

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain muuttamisesta (HE 28/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Hautamäki, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

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.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan ennen muuta perustuslakivaliokunnan tiedustelulainsäädäntöä koskevan käytännön kannalta. Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä tiedustelutoiminnan valvonnasta annettua lakia. Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisesta.

Valiokunnan mietintö PeVM 4/2022 vp

(2) Tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei ole lailla säädettyä sijaista. Hallituksen esityksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun ollessa estyneenä hänen tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain mukaisia toimivaltuuksiaan ei siten 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.

(3) 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).

(4) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla on keskeinen rooli tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnassa ja että valtuutetulla on siihen liittyviä merkittäviä toimivaltuuksia. Sijaisen puuttuminen voi haitata tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan toimivuutta. Perustuslakivaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja ehdottaa lain hyväksymistä jäljempänä esitetyllä tavalla muutettuna.

Valtuutetun sijaisen kelpoisuusvaatimukset

(5) Perustuslakivaliokunta on tiedustelulainsäädäntöä säädettäessä pitänyt tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta ja parlamentaarista valvonnasta koostuvaa valvontajärjestelmää hyvin tärkeänä. Valiokunnan 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). Tiedusteluun liittyvien oikeusturva- ja valvontajärjestelyiden merkitystä, kuten valvontatoimielinten riippumattomuutta ja valvonnan tehokkuutta, on korostettu myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen 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 korostanut tiedusteluvalvontavaltuutetun perus- ja ihmisoikeusjuridiikan sekä laillisuusvalvonnan vahvaa osaamista (PeVM 9/2018 vp, s. 7).

(6) Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisen kelpoisuusvaatimuksena on ehdotetun 20 a §:n 2 momentin mukaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja hyvä perehtyneisyys viran tehtäväalaaan. Kelpoisuusvaatimukset eroavat tältä osin siitä tiedusteluvalvontavaltuutettua koskevasta kelpoisuusvaatimuksesta, että valtuutetulla tulee olla muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto. Esityksen perustelujen (s. 5) mukaan sijaisen soveltuva tutkinto voisi olla myös esimerkiksi hallintotieteissä tai valtiotieteissä suoritettu ylempi korkeakoulututkinto.

(7) Perustuslakivaliokunnan mielestä tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisen kelpoisuusvaatimusten on kuvastettava sitä, että valtuutetun tehtävä keskittyy korostetusti tiedustelun laillisuuden valvontaan. Sijaiselle valtuutetun ollessa estyneenä kuuluvien toimivaltuuksien käyttäminen edellyttää valiokunnan mielestä, että sijaisella on vahvaa juridista asiantuntemusta. Sijaisen kel-

Valiokunnan mietintö PeVM 4/2022 vp

poisuusvaatimukseksi on siksi perusteltua asettaa muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto.

(8) Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisen kelpoisuusvaatimukseksi ehdotetaan myös hyvää perehtyneisyyttä viran tehtäväalaaan. Perustuslakivaliokunta korostaa, että perus- ja ihmisoikeusjuridiikan sekä laillisuusvalvonnan vahva osaaminen on myös osa hyvää perehtyneisyyttä viran tehtäväalaaan (ks. myös PeVM 9/2018 vp, s. 7).

Valtuutetun sijaisen itsenäisyys ja riippumattomuus

(9) Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 5 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Vastaavaa nimenomaista säännöstä valtuutetun sijaisen itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta ei ehdoteta otettavaksi lakiin. Lain 20 a §:n 2 momentissa ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi, että sijaisella ei saa olla sellaisia sidonnaisuuksia, jotka ovat omiaan vaarantamaan valvontatehtävän asianmukaista ja riippumatonta hoitamista.

(10) Perustuslakivaliokunnan mielestä 5 §:n vaatimus itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta on niin merkittävä tiedustelun valvonnan asianmukaisuuden kannalta, että sen soveltumisesta valtuutetun sijaiseen on säädettävä nimenomaisesti.

Nimittämismenettely

(11) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvosto määrää sijaisen valtuutetun henkilöstöstä kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Ennen määräyksen antamista on kuultava tiedusteluvalvontavaltuutettua ja varattava tiedusteluvalvontavaliokunnalle tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta.

(12) Sijaisen määräämistä koskeva menettely vastaa pääpiirteissään tiedusteluvalvontavaltuutetun valitsemismenettelyä, eikä sääntelystä ole siltä osin huomautettavaa perustuslain kannalta. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pidä valtioneuvoston päätösvallan käyttämisen kannalta aivan asianmukaisena sitä, että valtioneuvoston päätösvalta rajoittuu käytännössä vain hyvin suppeaan henkilöpiiriin. On mahdollista, että valtuutetun henkilöstössä on esimerkiksi vain yksi virkamies, joka täyttää sijaisen kelpoisuusvaatimukset.

(13) Hallituksen esityksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaiseksi määräämistä ilman asianomaisen virkamiehen suostumusta ei voida pitää virkamiehen aseman ja tehtävien kannalta kohtuuttomana. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että pelkällä perustelumaininnalla ei voida velvoittaa virkamiestä ottamaan hoidettavakseen sijaisuutta ilman suostumusta. Valiokunta ei myöskään pidä asianmukaisena, että sijaiseksi voitaisiin määrätä virkamies ilman tämän suostumusta.

(14) Perustuslakivaliokunta ehdottaa yllä selostettujen seikkojen johdosta, että lakiehdotuksen 20 a §:ää muutetaan niin, että tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisuus kytkeytyy valtuutetun toiminnossa olevan johtavan asiantuntijan virkaan. Laissa ehdotetaan siten suoraan säädettäväksi, että johtava asiantuntija toimii tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisena tämän ollessa estyneenä.

Valiokunnan mietintö PeVM 4/2022 vp

Tiedusteluvalvontavaltuutetun resurssit

(15) Perustuslakivaliokunta on tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä todennut, että tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittaman valvonnan tulee olla tosiasiallisesti tehokasta, eivätkä puutteelliset resurssit saa muodostaa käytännön toiminnassa estettä tehokkaalle valvonnalle (PeVM 9/2018 vp, s. 8). Valiokunta piti ilmeisenä, että tuolloin ehdotetun laajuisella organisatiolla (valtuutettu, kaksi asiantuntijavirkamiestä, assistentti) ei ole mahdollista turvata kattavaa valvontaa asianmukaisesti ja tehokkaasti. Valiokunnan mukaan valvontaan osoitettavien resursien mitoittaminen huomattavasti suuremmiksi oli välttämätöntä valvonnan riittävyyden, kattavuuden ja tehokkuuden turvaamiseksi (PeVM 9/2018 vp, s. 9). Perustuslakivaliokunta kiinnittää edelleen huomiota tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon riittävään resursointiin.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

(16) 20 a §. Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijainen. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi yleisperusteluista tarkemmin ilmi käyvä muutos, jonka mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisena toimii suoraan laissa nimetty virkamies, tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnossa oleva johtava asiantuntija. Lisäksi 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta lain 5 §:n 2 momentin vaatimusten soveltamisesta myös johtavaan asiantuntijaan.

(17) Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi yleisperusteluissa tarkemmin kuvattu muutos johtavalta asiantuntijalta edellytetyyn koulutukseen.

(18) Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan 1 momentin muutoksista johtuvia muutoksia.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 28/2022 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

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

Valiokunnan mietintö PeVM 4/2022 vp

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. Johtavaan asiantuntijaan sovelletaan hänen toimiessaan tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisena, mitä 5 §:n 2 momentissa säädetään.

Johtavan asiantuntijan kelpoisuusvaatimuksena on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto ja hyvä perehtyneisyys viran tehtävälleen. 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.~~

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 30.9.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkyne ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Wille Rydman wr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala