Perustuslakivaliokunnalle

Korkein oikeus

Oikeusneuvos Pekka Koponen

20.11.2018

Hallituksen esitys laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ym. (HE 199/2017 vp)

Korkeimman oikeuden lausunto työryhmämietinnöstä

Korkeimman oikeuden aiemmin 24.4.2017 antamassa lausunnossa sisäministeriön lausuntopyyntöön siviilitiedustelulakityöryhmän mietinnöstä viitattiin jo tuomioistuimen aidon päätösharkinnan edellytysten turvaamiseen tiedustelutoimintaa koskevissa asioissa. Tuolloin korostettiin hakemuksen ja tuomioistuimen päätöksen perusteiden riittävän yksityiskohtaista esittämistä. Tiedustelutoiminnan valvonnassa korostettiin myös tiedusteluvaltuutetun toiminnan keskeistä merkitystä. Korkeimman oikeuden lausunnossa pidettiin selvänä puutteena sitä, ettei tiedusteluvaltuutettua kuultaisi siinä oikeudenkäynnissä, jossa tuomioistuin päättää lupahakemuksesta.

Hallituksen esitysten 202-203/2017 vp käsittely

Vaikka tiedustelutoiminnan valvonta on erillisen hallituksen esityksen ja erillisen perustuslakivaliokunnan käsittelyn kohteena, asiayhteyden vuoksi sitä on sivuttu jo siviili- ja sotilastiedustelua perustuslakivaliokunnassa käsiteltäessä. Käytettävissä ovat nyt perustuslakivaliokunnan lausunnot 35/2018 vp ja 36/2018 vp. Näiden lausuntojen nojalla on jo tiedossa lukuisia perustuslakivaliokunnan lakiesityksiin edellyttämiä ja tiedustelutoiminnan valvontaan vaikuttavia muutoksia. Lisäksi aiemmassa kuulemisessa perustuslakivaliokunnassa syntyi vaikutelma, ettei tiedusteluvaltuutetun valtuuksia ollut välttämättä tarkoitettu niin suppeiksi, kuin hallituksen esityksestä 199/2017 vp olisi ollut pääteltävissä.

Hallituksen esitys 199/2017 vp

Yleistä

Edellä lausutusta johtuen tässä yhteydessä ei ole enää tarkoituksenmukaista toistaa niitä huomioita ja niitä nimenomaisia korjaustoimia, jotka ilmenevät perustuslakivaliokunnan sanotuista lausunnoista. Lisäksi seuraavassa kiinnitetään huomiota ylipäätään vain laillisuusvalvontaan, ei parlamentaariseen valvontaan.

Perustuslakivaliokunnan tavallisen lain säätämisjärjestykselle edellyttämät lukuisat täsmennykset ovat omiaan edistämään myös tuomioistuimen lupaharkinnan edellytyksiä. Lisäksi tietyiltä osin tuomioistuimen päätettävien asioiden määrää lausuntojen mukaan laajennetaan. Nämä ja muut perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenevät vaatimukset sääntelyn täsmentämisestä osaltaan osoittavat sitä, kuinka haasteellinen päätöksentekotilanne voi tuomioistuimen kannalta olla.

Ylimmän tuomioistuimen näkökulmasta on siten kaikki syy puoltaa tiedusteluvaltuutetun (tiedusteluvalvontavaltuutetun) laajoja toimivaltuuksia ja riittäviä mahdollisuuksia tehokkaaseen tiedustelutoiminnan valvontaan. Tällainen laillisuusvalvonta tukee tuomioistuimen ennakkovalvontaa. Tuomioistuinten riippumattomuus sinällään edellyttää, ettei valtuutettu valvo taikka ohjaa tuomioistuimen tekemää päätösharkintaa. Valtuutetulla ei myöskään voine olla varsinaisen asianosaisen kaltaista asemaa, hän ei ole hakijan vastapuoli eikä myötäpuoli, vaan asiantunteva valvontaviranomainen.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun prosessuaalinen asema

Nämä reunaehdot eivät kuitenkaan estä laillisuusvalvonnan ja tehokkaan muutoksenhakuoikeuden yhdistämistä. Kuten aiempien hallituksen esitysten käsittelyssä on jo käynyt ilmi, oikeus hakea (tuomioistuimen lupaan perustuvan) tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista tuomioistuimelta ei korvaa mahdollisuutta laaja-alaisesti kiinnittää tuomioistuimen huomiota oikeudellisiin tulkintakysymyksiin ja hakea ratkaisuihin muutosta. Tiedustelutoiminnan perusoikeuksia voimakkaasti rajoittavasta luonteesta johtuen vaikeita oikeudellisia kysymyksiä tulee väistämättä esiintymään.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukainen valtuutetun oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen sen ratkaisemista on asianmukainen edistysaskel esitykseen tältä osin. Samoin myös puolustusvaliokunta lausunnossaan 16/2018 vp kiinnitti huomiota ehdotuksen ongelmallisuuteen kyseiseltä osin.

Valtuutetulla tulisi siis olla oikeus tulla kuulluksi (lausua suullisesti tai kirjallisesti) sekä puheoikeus (esittää tarvittaessa myös kysymyksiä). Analogiaa löytyy esimerkiksi oikeuskanslerin asemasta asianajajien valvonnassa. Ylimmän laillisuusvalvojan roolinsa ohella hän voi julkista intressiä valvoessaan saattaa valvonta-asian vireille, lausua kirjallisesti valvontalautakunnan ja tuomioistuimen käsittelyssä sekä hakea muutosta hovioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa.

Edellä sanottu yhdessä valtuutetun kanteluoikeuden kanssa ilmeisesti korjaisi hallituksen esityksen perusteluissa lain 14 §:n kohdalla ilmenevän muutoksenhakurajoituksen. Perustelujen mukaan haettaessa tuomioistuimelta käytön keskeyttämistä tai lopettamista, tuomioistuimen päätökseen ei olisi valitusoikeutta eikä oikeutta prosessuaalisen kantelun tekemiseen.

Edellä jo todetuista syistä on todennäköistä, että tarvetta oikeuskäytännön ohjaamiseen ylempien tuomioistuinten ratkaisuilla ilmenee. Tällaisen oikeuskäytännön luomisen voi mahdollistaa asianosaiselle kuuluva oikeus prosessuaaliseen kanteluun. Sama kanteluoikeus tulee silti nimenomaisesti olla myös tiedusteluvaltuutetulla, joka voi reagoida muutoksenhakutarpeisiin nopeammin ja arvioida oikeuskäytäntöä kokonaisuutena. Ilmeisesti kanteluoikeus onkin tarkoitus laajentaa koskemaan yleisesti myös tiedusteluvaltuutettua.

Prosessuaalinen kantelu on myös pakkokeinoasioissa käytössä oleva oikeusturvakeino. Se on ylimääräiseen muutoksenhakuun viittaavasta nimestään huolimatta säännönmukaista muutoksenhakua. Se ei siten edellytä muutoksenhaun perustuvan väitteeseen tuomioistuimen oikeudenkäyntivirheestä kuten tuomiovirhekantelu. Sen lisäksi hakijalegitimaation omaavalla taholla voi olla oikeus vielä tuomiovirhekanteluun tai tuomionpurkuun. Prosessuaaliseen kanteluun ei yleensä liity määräaikaa vapaudenmenetyksen tai luonteeltaan väliaikaisen pakkokeinon yhteydessä, muissa tilanteissa prosessuaaliselle kantelulle voi olla säädetty määräaika. Hallituksen esityksen 202/2017 vp s. 207 lausutun mukaan kantelussa ei olisi määräaikaa.

Oikeusneuvos Pekka Koponen