

Olli Mäenpää
16.11.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta (PNE 1/2018 vp)

Tiedusteluvalvontavaliokunnan asettaminen

Tiedusteluvalvontavaliokunta asetettaisiin työjärjestykseen lisättäväksi ehdotetun 17 §:n 2 momentin mukaan muista valiokunnista poiketen vasta sen jälkeen, kun valtioneuvosto on eduskuntavaalien jälkeen tullut nimitetyksi. Ennen tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamista puhemiehen velvollisuutena olisi lisäksi hankkia valiokunnan jäseniksi ehdotetuista edustajista turvallisuusselvityslaisla tarkoitettu laaja turvallisuusselvitys.

Ehdotettua lakisääteistä turvallisuusselvitysmenettelyä on paikallaan arvioida eri näkökulmista. Turvallisuusselvityksen laati turvallisuusselvityslain mukaan tiedusteluvalvonnan kohteena oleva suojelupoliisi, joten tiedusteluvalvonnan yhtenä kohteena oleva viranomaisen selvittäisi ennakoivasti valvovan toimielimen jäsenten luotettavuuteen vaikuttavia tietoja. Tällaista perusasetelmaa ei voida pitää täysin ongelmattomana eduskunnan päätöksenteon itsenäisyyden ja valvontatoiminnan riippumattomuuden kannalta. Perustuslain lähtökohtana on lisäksi, että valiokunnan jäseniltä ei edellytetä erityisiä kelpoisuusvaatimuksia (HE 1/1998 vp, s. 84), mikä vaikuttaa selvityksen tarpeellisuuden arviointiin. Toisaalta eduskunnan päätöksenteon ja järjestäytymisen perusteisiin liittyvän tiedon saamista ei sinänsä voida pitää ongelmallisena eduskunnan päätöksenteon kannalta.

Laaja turvallisuusselvitys laaditaan turvallisuusselvityslain 20 §:n mukaan henkilöistä, joka työtehtävissään saa oikeuden muutoin kuin satunnaisesti käsitellä suojustasoihin I tai II kuuluviksi luokiteltuja asiakirjoja tai joka hoitaa sellaista tehtävää, jossa hän salassa pidettäviä tietoja paljastamalla tai muulla lainvastaisella teolla voi vahingoittaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Lain 42 §:n mukaan turvallisuusselvitys ei sido sitä, jonka käyttöä varten selvitys on laadittu. Turvallisuusselvitykseen ei myöskään saa sisällyttää viranomaisen arviota selvityksen kohteena olevan henkilön nuhteettomuudesta, luotettavuudesta tai sopivuudesta virkaan tai tehtävään.

Turvallisuusselvitys ei siten ole sitova eduskunnan päätöksenteossa, joten valiokunnan jäsenten valinta kuuluisi selvitysmenettelystä riippumatta eduskunnan harkintavallan ja päätösvalan käytön alaan. Turvallisuusselvitykseen ei sisältyisi suoranaista luotettavuuden arviointia, mutta sen sisältämillä tiedoilla voisi silti olla käytännössä ohjaavaa merkitystä, kun eduskunta käyttää harkinta- ja päätösvaltaansa tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamisessa. Tällaisen informaatioperustaminen tuottaminen lienee ehdotetun sääntelyn tarkoituskin.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan erityistehtävät sekä tiedonsaantioikeuden kohteen erityispiirteet ja laajuus huomioon ottaen valiokunnan jäsenten luotettavuuteen ja integriteettiin kohdistuu käytännössä erityisiä ja legitiimeinä pidettäviä vaatimuksia. Näihin erityisiin vaatimuksiin vaikuttavien keskeisten tekijöiden luotettava selvittäminen voi siten olla paikallaan. Tiedusteluvalvontavaliokunnan valvontatehtävän riippumattomuuden turvaamisen ja valiokunnan jäsenten valintaan kohdistuvan päätösvallan itsenäisyyden takaamisen kannalta olisi kuitenkin paremmin perusteltavissa menettely, jossa turvallisuusselvityksen hankkimista koskeva päätösvalta kuuluisi eduskunnalle.

Työjärjestyksessä voitaisiin näin ollen esimerkiksi säätää vain siitä, että puhemies tai puhemiesneuvosto voi päättää turvallisuusselvityksen hankkimisesta ennen tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamista. Tällainen sääntely merkitsisi, että muun muassa selvityksen tarpeellisuudesta, laajuudesta ja hankkimisajankohdasta päättäminen kuuluisi eduskunnan päätösvaltaan.

Valiokunta-asiakirjojen julkisuus ja salassapito

Valiokunta-asiakirjojen salassapitoperusteet

Eduskunnan toiminnan julkisuus määräytyy perustuslain 50 §:n mukaan. Lähtökohtana perustuslain 50 §:ssä on valtiopäiväasiakirjojen ja valiokuntien asiakirjojen julkisuus. Valiokuntien asiakirjojen julkisuutta voidaan perustuslain 50 §:n 2 momentin mukaan rajoittaa vain välttämättömien syiden vuoksi eduskunnan työjärjestyksessä tai valiokunnan päätöksellä jossain asiassa.

Eduskunnan työjärjestykseen sisältyvät valiokunta-asiakirjojen salassapitoperusteet on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, joskaan valiokunta ei ole mietinnöissään (PeVM 9/1999 vp; PeVM 8/2005 vp) erikseen arvioinut salassapitosäännösten välttämättömyyttä perustuslain 50 §:n 2 momentin kriteerien kannalta. Salassapitoperusteisiin 43 a §:n 2 momentissa ehdotetaan nyt lisättäväksi salassapitoperusteeksi se, että tiedon antaminen asiakirjasta *vaarantaisi kansallista turvallisuutta*. Tämän ehdottomaksi määritellyn salassapitoperusteen voidaan arvioida perustuvan välttämättömiin syihin sillä tavoin kuin perustuslain 50 §:n 2 momentti edellyttää.

Tiedusteluvaliokunnan asiakirjat olisivat ehdotetun uuden 43 b §:n mukaan lisäksi salassa pidettäviä, *jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei aiheuta merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai vaaranna kansallista turvallisuutta*. Myös tämän salassapito-olettamaan perustuvan salassapitoperusteen voidaan katsoa sinänsä täyttävän perustuslain 50 §:n 2 momenttiin sisältyvän välttämättömyysvaatimuksen.

Ehdotetun 43 b §:n uutta salassapitoperustetta noudatettaisiin *sen lisäksi*, mitä 43 a §:ssä säädetään. Sääntely merkitsee, että tiedusteluvaliokunnan asiakirjat olisi pidettävä salassa sekä ehdottomasti (43 a §:n 2 mom.) että ehdollisesti, salassapito-olettamaan perustuen (43 b §). Salassapitovelvollisuuden perusteita koskeva

sääntely muodostuisi näin vähemmän yksiselitteiseksi ja se saattaisi aiheuttaa käytännön soveltamisongelmia.

Julkisuutta ja salassapitoa koskeva sääntely

Perustuslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta esitti käsityksen, jonka mukaan on asianmukaista yhdenmukaistaa valiokunta-asiakirjojen julkisuuden sääntelyä viranomaisasiakirjojen julkisuutta yleisesti koskevan 12 §:n 2 momentin kanssa (PeVM 10/1998 vp, s. 17). Vaikka julkisuusperiaate on lähtökohtana myös eduskunnan toiminnan julkisuutta sääntelevässä perustuslain 50 §:ssä, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa omaksutut sääntelyratkaisut eivät välttämättä kaikilta osin ole sellaisinaan sovellettavissa säänneltäessä eduskunnan valiokuntien asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa. Valiokunta-asiakirjojen julkisuutta ja sen rajoituksia määriteltäessä on otettava huomioon myös eduskunnan valtiopäivätoiminnan erityisluonne ja eduskunnan toiminnan julkisuutta määrittelevä perustuslain 50 §:n sisältämä tarkempi sääntely.

Käsitellessään hallituksen esitystä viranomaisten toimintaa koskevaksi julkisuuslaiksi perustuslakivaliokunta totesi, että jo salassapitoa koskevan säännöksen sanamuodosta tulee selkeästi näkyä salassapidon poikkeusluonne pääsääntönä olevaan asiakirjajulkisuuteen nähden. Näin jo lakitekstissä korostuu, että salassapitosäännöksiä on tulkittava suppeasti. Valiokunnan mielestä tämä näkökohta oli valtiosääntöoikeudellisesti niin oleellinen, että sen asianmukainen huomioon ottaminen oli edellytys julkisuuslakia koskevan ehdotuksen käsittelemiselle valtiopäiväjärjestyksen (PeVL 43/1998 vp, s. 3).

Samassa yhteydessä valiokunta viittasi myös siihen, että harkintavallan rajoituksina olisi merkitystä yleisillä hallinto-oikeudellisilla periaatteilla, kuten tarkoitussidonnaisuudella, suhteellisuudella, objektiivisuudella ja yhdenvertaisuudella, ja piti asiakirjajulkisuutta koskevan perusoikeussäännöksen kannalta tärkeänä, että tällaisista seikoista johtuvia viranomaisen harkintavallan rajoituksia täsmennetään itse lakitekstissä (s. 3). Perustuslakivaliokunta on hiljattain korostanut edelleen mainittujen, myös julkisuuslain 17 §:stä ilmenevien seikkojen merkitystä julkisuuslain tulkinnessa ja soveltamisessa (PeVL 14/2018 vp).

Vaikka julkisuuslakia ei sovelleta eduskunnan valiokuntiin, ja huomioon on otettava myös valtiopäivätoiminnan erityispiirteet, edellä esitetyt näkökohdat ovat tuskin ilman muuta merkityksettömiä säänneltäessä valiokunta-asiakirjojen julkisuutta ja julkisuuden rajoituksia eduskunnan työjärjestyksessä.

Tältä osin voidaan todeta, että puhemiesneuvoston ehdotuksessa työjärjestykseen ehdotetaan pelkästään salassapitoa ja vaitiolovelvollisuutta koskevia säännöksiä. Kun pääsääntönä on perustuslain 50 §:n 2 momentin mukaan, että valiokunnan asiakirjat ovat julkisia, saattaisi olla aiheellista sisällyttää myös työjärjestykseen julkisuuden pääsääntöisyyttä korostava ja julkisuutta turvaava perussääntely. Työjärjestyksen 43 a §:n 1 momentissa on tähän lähtökohtaan vain välillisesti viittaava säännös, joka tosin koskee vain käsittelyasiakirjojen tulemistä julkisiksi.

Puhemiesneuvoston esitykseen ei esimerkiksi sisälly säännöstä, joka velvoittaisi noudattamaan osajulkisuutta tai esittämään perustelut päätökselle kieltäytyä antamasta tietoa valiokunnan asiakirjasta. Esitykseen ei myöskään sisälly esimerkiksi periaateluonteista sääntelyä, joka ohjaisi valiokunta-asiakirjan salassapitoa koskevan päätöksenteon perusteita julkisuusmyönteisesti. Näiden näkökohtien merkitystä perustuslain 50 §:n sisältämä eduskunnan toiminnan julkisuutta koskeva sääntely ja perustuslain 12 §:n 2 momentissa määritelty julkisuusperiaate huomioon ottaen vaikea täysin sivuuttaa yksinomaan sillä perusteella, että eduskunnan valiokunta ei ole viranomainen.

Vaitioloovelvollisuus ja vaiteliaisuusvelvoite

Valiokunnan jäsenten on perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaan noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta katsoo välttämättömäksi syystä asian erityisesti vaativan. Vaiteliaisuusvelvoitteen kohteeksi on tarkoitettu lähinnä ei-julkiset valmisteluasiakirjat. Perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan vaiteliaisuusvelvollisuutta koskeva säännös vastaa vakiintunutta käytäntöä, joka on johdettu valiokuntakäsittelyn ei-julkisesta luonteesta (HE 1/1998 vp, s. 99). Perustuslain 50 §:n 3 momentissa ei tältä osin myöskään määritellä suoranaista vaitioloovelvollisuutta valiokunnan jäsenille.

Vaitioloovelvollisuus koskisi uuden 43 c §:n 1 momentin mukaan sekä salassa pidettävää tietoa että perustuslain 50 §:n 3 momentissa tarkoitettua vaitioloapäätöksen (oikeastaan: vaiteliaisuuspäätöksen) kohteena olevaa seikkaa. Vaitioloovelvollisuuden kohdistuminen salassa pidettäviin tietoihin on perusteltua ja noudattaa myös julkisuuslain vaitioloovelvollisuutta koskevaa sääntelyä. Myös julkisuuslain 23 §:n 1 momentin mukaan vaitioloovelvollisuuden kohteena on vain salassa pidettävä tieto ja seikka, josta on lailla säädetty vaitioloovelvollisuus. Vaitioloovelvollisuus ei sen sijaan julkisuuslain mukaan kohdistu valmisteltavana oleviin, ei-julkisiin asiakirjoihin. Myöskään virkasalaisuuden rikkomista koskeva rikoslain 40 luvun 5 § ei määrittele rangaistavaksi tiedon antamista ei-julkisesta asiakirjasta.¹

Vaitioloovelvollisuus laajentuisi säännösehdotuksen mukaan koskemaan myös valiokunnan tekemän vaiteliaisuuspäätöksen kohteena olevaa seikkaa. Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida pitäen lähtökohtana eduskunnan toiminnan yleistä julkisuutta (PL 50 §) ja sitä perustuslakivaliokunnan esittämää arviota, jonka mukaan ”yleissäännökset valiokunta-asiakirjojen julkisuuden rajoittamisesta tulee ottaa eduskunnan työjärjestykseen. Tällainen rajoitus voi siten ainoastaan toissijaisesti ja poikkeuksellisesti perustua asianomaisen valiokunnan päätökseen yksittäistapauksessa” (PeVM 10/1998 vp, s. 17).

Tältä osin voidaan todeta, että vaiteliaisuusvelvoitteen kohteena olevia asioita ei ole työjärjestyksen 43 a tai 43 b §:ssä määritelty pidettäväksi salassa. Sen sijaan

¹ Rikoslain 40 luvun 6 §, jossa säädettiin rangaistus tiedon luvattomasta paljastamisesta ei-julkisesta valmisteluasiakirjasta, kumottiin lailla 1999/625. Tarkoituksena oli laajentaa valmistelun julkisuutta (HE 30/1998 vp).

vaiteliaisuusvelvoite perustuu valiokunnan erikseen tekemään päätökseen. Ehdotettu vaitiolovelvollisuus muodostuisi siten alaltaan laajemmaksi kuin salassapito-velvollisuus, eikä sen sisältö tai ala vaiteliaisuusvelvoitteen osalta perustuisi eduskunnan työjärjestykseen.

Kaikki keskeiset ja välttämättömät salassapidon ja vaitiolon perusteet sisältyvät työjärjestyksen 43 a ja 43 b §:n säännöksiin. Ehdotetun vaitiolovelvollisuutta laajentavan sääntelyn tarpeellisuus tai välttämättömyys ei näin ollen kokonaisuutena arvioiden vaikuta ilmeiseltä. Vaikka eduskunta voi perustuslain nojalla päättää valiokunta-asiakirjojen julkisuuden välttämättömistä rajoituksista ja valiokunta voi päättää asian laadun vaatimasta vaiteliaisuudesta, olisi huomion arvoista, jos valiokunta-asiakirjojen ja valiokuntatyön julkisuus muodostuisi vaitiolovelvollisuutta koskevan sääntelyn johdosta selvästi suppeammaksi kuin lainsäädännön toimeenpanossa noudatettava julkisuus.

Viittaus rikoslakiin

Ehdotetun uuden 43 c §:n 3 momentti sisältäisi viittaussäännöksen, jonka mukaan rangaistus salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta säädetään rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:ssä. Säännös on perustelujen mukaan tarkoitettu informatiiviseksi. Ehdotetun viittaussäännöksen ei siten liene tarkoitettu laajentavan edustajantoimen hoitamiseen kohdistuvan rangaistavuuden alaa. Tältä osin voidaan viitata myös perustuslakivaliokunnan arvioon, jonka mukaan kansanedustajan asemasta annetut perustuslain säännökset edellyttävät edustajan puhe- ja toimintavapauden turvaamista kaikissa edustajantehtäviin kuuluvissa toimissa, kuitenkin siten, että edustajaa ei ole perustuslain säännöksillä vapautettu vastaamasta lailla rangaistaviksi säädettyistä teoista (ks. PeVM 54/1982 vp, s. 4; PeVL 68/2010 vp, s. 4).

Viittaussäännöksen soveltamisalaa ei kuitenkaan voitane pitää täysin yksiselitteisenä. Kun otetaan huomioon, että rikoslain 38 luvun 1 §:ssä tarkoitetun salassapitorikoksen ja salassapitorikkomuksen tunnusmerkistö kohdistuu ainoastaan *salassa pidettävän seikan* paljastamiseen ja hyödyntämiseen, etenkin *vaiteliaisuusvelvoitteen* laiminlyönti ja sen rangaistavuus jäisivät tulkinnanvaraisiksi. Myöskään ehdotuksen perusteluista ei käy ilmi, olisiko säännösviittaus tarkoitettu kohdistuvaksi myös vaiteliaisuusvelvoitteen vastaiseen menettelyyn. On mahdollista, että säännösehdotus tältä osin kaventaisi edustajan puhe- ja toimintavapautta ja laajentaisi kansanedustajan rangaistavan käyttäytymisen alaa, mikä ei ilmeisesti ole ehdotuksen tarkoitus ja mikä joka tapauksessa edellyttäisi varsin painavia perusteluja.

Lisäksi säännösehdotus näyttäisi jäävän informatiivisuudeltaan verraten vajanaiseksi. Kun otetaan huomioon salassapitoperusteet 43 a §:ssä, rangaistavina tekoina voinevat tulla kysymykseen myös muun muassa turvallisuussalaisuuden paljastaminen (RL 12:7-8), yrityssalaisuuden rikkominen (RL 30:5), yrityssalaisuuden väärinkäyttö (RL 30:6) ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen (RL 24:8). Koska kansanedustajaa ei edustajantoimessaan pidetä rikoslaissa tarkoitettuna virkamiehenä (PeVL 4/1998 vp), sovellettavaksi eivät sen sijaan tulisi rikoslain 40

luvun salassapitorikosta koskeva sääntely. Mikäli viittaussäännöstä pidetään tarpeellisena, sen soveltamisala muodostuisi näin ollen informatiivisuuden kannalta jossain määrin suppeaksi.

Kansalaisuusvaatimus

Eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että tiedusteluvalvontavaliokunnan sihteerinä toimivan valiokuntaneuvoksen kansalaisuusvaatimuksesta olisi Suomen kansalaisuus. Perustuslain 125 §:n mukaan kansalaisuusvaatimuksesta määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan säätää lailla. Perustuslaissa käytetyllä sanonnalla "määrätty" julkinen virka tai tehtävä ilmaistaan periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp, s. 180; ks. myös esim. PeVL 30/2018 vp). Ehdotus on tältä osin perustuslain 125 §:n 1 momentin mukainen, kun otetaan huomioon, että sen perusteena on kansallinen turvallisuus ja tiedusteluvaliokunnan laaja-alainen tiedonsaanti kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisistä asioista.