohdistaa tiedustelua tiettyyn IP-osoitteeseen, niin kenellä on oikeus kannella tehdystä päätöksestä? Esitys ei tätä lainkaan selvitä. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 35/2016 ja 36/2018 onkin katsottu, että sääntelyä on syytä täsmentää.

Oletettavasti ajatuksena on se, että henkilö, jolle ilmoitetaan häneen kohdistetusta tiedus-
telutoimenpiteestä, olisi oikeutettu kanteluun. Tällöin tiedusteluviranomainen viime kä-
dessä päättäisi siitä, kuka on oikeutettu hakemaan muutosta tuomioistuimen päätökseen.
Käytännössä on ilmennyt, että lupia telepakkokeinojen käyttöön on haettu ”tuntematto-
man henkilön” liittymiin, vaikka kyseessä on ollut tietty henkilö. Käytäntö saattaisi ilmetä
myös tiedustelutoiminnassa. On lisäksi huomattava, että esityksen mukaan valtiolliseen
tahoon kohdistetusta tiedustelusta ei tarvitse ilmoittaa sen kohteelle. Näin ollen tällaiset
tiedustelutoimenpiteet eivät käytännössä voisi päätyä hovioikeuden arvioitavaksi, ellei
nimenomaan tiedusteluvaltuutettu tekisi kantelua.

Esityksessä on yksilöity tiedusteluvaltuutetun tehtävät (Laki tiedustelutoiminnan valvon-
nasta 7 §). Lueteltuihin tehtäviin ei siis kuulu muutoksenhaku käräjäoikeuden päätöksistä,
joilla on myönnetty lupa tiedustelutoimenpiteisiin.

Kantelu-oikeus tulee säätää tiedustelun kohteen lisäksi nimenomaisesti myös tiedustelu-
valtuutetulle. Näin taattaisiin se, että saataisiin ylempien oikeusasteiden ennakkopäätök-
siä asiasta. Muuten käy niin, että yksittäinen käräjätuomari käsityksineen muodostuu rat-
kaisevaksi ennakkovalvonnan tason asettajaksi.

Arvoisa perustuslakivaliokunta on edellä mainituissa lausunnoissaan katsonut, että tie-
dusteluvaltuutetun tulisi voida kannella hovioikeuteen paitsi tiedustelutoimenpiteitä kos-
kevista luvista myös ilmoittamisesta lykkäämisestä ja ilmoituksen tekemättä jättämisestä.
Tämä onkin tärkeää ja nyt käsillä olevaan 1. lakiesitykseen tulisi tiedusteluvaltuutetun
tehtävät luettelemaan 7 §:ään lisätä maininta näiden kanteluiden tekemisestä, jotta taataan
tiedusteluvaltuutetun puhevalta hovioikeudessa. Kun kyse on prosessuaalisesta kantelusta,
ei ole mitenkään selvää, että Helsingin hovioikeus tutkisi tiedusteluvaltuutetun teke-
män kantelun, ellei laissa hänelle nimenomaisesti anneta tehtäväksi kanteluiden tekemi-
nen. Kantelu-oikeus on lähinnä vain asianosaisilla.

Esitetyn 1. lain 15 §:ssä säädetään tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lo-
pettamisesta. Kriteeriksi tälle tiedusteluvaltuutetun toimenpiteelle on asetettu se, että hän
katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti. Koska valtuutettu ei valvo tuomioistuimia,
ei ole tarkoitus, että tiedusteluvaltuutettu keskeyttämismääräyksellä puuttuisi asiaan jos
katsoo myönnetyn luvan olevan lainvastainen. Näissä tilanteissa hänen tehtäväkseen jää
kantelun tekeminen lupapäätöksestä hovioikeuteen. Ilmeisesti tarkoitus on se, että valtuu-

tettu ei puuttuisi myöskään valvottaviensa toimintaan jos katsoo niiden lainvastaiseksi arvioimansa toiminnan perustuvan tuomioistuimen virheelliseen lupaan. Tämä ei käy täysin ilmi lain sanamuodosta ja voisi olla hyvä täsmentää esitystä tältä osin.

Mainitun keskeyttämis päätöstä koskevan 15 §:n 4 momentin mukaan tuomioistuimen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Laissa ei ole säädetty myöskään oikeudesta kannella tällaisesta päätöksestä. Arvoisa perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 35/2018 s. 30 (samoin PeVL 36/2018 s. 34) katsonut, että tiedusteluvaltuutetun kanteluvoimakeuden tulisi koskea lupapäätöksiä, ilmoittamisesta lykkäämisiä ja ilmoituksen tekemättä jättämisiä. Mikäli valtuutetun prosessuaalista roolia näin ollen vahvistetaan, olisi syytä harkita myös sitä, että valtuutettu voisi kannella hovioikeuteen, jos käräjäoikeus on päätöksellään kumonnut valtuutetun antaman tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämismääräyksen.

Tiedusteluvaltuutetun toimintojen järjestäminen esitetään säädettäväksi 1. lakiesityksen 20 §:ssä. Tiedusteluvaltuutetulla on tarpeellinen määrä valtuutetun tehtäväalaa perehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä (*tiedusteluvaltuutetun toiminto*). Huomio kiinnittyy siihen, ettei tiedusteluvaltuutetulla ole esitetty lainkaan sijaista. Jos viran haltija on estynyt, ei ole ketään, joka ilman ja ennen ilmeisesti valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävää viransijaisen määräämistä voisi hoitaa nyt esitettyjä tiedusteluvaltuutetun tehtäviä. Tämä johtaisi siihen, ettei esimerkiksi valtuutetun vuosiloman aikana kukaan käyttäisi valtuutetun puhevaltaa lupamenettelyssä tai harkitsisi lainvastaisen tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä. Yksi vaihtoehto voisi olla se, että kun tiedusteluvaltuutetun toiminto esitetään sijoitettavaksi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen (esityksen 5 § 1 momentti), säädettäisiin, että tietosuojavaltuutettu voi toimia tiedusteluvaltuutetun sijaisena tämän ollessa estynyt hoitamasta virkaansa.