Olli Mäenpää
1.4.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain muuttamisesta (HE 28/2022 vp)

Sijaisen kelpoisuusvaatimukset

Sijainen hoitaisi ehdotuksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtäviä tämän estyneenä ollessa. Sijaisen kelpoisuusvaatimuksena olisi lakiehdotuksen mukaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja hyvä perehtyneisyys viran tehtäväalaan. Sijaisen kelpoisuusvaatimuksiin ei siten säädännäisesti kuuluisi oikeudellista asiantuntemusta. Sijaisen kelpoisuusvaatimusten ehdotettua määrittelyä arvioitaessa keskeinen merkitys on sijaisen tehtävillä ja toimivaltuuksilla, jotka olisivat samat kuin tiedusteluvalvontavaltuutetulla.

Perustuslain 10 §:n 4 momentin säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä (laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta) muodostuu hyvin tärkeäksi ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan on välttämätöntä, että tiedustelutoimintaan liittyy tehokas ja kattava valvontajärjestelmä (PeVM 4/2018 vp, s. 9, ks. myös PeVL 35/2018 vp, s. 30 ja PeVL 36/2018 vp, s. 35).

Tiedustelutoiminnan valvonta jakautuu laillisuusvalvontaan ja parlamentaariseen valvontaan. Tiedustelun laillisuusvalvonta on osa tiedustelutoiminnan valvontakokonaisuutta, johon kuuluvat sen lisäksi viranomaisten sisäinen valvonta, tiedustelutoimivaltuuksien tuomioistuinkäsittely ja parlamentaarinen valvonta. Laillisuusvalvontatehtävä kuuluu voimassa olevan lain mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulle, jonka tehtävät määritellään lain 7 §:ssä. Valtuutetun suorittaman valvonnan kohteena ovat tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuus, perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen tiedustelutoiminnassa, minkä lisäksi valtuutettu edistää oikeusturvan toteutumista ja siihen liittyviä hyviä käytäntöjä tiedustelutoiminnassa sekä seuraa ja arvioi toimialallaan lainsäädännön toimivuutta ja tekee tarpeelliseksi katsomiaan kehittämisehdotuksia.

Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan tiedustelutoiminnan valvonnan kannalta on tärkeää, että tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta on kattavasti järjestetty. Tältä kannalta on olennaisin tehtäväsäännös 7 §:n 1 kohta, jonka mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta (PeVM 9/2018 vp, s. 4). Näin järjestettyä laillisuusvalvontaa voidaan

pitää tiedusteluvalvontajärjestelmän valtiosääntöoikeudellisesti välttämättömänä osana.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävän korostettu keskittyminen tiedustelun laillisuuden valvontaan on otettu valtuutetun kelpoisuusvaatimusten määrittelyssä huomioon erityisesti siten, että kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto. Ehdotettuja sijaisen kelpoisuusvaatimuksia, joista oikeudellista asiantuntemusta osoittava tutkintovaatimus tai sitä vastaava asiantuntemusvaatimus kokonaan puuttuu, voidaan tältä osin tuskin pitää riittävinä takaamaan sijaisen tehtävien keskiössä olevia asianmukaisen laillisuusvalvonnan välttämättömiä vaatimuksia. Myös sijaiselle kuuluvien merkittävien toimivaltuuksien käyttämisen voidaan katsoa edellyttävän vahvaa juridista asiantuntemusta.

Lakiehdotuksen mukaan sijaisen kelpoisuusvaatimuksiin tosin kuuluisi myös hyvä perehtyneisyys viran tehtäväalaan, mikä vastaa tältä osin tiedusteluvalvontavaltuutetun kelpoisuusvaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksen perusteluihin viitaten korostanut sitä, että perus- ja ihmisoikeusjuridiikan sekä laillisuusvalvonnan vahva osaaminen on myös osa vaadittavaa hyvää perehtyneisyyttä viran tehtäväalaan (PeVM 9/2018 vp, s. 7). Hyvän perehtyneisyyden vaatimuksen tällaista spesifiä sisältöä olisi kuitenkin välttämätöntä täsmentää säädännäisesti, mikäli sijaisen kelpoisuusvaatimuksena ei olisi juridista asiantuntemusta osoittavaa tutkintoa.

Sijaisen riippumattomuus

Tiedusteluun liittyvien oikeusturva- ja valvontajärjestelyiden merkitystä, kuten valvontatoimielinten riippumattomuutta ja valvonnan tehokkuutta, on perustuslakivaliokunnan mukaan korostettu oikeuskäytännössä (PeVM 9/2018 vp, s. 3; ks. tarkemmin PeVL 35/2018 vp, s. 5-13 ja PeVL 36/2018 vp, s. 6-13 ja niissä mainitut tapaukset). Valiokunta on lisäksi erikseen korostanut valtuutetun riippumattomuuden merkitystä tiedustelun valvonnan asianmukaisuuden takaamiseksi (PeVM 9/2018 vp, s. 10). Tämän mukaisesti voimassa olevan lain 5 §:n 2 momentin mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Vastaava vaatimus on välttämätöntä säädännäisesti kohdistaa sijaiseen.

Sijaisen määrääminen

Lakiin lisättäväksi ehdotetun uuden 20 a §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisen määräisi valtioneuvosto kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Ennen määräyksen antamista olisi kuultava tiedusteluvalvontavaltuutettua ja varattava tiedusteluvalvontavaliokunnalle tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. Lakiehdotuksen mukainen päätösvalta sijaisen määräämisessä ja sijaisen määräämismenettely vastaavat olennaisilta osiltaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä tiedusteluvalvontavaltuutetun nimitysmenettelyä. Ehdotukseen ei näiltä osin liity perustuslaista johtuvia ongelmia.

Ehdotuksen mukaan sijaiseksi voitaisiin määrätä vain valtuutetun henkilöstöön kuuluva virkamies. Perustelujen mukaan kelpoisten virkamiesten vähäinen määrä

huomioon ottaen ei voida pitää käytännössä tarkoituksenmukaisena, että sijaisuus julistettaisiin haettavaksi. Näissä oloissa hakumenettelystä ja sen julkisuudesta luopuminen olisi hallinnollisen sujuvuuden kannalta sinänsä ymmärrettävää.

Erityisesti sijaisen kelpoisuutta koskevien vaatimusten vuoksi olisi kuitenkin ongelmallista, jos valtioneuvoston määräysvalta rajoitettaisiin ehdotuksen mukaisesti kohdistumaan vain valtuutetun henkilöstöön. Sijaisen rekrytointipohja on hyvin suppea, koska valtuutetun henkilöstöön kuuluu valtuutetun lisäksi vain hallinnollinen avustaja ja erityisasiantuntija (Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2020). Käytännössä saattaisi olla mahdollista, että valtuuston henkilöstössä ainoastaan yksi henkilö voisi täyttää sijaisen tehtävien ja toimivaltuuksien kannalta välttämättömät kelpoisuusvaatimukset. Mahdollista olisi kuitenkin myös se, että kukaan (kumpikaan) virkamiehistä ei täytä kelpoisuusvaatimuksia, jolloin valtioneuvosto ei voi määrätä sijaista. Vaihtoehtona ehdotetulle rajoitukselle olisi mahdollista laajentaa sijaisen rekrytointipohjaa.

Toisaalta yleisempänä ja vakiintuneena käytäntönä on määritellä suoraan laissa sijaisena toimiva virkamies, jolloin erityistä hakumenettelyä ei käytetä. Tämä olisi myös ennakoitavuuden kannalta mahdollinen ratkaisu valtuutetun sijaisuuskysymykseen. Tällainen sääntely kuitenkin edellyttäisi, että sijaisen kelpoisuusvaatimukset täyttävä virkamies pystytään määrittelemään ja muutkin edellytykset sijaisena toimimiselle voidaan järjestää.