OIKEUSMINISTERIÖ

LsN Veli-Pekka Hautamäki
Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Oikeusministeriö

VASTINE

27.4.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI TIEDUSTELUTOIMINNAN VALVONNASTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 28/2022 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä vastineen otsikossa mainitussa asiassa annettuihin asiantuntijalausuntoihin.

Oikeusministeriö toteaa vastineenaan kunnioittavasti seuraavan.

Sijaisen kelpoisuusvaatimukset

Emeritusprofessori Mäenpään asiantuntijalausunnossa todetaan, että ehdotettuja sijaisen kelpoisuusvaatimuksia, joista oikeudellista asiantuntemusta osoittava tutkintovaatimus tai sitä vastaava asiantuntemusvaatimus kokonaan puuttuu, voidaan – tiedusteluvalvontavaltuutetun kelpoisuusvaatimuksena oleva oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto huomioiden – tältä osin tuskin pitää riittävinä takaamaan sijaisen tehtävien keskiössä olevia asianmukaisen laillisuusvalvonnan välttämättömiä vaatimuksia.

Edelleen ehdotetun kelpoisuusvaatimuksena olevan hyvän perehtyneisyyden vaatimuksen osalta asiantuntijalausunnossa todetaan, että hyvän perehtyneisyyden vaatimuksen spesifiä sisältöä olisi välttämätöntä täsmentää säädännäisesti, mikäli sijaisen kelpoisuusvaatimuksena ei olisi juridista asiantuntemusta osoittavaa tutkintoa.

Oikeusministeriön vastine: Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisella tulee olla valmiudet käsitellä valtuutetun tehtäväkenttään kuuluvia oikeudellisia kysymyksiä. Tällöin on selvää, että oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto antaa perusvalmiuksia oikeudellisten kysymysten hallintaan, mutta tällaisia perusvalmiuksia on omiaan antamaan myös esimerkiksi hallintotieteiden maisterin tutkinto, jossa valittu pääaine (kuten julkisoikeus) sisältää merkittävästi oikeudellisia opintoja. Molempien edellä mainittujen osalta voidaan siis puhua soveltuvasta ylemmästä korkeakoulututkinnosta.

Ehdotetun mukaan sijaisen kelpoisuusvaatimuksissa katsotaan kuitenkin korostuvan sen, että sijaiseksi määrättävällä henkilöllä on hyvä perehtyneisyys tehtäväalaan. Kokonaisarvioinnissa tulisi siis kiinnittää huomiota sekä suoritettuihin oikeudellisiin opintoihin, että käytännön työkokemuksen kautta hankittuun osaamiseen.

Pelkästään ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisen ei voi ajatella tuottavan tarvittavaa oikeudellista osaamista.

Sijaistamisen kannalta voi pitää epätarkoituksenmukaisen tiukkana näkemystä, että sijaisella välttämättä tulisi olla suoritettuna oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto, jos hänellä on suoritettuna sellainen ylempi korkeakoulututkinto, jonka olennainen sisältö koostuu sijaisen tehtävissä tarpeellisista, ml. oikeudellisista opinnoista, ja hänellä katsotaan työkokemuksensa perusteella olevan hyvä perehtyneisyys tehtäväalaan.

Jos sijaisena toimivan virkamiehen oikeudellista osaamista on kuitenkin tarve vielä varmistaa, lienee mahdollista, että säännöksessä sijaiselta edellytettäisiin soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon ja hyvän perehtyneisyyden lisäksi myös riittävää oikeudellista osaamista, jolla erityisesti korostettaisiin juridisen asiantuntemuksen merkitystä.

Sijaisen riippumattomuus

Emeritusprofessori Mäenpään asiantuntijalausunnossa viitataan voimassa olevan lain 5 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Vastaava vaatimus on asiantuntijalausunnon mukaan välttämätöntä säädännäisesti kohdistaa sijaiseen.

Oikeusministeriön vastine: Hallituksen esityksessä ehdotetaan lain uuteen 20 a §:n 2 momenttiin säännöstä, jonka mukaan sijaisella ei saa olla sellaisia sidonnaisuuksia, jotka ovat omiaan vaarantamaan valvontatehtävän asianmukaista ja riippumatonta hoitamista. Tiedusteluvalvontavaltuutettua koskee vastaava säännös lain 6 §:n 3 momentissa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettua koskeva 5 §:n 2 momentin itsenäisyyden ja riippumattomuuden vaatimus ulottuu ilman eri mainintaakin lain nojalla myös sijaiseen, joka valtuutetun estyneenä ollessa hoitaa tämän tehtäviä samoin toimivaltuuksin.

Sijaisen määrääminen

Mäenpään asiantuntijalausunnossa todetaan, että erityisesti sijaisen kelpoisuutta koskevien vaatimusten vuoksi olisi ongelmallista, jos valtioneuvoston määräysvalta rajoitettaisiin ehdotuksen mukaisesti kohdistumaan vain valtuutetun henkilöstöön. Sijaisen rekrytointipohja on hyvin suppea, koska valtuutetun henkilöstöön kuuluu nykyisellään valtuutetun lisäksi vain hallinnollinen avustaja ja erityisasiantuntija (Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2020). Käytännössä saattaisi olla mahdollista, että valtuutetun 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 asiantuntijalausunnossa mainitaan sijaisen rekrytointipohjan laajentaminen, mutta viitataan myös siihen, että toisaalta yleisempänä ja vakiintuneena käytäntönä on määritellä suoraan laissa sijaisena toimiva virkamies, jolloin erityistä hakumenettelyä ei käytetä.

Oikeusministeriön vastine: Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on arvioitu, että valtuutetun sijaistaminen olisi mahdollista järjestää niin, että sijainen

määrättäisiin valtuutetun henkilöstöstä. Erillisen viran perustamista, jonka kelpoisuusvaatimukset vastaisivat valtuutetun sijaiselta vaadittavia kelpoisuusvaatimuksia, ei ole arvioitu tarpeelliseksi, myös valtuutetun toiminnon työtilanne huomioiden. Toiminnon henkilöstömäärä on tällä hetkellä pieni, mikä voi vaikuttaa asiantuntijalausunnossa mainitulla tavoin siten, että käytännössä vain yksi henkilö voisi täyttää sijaisen kelpoisuusvaatimukset, tai mahdollisesti ei hänkään.

Sijaisen rekrytointipohjan laajentaminen niin, että sijainen voitaisiin määrätä myös valtuutetun toiminnon ulkopuolelta jää asiantuntijalausunnossa tarkemmin selittämättä. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävät ja toimivalta huomioon ottaen olisi kuitenkin perusteltua, että sijaisena toimiva virkamies kuuluisi valtuutetun henkilöstöön, eikä sijaisen ainakaan ajateltaisi olevan jossain muussa viranomaisessa toimiva virkamies, joka jonkinlaisen ilmoittautumismenettelyn kautta määrättäisiin sivutoimisesti toimimaan tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisena.

Jos lakiin otettaisiin säännökset virkamiehestä, joka toimii tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisena, se tarkoittaisi tarvetta sellaisen viran perustamiselle, jossa viran yhtenä virkatehtävänä olisi valtuutetun sijaistaminen. Ottaen huomioon, että valtuutetun toimikausi on määräaikainen, tulisi myös tällaisen viran osalta arvioida toimikauden määräaikaisuutta.

Perustettava virka olisi tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintoon perustettava esittelevän virkamiehen tasoinen virka, jonka nimike voisi olla johtava asiantuntija. Koska kyse ei olisi virasta, jonka päivittäisiin työtehtäviin kuuluu johtotehtäviä ja valtuutetun sijaistaminen puolestaan olisi virkamiehelle tarkoitettu satunnainen virkatehtävä, voitaisiin pitää perusteltuna tavanomaiseen virkamiesoikeudelliseen käytäntöön viitaten, että kyseessä ei olisi määräaikainen virkasuhde, vaan toistaiseksi täytettävä virka. Tämä ei liene ongelmallista, kun otetaan huomioon, että sijaiselle säädettäisiin erikseen riippumattomuusvaatimus, jonka lisäksi ennen nimittämistä kuultaisiin tiedusteluvalvontavaltuutettua ja varattaisiin tiedusteluvalvontavaliokunnalle tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta.

Virkamiehen suostumus

Emeritusprofessori Hidénin asiantuntijalausunnossa kiinnitetään huomiota hallituksen esityksen perusteluihin sen osalta, että perustelujen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaiseksi määräämistä ilman asianomaisen virkamiehen suostumusta ei voitaisi pitää virkamiehen aseman ja tehtävien kannalta kohtuuttomana. Asiantuntijalausunnossa tällainen pelkästään perusteluissa oleva lausuma nähdään ongelmallisena. Asiantuntijalausunnon mukaan mainitusta asiasta tulisi erikseen säätää, mutta todetaan säätämiseen mahdollisesti liittyvän ongelmia.

Oikeusministeriön vastine: Asiantuntijalausunnossa esitetty huomio lienee asiayhteydessä asianmukainen ja perusteluissa olevan maininnan lisäksi tulisi mahdollisesti vaatia nimenomainen säännös siitä, mikäli virkamies haluttaisiin määrätä ilman omaa suostumustaan sijaiseksi. Jos viran tehtäviin virkaa täytettäessä on määritetty kuuluvan valtuutetun sijaisena toimiminen, kysymys ei puolestaan aktualisoidu. Huomioitavaa on, ettei tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon jo nimitettyjen virkamiesten tehtäviin ole tällä hetkellä määritetty kuuluvan valtuutetun sijaisena toimimista.

Ehdotetun 20 a §:n sisältö

Edellä esiin tuotujen näkökohtien perusteella ehdotetun 20 a §:n sisältöä voisi olla perusteltua muuttaa niin, että se kuuluisi esimerkiksi seuraavasti (muutoskohdat hallituksen esitykseen nähden alle- ja yliviivauksin):

20 a §

Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijainen

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnossa on johtava asiantuntija, joka tiedusteluvalvontavaltuutetun ollessa estyneenä toimii hänen sijaisenaan ja hoitaa hänen tästä laista johtuvia tehtäviään vastaavin toimivaltuuksin.

Johtavan asiantuntijan kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, riittävä oikeudellinen osaaminen ja hyvä perehtyneisyys viran tehtäväalaan. Hänellä ei saa olla sellaisia sidonnaisuuksia, jotka ovat omiaan vaarantamaan valvontatehtävän asianmukaista ja riippumatonta hoitamista.

Johtavan asiantuntijan nimittää valtioneuvosto. Ennen nimittämistä on kuultava tiedusteluvalvontavaltuutettua ja varattava tiedusteluvalvontavaliokunnalle tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. ~~Määräys sijaiseksi päättyy, kun sijainen ei enää kuulu valtuutetun henkilöstöön tai on muutoin estynyt hoitamasta valtuutetun henkilöstölle kuuluvia tehtäviä.~~