

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annettuun lakiin säännökset tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisesta, joka tiedusteluvalvontavaltuutetun estyneenä ollessa hoitaisi hänen mainitusta laista johtuvia tehtäviään vastaavin toimivaltuuksin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
3 Tavoitteet	4
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	4
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	4
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	6
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	7
6 Lausuntopalaute	7
7 Voimaantulo	8
8 Toimeenpano ja seuranta	8
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	8
LAKIEHDOTUS	10
Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain muuttamisesta	10

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019) tuli voimaan 1.2.2019. Laissa säännellään nimensä mukaisesti tiedustelutoiminnan valvontaa, tarkoittaen sekä siviili- että sotilastiedustelua. Laissa on säännökset tiedustelutoiminnan parlamentaarisesta valvonnasta ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta, jota osaltaan harjoittaa valtioneuvoston nimittämä tiedusteluvalvontavaltuutettu.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu toimii tietosuoja-valtuutetun toimiston yhteydessä. Laissa säädetään tiedusteluvalvontavaltuutetun kelpoisuusvaatimuksista, nimittämisestä, tehtävistä ja toimivallasta. Laissa on säännöksiä myös vuosikertomuksen laatimisesta sekä tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon henkilöstöstä ja työjärjestyksestä.

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta on tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomusta vuodelta 2019 käsitellessään todennut, että valtioneuvoston on syytä ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin viipymättä, jotta tiedusteluvalvontavaltuutetulla olisi sijainen, joka valtuutetun estyneenä ollessa olisi oikeutettu käyttämään laissa valtuutetulle säädettyjä toimivaltuuksia (TiVM 1/2020 vp, s. 11 ja 18).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisen tarpeeseen kiinnitettiin huomiota myös tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain säätämisvaiheessa annetussa eduskunnan puolustusvaliokunnan lausunnossa (PuVL 8/2018 vp, s. 6).

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä. Valmistelun aikana on kuultu tiedusteluvalvontavaltuutetun näkemyksiä siitä, miten sijaistaminen voitaisiin järjestää, minkä lisäksi pyydettiin lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi niiltä viranomaistahoilta, jotka ovat keskeisesti sidoksissa tiedustelutoimintaan ja sen valvontaan. Luonnos hallituksen esitykseksi toimitettiin lausuntokierroksen yhteydessä myös lainsäädännön arviointineuvostolle.

2 Nykytila ja sen arviointi

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei ole lailla säädettyä sijaista. Tämä tarkoittaa sitä, että tiedusteluvalvontavaltuutetun ollessa estyneenä, hänen tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain mukaisia toimivaltuuksiaan ei voida käyttää. Nämä toimivaltuudet koskevat tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista (15 §) ja määräystä lainvastaisesti hankitun tiedon hävittämisestä (15 §). Tiedusteluvalvontavaltuutetun estyneenä ollessa ei voida myöskään ryhtyä lain 11 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin kantelun johdosta, kannella lain 14 §:n mukaisesti hovioikeudelle, eikä antaa lain 17 §:ssä tarkoitettua huomautusta.

Ottaen huomioon, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla on keskeinen rooli tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnassa ja siihen liittyviä merkittäviä toimivaltuuksia, sijaisen puuttuminen voidaan nähdä riskinä tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan toimivuuden kannalta. Tämän vuoksi olisi perusteltua lisätä tiedustelutoiminnan valvonnasta annettuun lakiin sääntely tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisesta.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu on tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaan erikoistunut laillisuusvalvoja. Tiedusteluvalvontavaltuutettu ei suoraan rinnastu ylimpiin laillisuusvalvojiin, eli valtioneuvoston oikeuskansleriin ja eduskunnan oikeusasiamieheen esimerkiksi tehtäväkentänsä ja toimintonsa laajuuden suhteen, mutta laillisuusvalvojen tehtävissä on yhtäläisyyksiä. Valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on omat roolinsa tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnassa, kuten myös tietosuojavaltuutetulla (K 14/2020 vp, Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2019).

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen, kuten myös tietosuojavaltuutetunkin, tehtävät ja asema ovat edellyttäneet, että heillä on sijaisia, jotka voivat tarvittaessa hoitaa heidän tehtäviään. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ohella on apulaisoikeuskansleri ja apulaisoikeuskanslerilla vielä erikseen tasavallan presidentin määräämä sijainen. Eduskunnan oikeusasiamiehen ohella on kaksi eduskunnan apulaisoikeusasiamiestä. Apulaisoikeusasiamiehellä on myös erikseen sijainen. Tietosuojavaltuutetun toimistossa on tietosuojavaltuutetun ohella kaksi apulaistietosuojavaltuutettua. Tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen välisestä tehtävien jaosta määrätään tietosuojavaltuutetun toimiston työjärjestyksessä.

Edellä olevan perusteella voidaan siis todeta, että kaikilla muilla tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittavilla viranomaisilla kuin tiedusteluvalvontavaltuutetulla on lainsäädäntöön perustuvat järjestelyt toimintonsa ylimmän viranhaltijan sijaistamisesta ja toimivaltuuksien käytöstä.

3 Tavoitteet

Hallituksen esityksen tavoitteena on, että tiedustelutoiminnan valvonnasta annettuun lakiin lisättäisiin sääntely tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisesta, joka tiedusteluvalvontavaltuutetun estyneenä ollessa hoitaisi hänen mainitusta laista johtuvia tehtäviään vastaavin toimivaltuuksin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säänneltäisiin vastaisuudessa myös tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisesta. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 20 a §, jossa olisi säännökset tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisen toimivaltuuksista, sijaisen kelpoisuusvaatimuksista ja sijaisen määräämisestä tehtäväänsä.

Pykälän 1 momentin mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulla olisi sijainen, joka tiedusteluvalvontavaltuutetun estyneenä ollessa hoitaisi hänen tästä laista johtuvia tehtäviään vastaavin toimivaltuuksin. Sijaisella olisi siis tiedusteluvalvontavaltuutettua sijaistaessaan 8 §:ssä tarkoitetut tiedonsaantioikeudet, 9 §:ssä tarkoitettu oikeus saada selvitys, 10 §:ssä tarkoitettu tarkastusoikeus, 11 §:ssä tarkoitettu oikeus ryhtyä kantelun johdosta toimenpiteisiin, 14 §:ssä tarkoitettu oikeus kannella ilman määräaikaa hovioikeudelle, 15 §:ssä tarkoitetut oikeudet tiedustelumennettelmän käytön keskeyttämiseen tai lopettamiseen sekä määrätä lainvastaisesti hankitut tiedot hävitettäväksi, sekä 17 §:ssä tarkoitettu oikeus antaa valvottavalle huomautus. Lisäksi sijainen voisi lain 16 §:ssä tarkoitettua ilmoittaa asian esitutkinnan toimittamisesta päättävälle viranomaiselle, jos hän katsoisi, että valvottava on toiminut lainvastaisesti, sekä lain 18 §:n nojalla saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä ja kiinnittää valvottavan huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin, jos asian laatu niin vaatii.

Ehdotetun 1 momentin säännös tarkoittaisi myös sitä, että tiedusteluvalvontavaltuutetun sijainen johtaisi tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintoa tiedusteluvalvontavaltuutetun ollessa estyneenä.

Pykälän 2 momentin mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisen kelpoisuusvaatimukset olisivat soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja hyvä perehtyneisyys viran tehtävälleen. Sijaisen osalta oikeustieteen ylempää korkeakoulututkintoa ei katsottaisi välttämättömäksi kelpoisuusvaatimukseksi kuten tiedusteluvalvontavaltuutetun osalta on säädetty lain 6 §:ssä, jolloin myös muunlainen, kuten esimerkiksi hallintotieteissä tai valtiotieteissä suoritettu ylempi korkeakoulututkinto voitaisiin katsoa soveltuvaksi tutkinnoksi. Sijaisen kelpoisuutta tehtävään tulisi kuitenkin arvioida siltä kannalta, että hänellä olisi valmiudet tarvittaessa käyttää edellä mainittuja tiedusteluvalvontavaltuutetulle laissa säädettyjä toimivaltuuksia. Tämä tarkoittaa käytännössä oikeudellista osaamista, johon liittyvät perusvalmiudet yleensä saavutetaan merkittävältä osalta opintojen kautta. Hyvää perehtyneisyyttä tehtävälleen voidaan pitää sijaisenkin osalta tärkeänä kelpoisuusvaatimuksena, jolloin arvioitavaksi tulisi esimerkiksi hankittu kokemus tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon tehtävissä tai jokin muu vastaava laillisuusvalvontatehtäviin liittyvä perehtyneisyys, jolla myös mahdollisesti voitaisiin osoittaa henkilön oikeudellista osaamista soveltaa laissa olevia toimivaltasäännöksiä. Käytännössä osoitettua johtamistaitoa ei sijaisen tehtävän osalta ole katsottu välttämättömäksi kelpoisuusvaatimukseksi tehtävän luonteen ja tyypillisesti lyhyen jaksottaisen keston perusteella. Mahdollisen haasteen johtamistaitovaatimuksen näkökulmasta asettaisi lähinnä sellainen tilanne, jossa tiedusteluvalvontavaltuutettu olisi pitkään estynyt hoitamasta tehtävään. On kuitenkin otettava huomioon, että valtuutetun toiminto on henkilömäärältään varsin pieni. Lisäksi käytännössä osoitetun johtamistaidon vaatiminen tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaiselta voisi epätarkoituksenmukaisella tavalla supistaa sijaiseksi määrättävissä olevien virkamiesten joukkoa.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi, että sijaisella ei saa olla sellaisia sidonnaisuuksia, jotka ovat omiaan vaarantamaan valvontatehtävän asianmukaista ja riippumatonta hoitamista. Sijaisen riippumattomuus voidaan nähdä yhtäläisesti tärkeänä, kuten tiedusteluvalvontavaltuutetun riippumattomuusvaatimuksesta säädetään lain 6 §:n 3 momentissa.

Pykälän 3 momentin mukaan sijaisen määräisi valtioneuvosto tiedusteluvalvontavaltuutettua ja eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokuntaa kuultuaan valtuutetun henkilöstöstä kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Tiedusteluvalvontavaltuutetun kuuleminen on perusteltua, jotta tiedusteluvalvontavaltuutettu voi tuoda valtioneuvoston tietoon sen näkemyksen, joka hänellä on toimintonsa henkilöstöstä ja sijaisen määräämisestä.

Valtioneuvoston toimivallasta määrätä tehtävään säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 13 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan, jos virkaan nimittäminen tai siirtäminen taikka tehtävään määrääminen säädetään muualla laissa tai asetuksessa valtioneuvoston ratkaistavaksi, asia ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Ehdotettu sääntely, jossa valtioneuvosto määräisi sijaisen, on perusteltavissa tarpeella saada sijaisen käytettävänä olevat toimivaltuudet ja toimikauden pituus huomioon ottaen laillisuusvalvonnan järjestäminen kyseiseltäkin osin läpinäkyväksi ja samalla valtioneuvostoon kohdistuvan laillisuusvalvonnan piiriin. Voidaan myös todeta, että tiedusteluvalvontavaltuutetun keskeinen rooli ja käytettävissä olevat toimivaltuudet tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmässä perustelevat osaltaan poikkeamista muiden erityisvaltuutettujen sijaisten määräämistä koskevista yleisistä lähtökohdista. Ennen asian ratkaisemista varattaisiin eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta, vastaavasti mitä on säädetty tiedusteluvalvontavaltuutetun nimittämisen osalta.

Sijaisuuden keston osalta on arvioitu, että kolmen vuoden määräaika olisi tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon toiminnan näkökulmasta perusteltu, mahdollistaen kohtuullisin väliajoin

sijaisjärjestelyn arvioinnin. Sijaisuuden kesto olisi perusteltua säätää täsmällisesti, koska sen voidaan katsoa vaikuttavan sijaisen riippumattomuuteen.

Määrättäessä tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon henkilöstöön kuuluva virkamies toimimaan tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisena, ei voida pitää tarkoituksenmukaisena sijaiseksi käytännössä kelpoisten virkamiesten määrä huomioon ottaen, että sijaisuus julistettaisiin haettavaksi. Tämä tarkoittaisi sitä, että ottaen huomioon tiedusteluvalvontavaltuutetun asiassa lausuman, valtioneuvostolle tehtäisiin esitys sellaisesta virkamiehestä, jonka katsotaan täyttävän sijaiselta edellytetyt kelpoisuusvaatimukset ja joka parhaiten soveltuisi tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaiseksi. Arvioitaessa sijaiseksi parhaiten soveltuvaa virkamiestä, tulisi tarpeen vaatiessa suorittaa haastatteluja ja myös henkilön soveltuvuutta mittaavia tehtäviä.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaistamisen varmistaminen edellyttää, että tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon henkilöstöstä ovat sijaiseksi käytettävissä ne virkamiehet, jotka ehdotetun sääntelyn mukaisesti voidaan katsoa kelpoisiksi tehtävään. Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaiseksi määräämistä ilman asianomaisen virkamiehen suostumusta ei voida pitää virkamiehen aseman ja tehtävien kannalta kohtuuttomana. Sijaisena toimimisessa olisi tyypillisesti kyse virkamiehelle jo tämän normaalien työtehtävien kautta kuuluvien asioiden ratkaisemisesta.

Pykälän 3 momentissa olevalla säännöksellä, jonka mukaan sijaisuus päättyisi, kun sijainen ei enää kuulu valtuutetun henkilöstöön tai on muutoin estynyt hoitamasta valtuutetun henkilöstölle kuuluvia tehtäviä, varmistettaisiin oikeustilan selkeyttä sen osalta, ettei lain 20 §:ssä tarkoitusta henkilöstöstä pois lähtenyt henkilö tai virkavapauden johdosta henkilöstön tehtävistä estynyt henkilö enää omaisi tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisen asemaa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esityksen pääasialliset vaikutukset kohdistuvat tiedusteluvalvontavaltuutetun viranomaistoiminnan keskeytymättömyyden ja toimivaltuuksien käyttömahdollisuuksien varmistamiseen tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnassa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun estyneenä ollessa hänen sijaisenaan toimiva virkamies käyttäisi tarvittaessa laissa säädettyä toimivaltaa.

Ehdotetulla sääntelyllä olisi myös yhteiskunnallista vaikutusta tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan toimiessa tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivaltuuksien käytön osalta keskeytystä siitä huolimatta, että tiedusteluvalvontavaltuutettu olisi estynyt hoitamaan tehtävänsä.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 7 §:n mukaisesti toimia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvojana. Näin ollen toiminnon toiminnan keskeytymättömyyden turvaamisella toimivaltuuksien käytön osalta voidaan arvioida olevan vaikutuksia myös mahdollisuuksiin turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, eikä vaikutusta valtion talousarvioon. Ehdotetun mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun sijainen määrättäisiin tiedusteluvalvontavaltuutetun henkilöstöstä, jolloin sijaisjärjestely ei edellyttäisi uuden viran perustamista. Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisena toimiminen tulisi kuitenkin huomioida sijaiseksi määrättävän virkamiehen palkkauksessa tehtävälisänä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Mahdollisuutta tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaistamiseen tämän estyneenä ollessa on pidettävä sellaisena lähtökohtana, että se sulkee toteuttamisvaihtoehdoista pois sen, että lakia ei muutettaisi lainkaan. Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisesta, joka voisi käyttää tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivaltuuksia, pitää säätää lailla.

Valmistelussa arvioitiin vaihtoehtoa, jonka mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu voisi määrätä jonkun toimintonsa virkamiehen toimimaan sijaisenaan. Tiedusteluvalvontavaltuutetun kelpoisuusvaatimukset, asema ja toimivaltuudet, sekä hänen valintatapansa eduskunnan myötävaikutuksella puoltavat kuitenkin sitä, että hänen sijaisensa määrää valtioneuvosto, jolloin laillisuusvalvonnan järjestäminen kyseiseltäkin osin on läpinäkyvää ja valtioneuvostoon kohdistuvan laillisuusvalvonnan piirissä. Nämä tekijät saavat sitä korostuneemman merkityksen, mitä pidempään tiedusteluvalvontavaltuutettu mahdollisesti saattaisi olla estynyt hoitamasta tehtäviään. Myös sijaisen riippumattomuuden suhteessa tiedusteluvalvontavaltuutettuun voi arvioida olevan korostuneempaa valtioneuvoston määrätessä sijaisen.

Yksi vaihtoehto järjestää tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaistaminen olisi apulaistiedusteluvalvontavaltuutetun viran perustaminen. Apulaistiedusteluvalvontavaltuutetun kelpoisuusvaatimukset olisivat pitkälti samat kuin tiedusteluvalvontavaltuutetulla. Samoin apulaistiedusteluvalvontavaltuutettua koskisi riippumattomuusvaatimus. Apulaistiedusteluvalvontavaltuutetun nimittäminen ja toimikausi vastaisivat tiedusteluvalvontavaltuutettuun sovellettavia säännöksiä. Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon työtilanne ei hallituksen arvion mukaan kuitenkaan edellytä apulaistiedusteluvalvontavaltuutetun viran perustamista, vaan sijaisjärjestely olisi toteutettavissa toiminnon nykyisen henkilöstörakenteen puitteissa. Toiminnon henkilöstöön kuuluu nykyisellään erityisasiantuntija ja hallinnollinen avustaja. Toiminto saa hallinnollista tukea tietosuojavaltuutetun toimistolta.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lausunto sisäministeriöltä, puolustusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Pääesikunnalta, Suojelupoliisilta, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, tiedusteluvalvontavaltuutetulta ja tietosuojavaltuutetulta. Lisäksi luonnos hallituksen esitykseksi toimitettiin lainsäädännön arviointineuvostolle.

Lausunnon antoivat sisäministeriö, puolustusministeriö, Suojelupoliisi, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, tiedusteluvalvontavaltuutettu ja tietosuojavaltuutettu. Valtiovarainministeriö ilmoitti, ettei sillä ole asiassa lausuttavaa.

Lausunnoissa pidetään yleisesti ottaen tärkeänä, perusteltuna ja kannatettavana, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla olisi sijainen, joka tiedusteluvalvontavaltuutetun estyneenä ollessa hoitaisi hänen tehtäviään ja olisi oikeutettu käyttämään laissa tiedusteluvalvontavaltuutetulle säädettyjä toimivaltuuksia.

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa todetaan, että tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisen määräämisestä olisi valtuutetun toiminnon riippumattomuus ja toimivaltuudet sekä tiedusteluvalvontavaltuutetun asiantuntemus oman toimintonsa henkilöstöstä huomioon ottaen perustellumpaa säätää siten, että valtioneuvoston sijasta sijaisen määräisi tiedusteluvalvontavaltuutettu eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokuntaa kuultuaan. Tällöin olisi myös perusteltua, että sijaisen toimikauden kulloinenkin pituus olisi tiedusteluvalvontavaltuutetun määriteltävissä. Jos sijaisen määräisi valtioneuvosto, olisi riippumattomuuden takaamisen näkökulmasta perusteltua, että sijaisen toimikauden pituus olisi laissa täsmällisesti ennalta määritetty.

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa korostetaan, että myös tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisen osalta pitää edellyttää riippumattomuutta, joka tarkoittaa, ettei sijaisellakaan saisi olla tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 6 §:n 3 momentissa tarkoitettuja sidonnaisuuksia.

Hallituksen esityksessä ehdotetun 20 a §:n 2 momenttiin on lisätty säännös siitä, että sijaisella ei saa olla sellaisia sidonnaisuuksia, jotka ovat omiaan vaarantamaan valvontatehtävän asianmukaista ja riippumatonta hoitamista.

Hallitus pitää saadusta lausuntopalautteesta huolimatta perusteltuna, että tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisen määräisi valtioneuvosto. Ehdotetun määräämismenettelyn ei voi katsoa vaarantavan tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon riippumattomuutta. Tiedusteluvalvontavaltuutettua kuultaisiin ennen määräyksen antamista ja valtioneuvoston päätöksentekoon liittyy valtioneuvoston oikeuskanslerin suorittama valvonta. Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle varattaisiin tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. Ehdotettua määräämismenettelyä voidaan pitää kaikkiaan läpinäkyvämpänä, kuin menettelyä jossa tiedusteluvalvontavaltuutettu itse määräisi sijaisensa. Päätöksenteon läpinäkyvyyttä voidaan pitää tärkeänä perusteena myös laillisuusvalvontaa järjestettäessä.

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan mahdollisimman pian.

8 Toimeenpano ja seuranta

Valtioneuvoston tulisi viivytyksettä ryhtyä toimenpiteisiin tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisen määräämiseksi ehdotetun lain tultua voimaan. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotettu lainmuutos ei ole sellainen, että sen vaikutuksia olisi tarpeen erikseen seurata.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä (laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta) muodostuu riittävien oikeusturva- ja valvontajärjestelyjen huolehtimisen osalta perustuslakivaliokunnan mukaan hyvin tärkeäksi siviili- ja sotilastiedustelun valvontatoimivaltuuksien kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan on välttämätöntä, että tiedustelutoimintaan liittyy tehokas ja kattava valvontajärjestelmä (PeVM 9/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan mielestä tiedustelun valvonnan asianmukainen järjestäminen korostaa asiantuntemuksen ja riippumattomuuden merkitystä. Nämä vaatimukset korostuvat myös valtuutetun nimittämisen sääntelyssä. Perus- ja ihmisoikeusjuridiikan sekä laillisuusvalvonnan vahva osaaminen on osa vaadittavaa hyvää perehtyneisyyttä viran tehtävälleen (PeVM 9/2018 vp, s. 7).

Edellä mainitut näkökohdat huomioon ottaen myös tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisena toimivan tulisi täyttää samanlaisia kelpoisuusvaatimuksia, kuin mitä voidaan katsoa vaadittavan tiedusteluvalvontavaltuutetulta, suhteuttaen ne kuitenkin sijaisen tehtävän tarkoitukseen. Eritoten voidaan painottaa perehtyneisyyttä tehtävälleen ja tehtävän kannalta tärkeää oikeudellista osaamista. Sijaisen tehtävän tarkoituksen ja luonteen ei kuitenkaan voi katsoa edellyttävän häneltä käytännössä osoitettua johtamistaitoa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisen tehtävää täytettäessä tulee hallituksen käsityksen mukaan huomioida yhtä lailla se, mitä perustuslakivaliokunta on lausunut tiedusteluvalvontavaltuutetun virantäyttöön liittyvästä tiedusteluvalvontavaliokunnan oikeudesta lausua mielipiteensä (PeVM 9/2018 vp, s. 8).

Voimassa olevaa lakia säädettäessä perustuslakivaliokunta katsoi tiedustelutoiminnan valvonnan asianmukaisuuden ja riippumattomuuden edellyttävän, että laista ilmenee tiedusteluvalvontavaltuutetun toimikauden pituus täsmällisesti (PeVM 9/2018 vp, s. 10). Ehdotetun sääntelyn nojalla myös tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisen osalta täytyisi edellä mainittu.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään tiedustelutoiminnan valvonnasta annettuun lakiin (121/2019) uusi 20 a § seuraavasti:

20 a §

Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijainen

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on sijainen, joka tiedusteluvalvontavaltuutetun ollessa estyneenä hoitaa hänen tästä laista johtuvia tehtäviään vastaavin toimivaltuuksin.

Sijaisen kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja hyvä perehtyneisyys viran tehtävälleen. Sijaisella ei saa olla sellaisia sidonnaisuuksia, jotka ovat omiaan vaarantamaan valvontatehtävän asianmukaista ja riippumatonta hoitamista.

Valtioneuvosto määrää sijaisen valtuutetun henkilöstöstä kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Ennen määräyksen antamista 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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 10.3.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson