

Asia: VN/18255/2021

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskeva työryhmämietintö

Ehdotusta koskevat yleiset huomiot

Voitte tähän lausua yleisesti ehdotettujen säännösten sisällöstä.

-

Ehdotuksen vaikutukset

Voitte tähän lausua yleisesti ehdotettujen säännösten vaikutuksista, niiden merkittävydestä ja mahdollisista haitallisten vaikutusten lieventämismahdollisuuksista. Erityisesti teitä pyydetään lausumaan niistä mahdollisista vaikutuksista, joita ei ole esityksessä otettu huomioon.

-

Vahingonkorvauslain muutosehdotukset

Voitte tähän kirjoittaa yleiset huomionne vahingonkorvauslakiin ehdotetuista muutoksista.

-

Julkisyhteisön julkisen vallan käytöllä aiheuttaman vahingon korvaaminen (1. lakiehdotuksen 3 luvun 2 §:n 1 momentti)

-

Muun yhteisön julkisen vallan käytöllä aiheuttaman vahingon korvaaminen (1. lakiehdotuksen 3 luvun 2 §:n 2 momentti)

-

Muutoksenhakua koskevan vaatimuksen lieventäminen (1. lakiehdotuksen 3 luvun 4 §)

-

Kannekiellon kumoaminen (voimassa olevan lain 3 luvun 5 §)

-

Viranomaisen virheellisestä informaatiosta aiheutuneen puhtaan varallisuusvahingon korvaaminen (1. lakiehdotuksen 3 luvun 3 §)

-

Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien loukkauksen hyvittäminen (1. lakiehdotuksen 3 luvun 7 §)

-

Vahingonkorvauslain 4 luvun 2 §:ää ja 7 luvun 1 §:ää koskevat muutosehdotukset.

-

Laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista

Voitte tähän kirjoittaa yleiset huomionne ehdotetusta laista.

Työryhmämietinnöstä ei ole pyydetty lausuntoa tiedusteluvalvontavaltuutetulta. Kun työryhmän lakiehdotus vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista kuitenkin sisältää tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvontatehtävän piiriin kuuluvaa siviilitiedustelua nimenomaisesti koskevia säännöksiä, totean lakiehdotukseen liittyen seuraavan:

Työryhmän mukaan sen lakiehdotukseen vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista sisältyy vaikeita periaatteellisia ja oikeudellisia kysymyksiä eikä tästä aihepiiristä ollut laadittu lainvalmistelua palvelevaa kattavaa selvitystä. Työryhmä toteaa, että työryhmässä ei myöskään ollut edustettuna aiheeseen liittyvää käytännön asiantuntemusta. Työryhmä pitää siten ehdotustaan tältä osin pohjatyönä jatkokeskustelulle ja -valmistelulle.

Näkemykseni mukaan jatkokeskustelua tarvittaisiin ainakin salaisten pakkokeinojen, salaisten tiedonhankintakeinojen ja erityisesti tiedustelumenetelmien käyttämiseen liittyvistä korvausvastuukysymyksistä.

Tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien säännösten soveltamisala

Työryhmän lakiehdotuksen perustelujen mukaan lakiehdotuksen salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien käyttämistä koskevan pykälän perusteella korvaukseen olisi oikeutettu ainoastaan luonnollinen henkilö. Perustelujen mukaan korvaukseen oikeutettu ei siten voisi olla siviilitiedustelun kohteena ollut valtiollinen toimija tai siihen rinnastettava taho. Todettakoon, että tiedustelulaeissa valtiollisella toimijalla tarkoitetaan vieraan valtion tunnistetun viranomaisen tai sellaiseen rinnastuvan toimijan lisäksi tarkoitettun tahon palveluksessa olevaa tai sen määräyksessä ja ohjauksessa toimivaa taho. Vieraan valtion viranomaisen palveluksessa oleva tai sen määräyksessä ja ohjauksessa toimiva taho voi olla myös luonnollinen henkilö.

Lakiehdotuksen salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien käyttämistä koskevaa pykälää ei sovellettaisi myöskään sotilastiedusteluun. Todettakoon, että sotilastiedustelussa tiedonhankinnan kohteena on yleensä valtiollinen toimija, mutta siviilitiedustelun tapaan sotilastiedustelussakin voi tiedonhankinnan kohteena olla myös muu kuin valtiollinen toimija. Siviilitiedustelun ja sotilastiedustelun kohteet ovat osittain rinnakkaisia.

Sisällölliset kysymykset

Työryhmän lakiehdotuksen mukaan korvausvastuu voisi syntyä tilanteissa, joissa rikostiedustelun salaisia pakkokeinoja tai salaisia tiedonhankintakeinoja taikka siviilitiedustelun tiedustelumenetelmiä käyttämällä on puututtu olennaisella tavalla henkilön kotirauhaan, yksityiselämään tai luottamuksellisen viestin suojaan. Pakkokeinojen käyttämisen osalta vaatimus perusoikeuksiin puuttumisen olennaisuudesta ei koskisi tilanteita, joissa pakkokeinon käyttämiselle ei ole ollut laillisia edellytyksiä. Lakiehdotuksen perusteluissa mainitaan esimerkkinä laillisten edellytysten puuttumisesta tilanne, jossa pakkokeinon käytölle säädettyjä edellytyksiä, kuten rangaistusasteikkoa, ei ole noudatettu.

Pakkokeinojen käyttämisen osalta lakiehdotuksessa säädetään erikseen korvauksesta rikoksesta epäillylle ja korvauksesta muulle kuin rikoksesta epäillylle. Jos pakkokeinon käytöstä on aiheutunut vahinkoa muulle kuin epäillylle, olisi hänellä oikeus saada siitä korvaus. Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan salaisten pakkokeinojen käyttämisen osalta, että esimerkiksi telekuuntelu, tekninen kuuntelu taikka asuntokuuntelu kohdistuvat yleensä väistämättä myös sellaisiin henkilöihin, joilla ei ole rikoksen selvittämisen kannalta merkitystä. Lakiehdotuksen mukaan muulla kuin epäillyllä ei kuitenkaan olisi oikeutta korvaukseen, jos vahingon kärsineellä on sellainen yhteys epäiltyyn tai tutkittavaan asiaan, että vahingon korvaamista ei voida pitää hyväksyttävänä. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan tällä halutaan estää erityisesti se, että epäilty tai hänen lähipiiriinsä kuuluva pääsisi edes välillisesti hyötymään asiasta tavalla, jota voidaan pitää oikeustajun vastaisena. Rajoitusta ei olisi sen sijaan tarkoitettu sovellettavaksi, jos kysymys on aidosti ulkopuolisesta.

Salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien käyttämisen osalta lakiehdotuksessa käytetään ilmaisua jonkin henkilön perusoikeuksiin puuttumisesta. Myös salaisia tiedonhankintakeinoja tai tiedustelumenetelmiä käytettäessä voidaan puuttua paitsi tiedonhankinnan varsinaisena kohteena olevan henkilön perusoikeuksiin myös tiedonhankinnan kohteeksi joutuvan muun rangaistavaan toimintaan osallistuvan tai tiedustelutehtävään liittyvän henkilön taikka täysin sivullisen henkilön perusoikeuksiin.

Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan sekä pakkokeinojen että salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien käyttämisen osalta, että perusoikeuksiin puuttumisen olennaisuutta arvioitaessa merkitystä olisi ennen muuta puuttumisen voimakkuudella ja kestolla, käytetyn keinon suorittamistavalla sekä tapauksen muilla olosuhteilla. Salaisten pakkokeinojen käyttämistä koskevien

perustelujen mukaan esimerkiksi asuntokuuntelu tai pitkään jatkunut muu tarkkailu voi merkitä jo syvälle menevää yksityisyyteen puuttumista, ja se saatetaan kokea erityisen loukkaavaksi. Telekuuntelussa ja teknisessä kuuntelussa kysymys voisi perustelujen mukaan sitä vastoin olla esimerkiksi kuuntelun kohdistumisesta kuuntelukiellon alaiseen tietoon tai kuuntelun pitkäkestoisuudesta mutta tuloksettomuudesta. Viimeksi mainituissa esimerkeissä on kysymys perusoikeuksiin puuttumisen olennaisuuden lisäksi myös perusoikeuksiin puuttumisen lainvastaisuudesta tai tuloksettomuudesta.

Lakiehdotuksen soveltamisalaan kuuluvan toiminnan yhteydessä korvausvastuun syntyminen ei vaatisi julkisyhteisön korvausvastuun edellytyksenä yleensä olevaa virkamiehen virhettä tai laiminlyöntiä. Salaisten pakkokeinojen käyttämisen osalta korvausvastuu perustuisi joko rikosprosessin lopputulokseen tai siihen, että salaisen pakkokeinon käyttämiselle ei ole ollut laillisia edellytyksiä. Salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien käyttämisen osalta korvausvastuu liittyisi tilanteisiin, joissa sittemmin ilmenee, että salaisen tiedonhankintakeinon tai tiedustelumenetelmän kohdistamisella johonkin henkilöön ei selvästikään ollut aihetta. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan korvaus tulisi kysymykseen esimerkiksi silloin, kun salaisia tiedonhankintakeinoja tai tiedustelumenetelmiä olisi kohdistettu selvästi väärään kohteeseen tai toimenpide olisi muuten ollut jälkikäteen arvioituna selvästi aiheeton.

Salaisten tiedonhankintakeinojen ja erityisesti tiedustelumenetelmien käyttämisen aiheellisuuden tai aiheettomuuden arviointiin liittyy monenlaista tulkinnanvaraisuutta. Aiheellisuus tai aiheettomuus voi olla kohdehenkilökohtaista tai yleisluonteisempaa. Selvästi aiheellisen ja selvästi aiheettoman salaisten tiedonhankintakeinojen tai tiedustelumenetelmien käyttämisen väliin jäävät tilanteet, joissa salaisten tiedonhankintakeinojen tai tiedustelumenetelmien käyttämisen aiheellisuus tai aiheettomuus jää ainakin toistaiseksi epäselväksi.

Tiedonhankinnan aiheellisuuudella voidaan tarkoittaa sen lainmukaisuutta ja/tai sen tuloksellisuutta. Lainmukaisuus voi liittyä salaisen tiedonhankintakeinon tai tiedustelumenetelmän käytön edellytysten täyttymiseen tiedonhankinnan aloittamista koskevan päätöksen teko hetkellä taikka laissa säädettyjen tai salaisen tiedonhankintakeinon tai tiedustelumenetelmän käyttämistä koskevassa päätöksessä määritettyjen rajoitusten ja ehtojen noudattamiseen tiedonhankintaa toteutettaessa. Rajoitukset ja ehdot voivat liittyä esimerkiksi tiedonhankintatoimenpiteiden tarkempaan kohdistamiseen tai tiedonhankintaa koskevan päätöksen voimassaoloaikaan. Tiedonhankinnan tuloksellisuuden arvioiminen on puolestaan pääosin jälkikäteistä, vaikka tiedonhankintatoimenpiteiden tosiasiallisia mahdollisuuksia saavuttaa niille asetetut tavoitteet on arvioitava tiedustelutoiminnan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti myös ennakolta. Tiedonhankinnan tuloksettomuudessa voi olla kysymys muun muassa siitä, että tiedonhankinnan kohteena ollut henkilö osoittautuu asiaan liittymättömäksi tai hänen liittymisensä asiaan jää epäselväksi, taikka siitä, että tiedonhankinnalla ei muuten saada ainakaan sillä kertaa tiedustelutehtävän suorittamisessa tarvittavia tietoja.

Samoin kuin vapaudenmenetysten myös rikosten selvittämiseen liittyvän salaisten pakkokeinojen käyttämisen ja osin rikosten paljastamiseen liittyvän salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisen

aiheellisuutta on mahdollista arvioida jälkikäteen suhteessa rikosprosessin lopputulokseen. Rikosten ja vaaratilanteiden estämiseen liittyvän salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisen aiheellisuuden täsmällinen määrittäminen on vaikeampaa ja tiedustelumenetelmien käyttämisen aiheellisuuden yleinen tai kohdehenkilökohtainen arvioiminen on kaikkein vaikeinta. Siviili- ja sotilastiedustelun kohteena on rikostiedustelun kohteena olevaa rangaistavaa toimintaa väljemmin määritellysti kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta. Rikostiedustelussa tiedonhankinta kohdennetaan rangaistavaan toimintaan osallisiin henkilöihin ja siviili- ja sotilastiedustelussa väljemmin määritellysti tiedustelutehtävään liittyviin henkilöihin. Siviili- ja sotilastiedustelu on perusluonteeltaan rikostiedusteluun verrattuna epävarmempien tietojen ja heikompien signaalien yhdistelemiseen perustuvaa sekä pitkäkestoisempaa.

Työryhmämietinnössä viitataan myös esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietintöön aikoinaan sisältyneisiin ehdotuksiin pakkokeinolakiin ja poliisilakiin otettaviksi vahingonkorvausta koskeviksi säännöksiksi. Mainittujen säännösehdoitusten perusteluissa kärsimyskorvauksen suorittaminen kytkettiin salaisten pakkokeinojen ja poliisin toimivaltuuksien käyttämisen osalta virkamiehen tavallisuudesta poikkeavaan menettelyyn. Perusteluissa mainittiin salaisten pakkokeinojen käyttämisen osalta esimerkkeinä kuuntelun tietoinen kohdistaminen muuhun kuin luvan kohteena olevaan rikoksesta epäiltyyn henkilöön, kuuntelulle asetetun määräajan ylittäminen ja kuuntelukiellon alaiseen keskusteluun kohdistuva kuuntelu. Mainitut esimerkit liittyvät perusoikeuksiin puuttumisen lainvastaisuuteen. Perustelujen mukaan merkitystä korvausvelvollisuuden ja etenkin korvauksen määrän kannalta olisi voinut olla myös sillä, kuinka laajalle kuuntelulla hankitun viestin sisältö on levinnyt.

Työryhmän lakiehdotuksen perustelujen mukaan salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien käyttämisen yhteydessä kysymykseen voisi tulla lähinnä kärsimyskorvaus. Kärsimyksen määrän arvioiminen on yleensäkin haasteellista ja erityisen haasteellista se olisi pelkästä salaisten tiedonhankintakeinojen tai tiedustelumenetelmien käyttämisestä itsestään aiheutuneen kärsimyksen osalta. Salaisten tiedonhankintakeinojen tai tiedustelumenetelmien käyttäminen voi paljastua sen varsinaisena kohteena olleelle henkilölle tai sen kohteeksi joutuneelle muulle henkilölle taikka jäädä jäljempänä käsiteltävällä tavalla näille paljastumatta. Kärsimyksen määrään voi vaikuttaa myös se, kuinka laajalle salaisia tiedonhankintakeinoja tai tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankitut tiedot leviävät. Varsinkin silloin kun siviili- ja sotilastiedustelua harjoitetaan ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemisen tarkoituksessa, siviili- ja sotilastiedusteluun ei yleensä liity sellaisia välittömiä yksilöön kohdistuvia oikeusvaikutuksia, joita rikostiedusteluun voi liittyä. Muunkin siviili- ja sotilastiedustelun mahdolliset yksilöön kohdistuvat oikeusvaikutukset ovat rikostiedustelun oikeusvaikutuksia välillisempiä. Salaisten pakkokeinojen, salaisten tiedonhankintakeinojen tai tiedustelumenetelmien käyttämisen yhteydessä saadut sivullisia henkilöitä koskevat tiedot on puolestaan hävitettävä.

Korvausvelvollisuuden ja korvauksen määrän arvioimiseen liittyvät osittain myös kysymykset siitä, milloin täyden korvauksen suorittaminen ei olisi lakiehdotuksessa tarkoitettulla tavalla olosuhteet huomioon ottaen kohtuullista, milloin korvauksen maksaminen ei olisi lakiehdotuksessa tarkoitettulla tavalla erityisten syiden vuoksi hyväksyttävää taikka milloin loukkaus olisi lakiehdotuksessa

tarkoitettulla tavalla vähäinen tai vahingon kärsineen voitaisiin lakiehdotuksessa tarkoitettulla tavalla muuten kohtuudella edellyttää sen sietävän.

Menettelylliset kysymykset

Työryhmän lakiehdotuksen mukaan vahingonkorvausasiat ratkaisisi myös salaisten pakkokeinojen, salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien käyttämisen osalta Valtiokonttori ja Valtiokonttorin ratkaisuun tyytymätön voisi nostaa kanteen valtiota vastaan käräjäoikeudessa riita-asioista säädetyssä järjestyksessä.

Salaisen pakkokeinon, salaisen tiedonhankintakeinon tai tiedustelumenetelmän käytön laillisten edellytysten täyttymisen ennakkollisen arvioinnin tekee kyseessä olevasta salaisesta pakkokeinosta, salaisesta tiedonhankintakeinosta tai tiedustelumenetelmästä riippuen joko tuomioistuimien päättäessään tiedonhankintaa koskevan luvan antamisesta tai tiedusteluviranomainen tehdessään tiedonhankintaa koskevan oman päätöksensä. Asetelma, jossa Valtiokonttori arvioisi jälkikäteen riippumattoman tuomioistuimen lupapäätöksen lainmukaisuutta salaisten pakkokeinojen, salaisten tiedonhankintakeinojen tai tiedustelumenetelmien käytön laillisten edellytysten täyttymisen osalta, olisi lähtökohtaisesti ongelmallinen. Työryhmä ehdottaa vahingonkorvaustoiminnasta annettuun lakiin lisättäväksi tuomioistuimen päätökseen perustuvan korvausvaatimuksen käsittelyä koskevan pykälän, mutta tämä ehdotus liittyy lähinnä työryhmän myöskin ehdottamaan vahingonkorvauslain kannekieltoa koskevan pykälän kumoamiseen.

Työryhmämietinnössä ei käsitellä siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan lainmukaisuutta valvovan tiedusteluvalvontavaltuutetun mahdollista roolia korvausvastuuseen vaikuttavan tiedustelumenetelmien käytön aiheellisuuden arvioimisessa. Kysymys tiedustelumenetelmän käyttämisen aiheellisuudesta voi ajankohtaistua muun muassa tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtyjen kanteluiden tai tutkimispyyntöjen käsittelyn taikka tiedusteluvalvontavaltuutetun oma-aloitteisten valvontatoimien yhteydessä.

Salaisten pakkokeinojen, salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien käyttämiseen liittyy merkittäviä yleisö- ja asianosaisjulkisuutta koskevia rajoituksia. Rajoitukset ovat erityisen laaja-alaisia siviili- ja sotilastiedustelun osalta. Työryhmän lakiehdotuksen mukaan Valtiokonttorilla olisi salassapitosäännösten ja -määräysten estämättä oikeus saada tuomioistuimelta ja pakkotoimia käyttäneeltä viranomaiselta niiden hallussa olevat korvausasian selvittämiseksi välttämättömät asiakirjat ja tiedot. Viranomaisella ei olisi kuitenkaan velvollisuutta luovuttaa asiakirjoja ja tietoja salaisista tiedonhankintakeinoista ennen kuin niiden käyttämisestä on laissa säädetyn mukaisesti ilmoitettu kohteena olleelle henkilölle. Lakiehdotuksen mukaisen poikkeuksen asiakirjojen ja tietojen luovuttamisvelvollisuudesta on ilmeisesti tarkoitettu koskevan säännöksen sanamuodosta ja sen perustelujen epätarkkuudesta huolimatta salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisen lisäksi myös salaisten pakkokeinojen ja tiedustelumenetelmien käyttämistä. Todettakoon, että lähtökohtainen velvollisuus ilmoittaa salaisen pakkokeinon, salaisen tiedonhankintakeinon tai

tiedustelumenetelmän käyttämisestä koskee ainoastaan tiedonhankinnan varsinaisena kohteena olleelle henkilölle ilmoittamista, ei tiedonhankinnan kohteeksi joutuneelle muulle rangaistavaan toimintaan osalliselle tai tiedustelutehtävään liittyvälle henkilölle taikka täysin sivulliselle henkilölle ilmoittamista. Velvollisuus ilmoittaa salaisen pakkokeinon, salaisen tiedonhankintakeinon tai tiedustelumenetelmän käyttämisestä tiedonhankinnan varsinaisena kohteena olleelle henkilölle koskee ainoastaan osaa salaisista pakkokeinoista, salaisista tiedonhankintakeinoista ja tiedustelumenetelmistä. Tuomioistuimen päätöksen nojalla voidaan niidenkin käyttämisestä ilmoittamista lykätä tai jättää ilmoitus kokonaan tekemättä. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan tällaisessa tapauksessa tiedon salaamisen tarve on merkittävämpi kuin tietojen saaminen korvaushakemuksen käsittelyä varten. Oma kysymyksensä on, kuinka laaja-alaisesti salaisen pakkokeinon, salaisen tiedonhankintakeinon tai tiedustelumenetelmän käyttämiseen liittyvät asiakirjat ja tiedot tulevat asianosais- tai yleisöjulkisiksi silloin, kun salaisen pakkokeinon, salaisen tiedonhankintakeinon tai tiedustelumenetelmän käyttämisestä ilmoitetaan tiedonhankinnan varsinaisena kohteena olleelle henkilölle.

Työryhmän lakiehdotuksessa tai tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa ei ole säädetty tiedusteluvalvontavaltuutetulle oikeutta luovuttaa hallussaan olevia salassa pidettäviä tietoja korvausasian käsittelyä varten. Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittaman laillisuusvalvonnan yhteydessä kysymys tiedustelumenetelmän käyttämisen aiheellisuudesta voi ajankohtaistua myös sellaisessa asiassa, jossa tiedustelumenetelmän käyttämisestä ei ole ollut velvollisuutta ilmoittaa sen varsinaisena kohteena olleelle henkilölle.

Voitte tähän kirjoittaa pykäläkohtaiset huomionne.

-

Laki pakkokeinolain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

-

Laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

-

Laki poliisilain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa yleiset huomionne ehdotetusta laista.

-

Voitte tähän kirjoittaa pykäläkohtaiset huomionne.

-

Laki rajavartiolain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

-

Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

-

Laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 16 §:n muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

-

Hakonen Kimmo
tiedusteluvalvontavaltuutettu