21.11.2018 H 525/18

Oikeusneuvos Outi Suviranta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS HE 199/2017 VP EDUSKUNNALLE LAIKSI TIEDUSTELUTOIMINNAN VALVONNASTA JA LAIKSI VALTION VIRKAMIESLAIN 7 §:N MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainituista hallituksen esityksistä. Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus tuo esille seuraavan.

Tiedustelutoiminnan laillisuuden valvonta ja oikeusturva

Perustuslakivaliokunta on jo eri yhteyksissä nyt ajankohtaista tiedustelulainsäädännön uudistamista käsitellessään korostanut vahvoja oikeusturvatakeita sekä laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (s. 32) todetaan, uuden tiedustelulainsäädännön vuoksi on tarpeellista uudistaa myös tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmä. Viranomaisille ehdotetut uudet tiedustelutoimivaltuudet edellyttävät tehokkaan ja riippumattoman laillisuusvalvonnan järjestämistä.

Esityksen tavoitteena on järjestää tiedustelutoiminnan valvonta siten, että se täyttää vaatimukset valvonnan tehokkuudesta ja riippumattomuudesta. Valvontajärjestelmän ja valvontaelinten vahvan aseman ja toimivaltuuksien tulee osaltaan turvata luottamusta tiedustelutoiminnan asianmukaisuuteen ja yksilön oikeusturvan toteutumiseen (s. 32).

Hallituksen esityksestä ilmenee, että valvontajärjestelmän keskeisinä toimijoina olisivat parlamentaarista valvontaa varten perustettava eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta sekä tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtiva uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu.

Samaan lakipakettiin sisältyvät hallituksen esitykset HE 202/2017 ja HE 203/2017. Näihin esityksiin sisältyvissä lakiehdotuksissa tarkoitetun tiedustelutoiminnan tuomioistuinvalvonta on osoitettu Helsingin käräjäoikeuden tehtäväksi. Käräjäoikeuden ehdotetun lainsäädännön nojalla tekemiä päätöksiä samoin kuin myös viranomaisen tekemiä ilmaisukieltoa koskevia päätöksiä koskisi valituskielto. Lakiehdotuksista ilmenee edelleen, että sekä käräjäoikeuden päätöksistä että viranomaisen ilmaisukieltoa koskevista päätöksistä voisi kannella Helsingin hovioikeudelle. Tuomioistuinvalvonta jäisi siten tältä osin yleisille tuomioistuimille.

Korkeimman hallinto-oikeuden puolesta rajoitan seuraavan tarkastelun esillä olevan hallituksen esityksen tarkasteluun vain hallintolainkäytön järjestelmän ja siihen liittyen yksilön oikeusturvan näkökulmaan.

Korkein hallinto-oikeus
Högsta förvaltningsdomstolen
Fabianinkatu 15 (PL 180) 00131 Helsinki
Fabiansgatan 15 (PB 180) 00131 Helsingfors
Puh. / Tel. 029 564 0200
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
www.kho.fi / www.hfd.fi

Mahdollisuus hakea muutosta tiedusteluvaltuutetun päätöksiin hallintolainkäytön järjestyksessä?

Hallituksen esityksen perusteella näyttäisi mahdollisesti jäävän epäselväksi, voisivatko tiedusteluvaltuutetun päätökset joissakin tilanteissa tulla hallintotuomioistuinten arvioitaviksi valitusten tai ylimääräisen muutoksenhaun perusteella. Hallituksen esityksestä kokonaisuudessaan saa vaikutelman, että tämä ei olisi tarkoituksena, vaan tarkoituksena olisi, että siltä osin kuin tuomioistuimet osallistuvat tiedustelutoiminnan valvontaan ja oikeusturvan toteuttamiseen sen yhteydessä, nämä tehtävät on ollut tarkoitus osoittaa Helsingin käräjäoikeudella ja hovioikeudelle, ja siten yleisille tuomioistuimille. Edelleen tarkoituksena vaikuttaisi olevan se, että sellaiset tiedusteluvaltuutetun päätökset, joiden osalta tuomioistuinvalvontaa ei ole osoitettu Helsingin käräjäoikeudelle, jäisivät tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle.

Näiltä osin – jos kokonaisuudesta saatu vaikutelma vastaa hallituksen esityksen tavoitetta – voidaan esittää kaksi oikeusturvajärjestelmää koskevaa kysymystä*: Onko oikeusturvan kannalta perusteltua, että tiedusteluvaltuutetun päätökset esitetyssä laajuudessa mahdollisesti olisivat jäämässä tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle? Onko tästä säädetty riittävän selkeästi?*

Hallituksen esityksessä (s. 38) todetaan, että yksilöillä olisi oikeus tehdä tiedusteluvaltuutetulle kanteluita ja tutkimispyyntöjä. *Kantelu- ja tutkimispyyntömenettelyillä täydennettäisiin valtuutetun harjoittamaa muuta laillisuusvalvontaa sekä muita oikeusturvajärjestelyitä kuten tuomioistuinten lupamenettelyä ja tiedusteluviranomaisten sisäistä valvontaa. Tiedusteluvaltuutetulle ehdotetulla vahvalla asemalla ja toimivaltuuksilla olisi myös olennainen yksilön asemaa ja oikeusturvaa suojaava merkitys*.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavaksi esitetyn lain *11 §* koskee kantelua. Ehdotetun 11 §:n 1 momentista ilmenee, että tiedusteluvaltuutetulle voi kannella, muiden ohella, jokainen, joka katsoo, että tiedustelutoiminnassa on rikottu hänen oikeuksiaan. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun ohella yhtäältä, että kanteluasiassa annettu ratkaisu ei ole valituskelpoinen hallintopäätös. Toisaalta tuodaan esille, että kantelun tutkiminen käynnistäisi mahdollisesti tiedusteluvaltuutetun valvontatoimenpiteitä. Tässä yhteydessä viitataan myös siihen, että 15 §:ssä säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun oikeudesta määrätä tiedustelumenetelmän käyttö keskeytettäväksi tai lopetettavaksi sekä saadut tiedustelutiedot hävitettäviksi.

Mainitun lakiesityksen *12 §* koskee tutkimuspyyntöä. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tutkimuspyynnöllä tarkoitettaisiin yksilön oikeutta pyytää tiedusteluvaltuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen tiedustelumenetelmän käytön laillisuus. Tiedusteluvaltuutettu tarkastelisi tutkimispyynnön perusteella yksittäiseen henkilöön mahdollisesti kohdistunutta tiedustelutoimintaa. Valtuutettu voisi tutkia muun ohella, onko henkilöön kohdistettu tiedustelutoimia, ovatko tällaiset toimet edellyttäneet tuomioistuinlupaa ja onko tuomioistuinluvan ehtoja noudatettu sekä onko tiedustelun kohteelle ilmoitettu tiedustelusta lain edellyttämällä tavalla.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan edelleen, että pykälässä tarkoitettu oikeus tutkimispyynnön tekemiseen olisi henkilöllä, joka on saanut ilmoituksen tai muutoin tiedon häneen kohdistuneesta tiedustelutoiminnasta, sekä henkilöllä, joka epäilee, että häneen on kohdistettu tiedustelua. Tutkimispyynnön voisi tehdä myös oikeushenkilö.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan salaisten tiedonhankintakeinojen käytön edellytyksenä on, että toimintaa valvotaan tehokkaasti ja että yksilön oikeusturva on järjestetty asianmukaisesti. Tutkimispyyntömenettely täydentäisi tiedusteluval-

tuutetulle tehtäviä kanteluita ja valtuutetun harjoittamaa muuta laillisuusvalvontaa sekä muita oikeusturvajärjestelyitä kuten tuomioistuinten lupamenettelyä ja tiedusteluviranomaisten sisäistä valvontaa. Tutkimuspyynnöllä ja kantelulla pyrittäisiin kattamaan erilaisia tiedustelutoiminnan valvontatarpeita ja -tilanteista. Kanteluissa olisi jo lähtökohtana ajatus oikeuksien rikkomisesta tai muusta lainvastaisuudesta tiedustelutoiminnassa, kun puolestaan tutkimispyynnössä valtuutettu ryhtyisi vasta selvittämään mahdollista tiedustelumenetelmän käytön lainvastaisuutta.

Perusteluissa todetaan edelleen, että käytännössä valtuutettu ilmoittaisi tutkimuspyynnön tehneelle, onko asiassa valtuutetun tekemän tutkinnan perusteella ilmennyt huomautettavaa. Perustelujen mukaan tiedusteluvaltuutetun päätöksestä laillisuusvalvojana ei olisi valitusoikeutta. Viimeksi mainittua toteamusta edeltää selostus oikeudesta hakea muutosta hallinto-oikeudelta päätöksistä, joita tietosuojavaltuutettu tekee osin samantapaisissa tilanteissa kuin missä yksityiset saattaisivat tehdä tutkimispyyntöjä tiedusteluvaltuutetulle.

Mainitun lakiehdotuksen *15 §*:ssä säädettäisiin tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälässä määriteltäisiin tiedusteluvaltuutetun käytettävissä olevat toimintatavat, joilla hän voisi saada lainvastaiseksi katsomansa menettelyn keskeytetyksi tai pysäytetyksi taikka lainvastaisesti hankitut tiedustelutiedot hävitettäviksi. Kyse olisi poikkeuksellisen vahvoista toimivaltuuksista laillisuusvalvonnassa. Pykälän 1 momentin mukaan tiedusteluvaltuutetulla olisi oikeus määrätä tiedustelumenetelmän käyttö keskeytettäväksi tai lopetettavaksi. Määräys koskisi niitä tiedustelumenetelmiä, joiden käyttöön ei tarvittaisi tuomioistuinlupaa. Valtuutettu saisi tiedusteluviranomaisilta ilmoituksen toimivaltuuksien käyttöä koskevista päätöksistä.

Pykälän 2-4 momentti liittyy tiedusteluvaltuutetun väliaikaisiin määräyksiin tilanteissa, joissa on kysymys tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytöstä. Säännösten perusteella on selvää, että tiedusteluvaltuutetun toiminnan tuomioistuinvalvonta tältä osin järjestyy yleisessä lainkäytössä.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun valtuudesta määrätä lainvastaisesti hankitut tiedot viipymättä hävitettäväksi. Yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että pykälän 2 momentissa tarkoitetuissa tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettavan määräyksen tilanteissa tietojen hävittämiseen ei tulisi kuitenkaan ryhtyä ennen kuin asia olisi lopullisesti ratkaistu.

Esityksen mukaan tiedusteluvaltuutettu käsittelisi kanteluja (11 §) ja tutkimispyyntöjä (12 §) ja hänellä olisi laajat toimivaltuudet, joista keskeisistä säädettäisiin 15 §:ssä. Tiedusteluvaltuutetun toimenkuvaan kuuluisi näin laillisuusvalvojille tai hallintolain 8 a luvussa tarkoitettuja hallintokanteluja käsitteleville viranomaisille tyypillisesti kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien ohella myös valvontaviranomaisille tyypillisesti kuuluvia toimivaltuuksia.

Tiedusteluvaltuutetulle tehtävät kantelut olisivat tiedustelutoiminnan kohteena olevien kannalta keskeinen oikeusturvajärjestely siltä osin kuin tiedustelutoimenpide ei perustu tuomioistuimen lupaan. Tarkoituksena ilmeisesti on, että yksityinen, joka katsoo, että hänen oikeuksiaan on rikottu tällaisessa tiedustelutoiminnassa, ei voi saattaa kysymystä hallintotuomioistuimen eikä myöskään Helsingin käräjäoikeuden tai hovioikeuden tutkittavaksi, vaan käytössä olevana oikeusturvajärjestelynä on juuri mahdollisuus kantelun tekemiseen tiedusteluvaltuutetulle. Tältä osin kantelun rinnastaminen ylimmille laillisuusvalvojille tehtävään kanteluun tai perustelumaininta, jonka mukaan kanteluasiassa annettu ratkaisu ei ole valituskelpoinen hallintopäätös, eivät vaikuta

täysin ongelmattomilta, vaikka yleensä onkin selvää, että kanteluasioissa tehdyt ylimpien laillisuusvalvojien ja hallintoviranomaisten päätökset eivät ole valituskelpoisia.

Ehdotetun tutkimuspyyntöjä koskevan 12 §:n perusteluissa todetaan, että tiedusteluvaltuutetun päätöksestä laillisuusvalvojana ei olisi valitusoikeutta. Pykäläehdotuksessa muutoksenhausta ei lausuta mitään. Yleislainsäädännön ja oikeuskäytännönkin perusteella lienee jossakin määrin epäselvää, voisiko henkilöllä, joka on saattanut itseään (oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan) koskevan asian valvontaviranomaisessa vireille tutkimispyynnön kaltaisella toimella, olla yleislainsäädännön perusteella oikeus hakea muutosta valvontaviranomaisen päätökseen, jolla valvontaviranomainen on päättänyt, ettei se ryhdy toimenpiteisiin, tai päätökseen, jolla valvontaviranomainen on päättänyt tutkintapyynnön tekijän riittämättöminä pitämistä toimenpiteistä.

Tiedusteluvaltuutettu voisi ilmeisesti tehdä ehdotetun 15 §:n 1 ja 5 momentin perusteella sellaisia päätöksiä, joiden tuomioistuinvalvontaa ei ole pykälän 2-4 momentissa ohjattu yleisiin tuomioistuimiin. Tämä koskenee kaikkia 1 momentin perusteella tehtäviä päätöksiä ja osaa 5 momentin perusteella tehtävistä päätöksistä. Ehdotettujen säännösten ja yleislainsäädännön perusteella päätökset vaikuttaisivat sellaisilta hallintoviranomaisen tekemiltä hallintopäätöksiltä, joilla asia on ratkaistu ja jotka saattaisivat olla muutoksenhaun kohteena (HLL 5.1 §). Kysymys ei ole myöskään sellaisesta esitutkintaa tai poliisitutkintaa koskevasta päätöksenteosta, joka jää hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle (HL 4.1 §) ja johon hallintolainkäyttö ei vakiintuneesti kohdistu. Yleislainsäädännön mukaan muutoksenhakuoikeus saattaisi olla sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (HLL 6.1 §). Salaisten valvontakeinojen osalta voitaneen kysyä, tulisiko muutoksenhakukeinon olla käytettävissä, jos kohtuudella voidaan olettaa valittajan joutuneen niiden kohteeksi (saman suuntaisesti kuin PeVL 35/2018 vp s. 29 oikeudesta kannella poliisilain 5 a luvun perusteella tehdyistä päätöksistä). Oma erityiskysymyksensä voisi olla vielä se, saattaisiko tiedusteluviranomaisella olla valitusoikeus hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin perusteella siitä syystä, että valitusoikeus olisi viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Edelleen, jos joku yrittäisi hakea muutosta tiedusteluvaltuutetun päätökseen hallintotuomioistuimessa, se, mikä hallinto-oikeus olisi ensi asteessa toimivaltainen arvioimaan asiaa, ratkeaisi ilmeisesti valvonnan kohteena olevan henkilön kotikunnan perusteella (HLL 12.2 §).

Edellä esitetyn mukaisesti ehdotetun sääntelyn perusteella näyttäisi jäävän epäselväksi, onko hallintotuomioistuimilla jokin rooli tiedustelutoiminnan tuomioistuinvalvonnassa. Jos tarkoituksena on, ettei toiminnan tuomioistuinvalvonta miltään osin kuulu hallintotuomioistuimille, asiasta tulisi säätää esitettyä selkeämmin. Jos tuomioistuinvalvonta jää kokonaan yleisten tuomioistuinten tehtäväksi, korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole syytä lähteä arvioimaan, täyttääkö ehdotettu oikeusturvajärjestelmä valtiosäännön ja kansainvälisten sopimusten vaatimukset, vaikka tiedustelutoiminnan kohteena oleva ei näyttäisi aina voivan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi kysymystä siitä, onko hänen oikeuksiaan rikottu tiedustelutoiminnassa.