

10.1.2021

EOAK/8068/2021

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI TIEDUSTELUTOIMINNAN VALVONNASTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Oikeusministeriö on pyytänyt oikeusasiamieheltä lausuntoa tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain muuttamisesta laaditusta hallituksen esityksen luonnoksesta.

Kysymys on lakiin tehtävästä lisäyksestä, jossa säänneltäisiin tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisesta, joka tiedusteluvalvontavaltuutetun estyneenä ollessa hoitaisi hänen tehtäviään ja olisi oikeutettu käyttämään laissa tiedusteluvalvontavaltuutetulle säädettyjä toimivaltuuksia.

Sijaisen tarpeesta

Asia on ollut esillä jo lain säätämisvaiheessa. Tuolloin muun muassa perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa (EOAK/6143/2018) totesin:

Tiedusteluvaltuutetun lisäksi tulisi perustaa apulaistiedusteluvaltuutetun tms. virka, jonka haltija kykenee toimimaan tiedusteluvaltuutetun ohella tai sijaisena kaikissa hänelle kuuluvissa tehtävissä. Apulaistiedusteluvaltuutettu toimisi tiedusteluvaltuutetun sijaisena samoilla toimivaltuuksilla ja hänen tarkemmat tehtävät voitaisiin määritellä ehdotetussa 21 §:ssä tarkoitetussa työjärjestyksessä.

Asia oli uudelleen vireillä tiedusteluvalvontavaliokunnan käsitellessä tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomusta vuodelta 2019. Valiokunta totesi, 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 vuoden 2020 toimintakertomuksen käsittelyn yhteydessä valiokunnalle antamassani lausunnossa (EOAK/5849/2021) palasin sijaista koskevaan asiaan ja totesin:

Pidän mahdollisena, että tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisuus olisi järjestettävissä työjärjestyksen määräyksiin.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 21 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu hyväksyy toiminnalleen työjärjestyksen.

Työjärjestyksen sisällöstä ja siitä, mistä asioista työjärjestyksessä säädetään, ei lausuta laissa, mutta asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 199/2017 vp) todetaan, että

Työjärjestyksessä annettaisiin määräyksiä tiedusteluvaltuutetun toiminnon käytännön järjestämisestä. Siinä voitaisiin antaa määräyksiä muun muassa tehtävien jakamisesta, tehtävien jakamisessa noudatettavasta menettelystä, **sijaisuuksien järjestämisestä**, virkamiesten esittelyvelvollisuudesta ja toiminnon henkilöstön muista tehtävistä. Säännöksellä toteutettaisiin lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa säädettyä valtuutetun itsenäistä asemaa laissa säädettäväksi esitettyjen tehtäviensä hoitamisessa ja toimintansa järjestämisessä.

Kun tiedusteluvalvontavaltuutettu on lain 5 §:n 2 momentin mukaan toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton, ja kun käsitykseni mukaan muidenkaan erityisvaltuutettujen sijaisesta ei ole säädetty erikseen laissa (tietosuojavaltuutetun osalta tilanne on muuttunut apulaistietosuojavaltuutettujen myötä), tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisuus voisi olla järjestettävissä työjärjestyksen määräyksiin.

Vaikka sijaisuusjärjestelyt olisivat mahdollisesti hoidettavissa edellä kuvatulla tavalla – esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetun sijaistamista säännellään yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston työjärjestyksessä –, pidän lailla säätämistä parempana kuin sijaisuusjärjestelyjen jäämistä työjärjestyksen määräysten varaan.

Sijaiseksi määräämisestä

Ehdotuksen mukaan sijaisen määräisi valtioneuvosto kuultuaan tiedusteluvalvontavaltuutettua ja varattuaan tiedusteluvalvontavaliokunnalle tilaisuuden lausua mielipiteensä asiasta.

Valtioneuvoston toimivaltaa sijaisen määräämisessä on perusteltu sijaisen käytettävänä olevilla merkittävillä toimivaltuuksilla ja eduskunnan mielipiteen hankkimisella sijaista määrättäessä.

Kiinnitän huomiota siihen, että tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 20 §:n 2 momentin mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu nimittää tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon virkamiehet ja ottaa palvelukseen muun henkilöstön. Kun sijaisuusmääräys voidaan ehdotuksen mukaan antaa vain tiedusteluvalvontavaltuutetun henkilöstössä jo olevalle, jonka on siis nimittänyt tiedusteluvalvontavaltuutettu, herää kysymys, miksi tiedusteluvalvontavaltuutettu itse ei voisi määrätä myös nimittämästään henkilökunnasta sijaista itselleen.

En näe estettä perusteluissa mainittujen ”merkittävien toimivaltuuksien” kannalta siinä, että näitä samoja toimivaltuuksia käyttävä henkilö voisi määrätä itselleen sijaisen.

Myöskään eduskunnan mielipiteen hankkiminen ei tällaista estettä muodosta. Aivan yhtä hyvin voidaan säätää, että tiedusteluvalvontavaltuutettu hankkisi tuon mielipiteen.

Esimerkiksi apulaisoikeusasiamiehen sijaisen valitsee oikeusasiamiehestä annetun lain 16 §:n 3 momentin mukaan oikeusasiamies itse saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton, vaikka apulaisoikeusasiamiehen valitsee eduskunnan täysistunto.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun sijaisuus määräytyy yhdenvertaisuusvaltuutetun antaman työjärjestyksen mukaisesti ja sijaisena toimii työjärjestyksen mukaan toimistopäällikkö, jonka on yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 9 §:n 2 momentin mukaisesti nimittänyt yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Eduskunnan valitsema oikeusasiamies siten valitsee itse apulaisoikeusasiamiehen sijaisen ja valtioneuvoston nimittämä yhdenvertaisuusvaltuutettu valitsee itse tosiasiallisesti myös sijaisensa – koska hän on nimittänyt toimistopäällikön, jolle työjärjestyksen mukaan kuuluu sijaistaa yhdenvertaisuusvaltuutettua.

Mielestäni olisi perustelua, että tiedusteluvalvontavaltuutettu itse valitsee sijaisensa. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on paras näkemys ja käsitys siitä kuka toiminnossa työskentelevistä on sopivin toimimaan sijaisenaan. Tämä olisi tärkeää myös tiedusteluvalvontavaltuutetulta edellytettävän riippumattomuuden kannalta. Olen esimerkiksi tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunnassa todennut, että tiedusteluvalvontavaltuutetulle esitetty toimivalta suoraan nimittää ja ottaa oma henkilökuntansa on valvonnan riippumattomuuden kannalta välttämätöntä (EOAK/5231/2018). Sijaisen määräämisen osalta tämä näkökohta entisestään korostuu.

Ehdotuksen ja sen perustelujen mukaan sijaiseksi määrääminen tapahtuisi ilman asianomaisen virkamiehen suostumusta. Perustelujen mukaan 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, eikä sijaisuusjaksojen aikana välttämättä olisi tilanteita, joissa sijainen joutuisi käyttämään laissa säädettyjä toimivaltuuksia tiedusteluvalvontavaltuutetun asemesta.

Totean edellä lausuttuun, että mielestäni sijaisuudesta määrättäessä ja ylipäätään koko sijaisuusjärjestelyissä tulee nimenomaisesti varautua siihen, että sijaisuusjaksojen aikana tulee tilanteita, joissa sijainen joutuu käyttämään laissa säädettyjä toimivaltuuksia tiedusteluvalvontavaltuutetun asemesta.

Siten ainakaan mainitulla seikalla ei mielestäni voida perustella sitä, että sijaisuudesta määrättäisiin ilman asianomaisen virkamiehen suostumusta.

Toisaalta, kun tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon henkilöstömäärä on toistaiseksi hyvin pieni – tietääkseni toiminnossa on tällä hetkellä vain yksi sijaiseksi kysymykseen tuleva asiantuntija – suostumuksen edellyttäminen voisi johtaa siihen, että sijaista ei voitaisi lainkaan määrätä. Tämän vuoksi lienee välttämätöntä hyväksyä se, että sijaiseksi määrääminen ei edellytä virkamiehen suostumusta.

Sijaisen kelpoisuusvaatimukset olisivat esitysluonnoksen mukaan jonkin verran lievemmat kuin tiedusteluvalvontavaltuutetun kelpoisuusvaatimukset. Kiinnitän huomiota siihen, että mielestäni sijaisellakaan ei saisi olla tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 6 §:n 3 momentissa tarkoitettuja sidonnaisuuksia.

Sijaisuuden kesto

Luonnoksen 20 a §:n 3 momentissa ehdotetaan, että ”valtioneuvosto määrää sijaisen valtuutetun henkilöstöstä enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan”. Perustelujen mukaan sijaisuuden keston osalta on arvioitu, että enintään kolmen vuoden määräaika olisi tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon toiminnan näkökulmasta perusteltu, mahdollistaen kohtuullisin väliajoin sijaisjärjestelyn arvioinnin ja sijaisen määräämisen tarkoituksenmukaisilla syillä myös lyhyemmäksi ajaksi kuin kolmeksi vuodeksi.

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). Lain 6 §:n 1 momentin mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun nimittää valtioneuvosto viideksi vuodeksi kerrallaan.

Sijaisen kohdalla ei nyt ehdoteta toimikaudelle täsmällistä pituutta ja tätä perustellaan sijaisjärjestelyn arvioinnin ja tarkoituksenmukaisuussyiden huomioon ottamisen mahdollistamisella.

Pidän jossain määrin ongelmallisena, jos tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisen riippumattomuutta ei pidetä yhtä tärkeänä kuin tiedusteluvalvontavaltuutetun. Käyttäessään samoja toimivaltuuksia kuin tiedusteluvalvontavaltuutettu, on sijaiselta mielestäni edellytettävä yhtäläistä riippumattomuutta, jota osaltaan takaa toimikauden pituuden täsmällinen määrittäminen. Tämä korostuu, mikäli päädytään siihen, että sijaisen määrää valtioneuvosto.

Esimerkiksi apulaisoikeusasiamiehen sijaisesta säädetään oikeusasiamiehestä annetussa laissa, että oikeusasiamies valitsee ”apulaisoikeusasiamiehen sijaisen enintään neljän vuoden toimikaudeksi.” Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen toimikauden pituuden epätasällisyyden ei ole katsottu olevan ongelmallinen riippumattomuuden kannalta, koska sijaisen valitsee oikeusasiamies. Tätä ongelmaa ei käsitykseni mukaan olisi myöskään tiedusteluvalvontavaltuutetun kohdalla, mikäli sijaisen määräisi tiedusteluvalvontavaltuutettu.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla olisi myös parhaat edellytykset päättää ”sijaisjärjestelyn arvioinnin ja tarkoituksenmukaisuussyiden” perusteella kolmea vuotta lyhyemmästä sijaisuusmääräyksestä.

Mikäli tiedusteluvalvontavaltuutettu määräisi itse sijaisensa, asia voitaisiin säännellä siten, että sijaisen estyneenä ollessa valtuutettu voisi määrätä myös muun sijaisen henkilöstöstään. Näin voitaisiin varmistaa se, että kaikissa tilanteissa valtuutetulla olisi sijainen, joka voi käyttää valtuutetun toimivaltuuksia. Mielestäni tämä olisi tiedustelutoiminnan katkeamattoman valvonnan kannalta tärkeää.

Kiinnitän huomiota siihen, että tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain mukaan kaikki tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivaltuudet ovat vain valtuutetulla itsellään. Ainoastaan lain 14 §:ssä on säädetty, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla **tai hänen määräämällään virkamiehellä** on oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa. Vastaavanlaista mahdollisuutta ei ole säädetty esimerkiksi tarkastusten toimittamiseen. Lain 10 §:n mukaan ”Tarkastuksen yhteydessä tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus päästä valvottavan kohteen kaikkiin valvonnan kannalta välttämättömiin tiloihin ja tietojärjestelmiin”. Sen sijaan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 5 §:n mukaan ”Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä **ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä** on oikeus päästä valvottavan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin”. Tämä mahdollistaa sen, että oikeusasiamies voi antaa kansliansa virkamiehille tarkastusmääräyksiä. Tarkastuksesta aiheutuvista toimenpiteistä päättää luonnollisesti oikeusasiamies.

Edellä sanottu korostaa tarvetta siihen, että kaikissa ajateltavissa olevissa tilanteissa tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnossa on aina virkamies, joka voi käyttää valtuutetun toimivaltuuksia.