

Asia:

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Ehdotukset tiedustelun parlamentaarisen valvonnan järjestämisestä ja tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamisesta liittyvät elimellisesti parhaillaan vireillä olevaan siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan uudistamista koskevaan lainsäädäntökokonaisuuteen. Perustuslakivaliokunta on tuoreeltaan siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevissa lausunnoissaan myös korostanut, kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä (laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta) muodostuu hyvin tärkeäksi ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta. Valiokunnan mielestä on välttämätöntä, että tiedustelutoimintaan liittyy tehokas ja kattava valvontajärjestelmä (PeVM 4/2018 vp, s. 9). Vaikka tässä valvonnassa yksilön oikeuksien kannalta erityisen tärkeää on, että laillisuusvalvonta on asianmukaisesti järjestetty, on myös tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa syytä pitää olennaisena osana edustelutoimivaltuuksien legitimitietin kannalta. Asian huomattavasta merkityksestä tässä suhteessa kertoo myös valiokunnan kanta siitä, ettei viranomaisille voida antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan, ellei valvontajärjestelmää koskevasta sääntelystä ole huolehdittu ensin. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetusta tiedustelutoiminnasta säättäminen tavallisella lailla edellyttää nimittäin, että valvontaa ja parlamentaarista valvontaa koskevat riittävät säännökset on jo hyväksytty, kun päätetään lopullisesti siviilitiedustelulain hyväksymisestä eduskunnan täysistunnossa. Asianmukaisesta laillisuusvalvonnasta mutta myös parlamentaarisesta valvonnasta säättäminen on siten tiedustelulainsäädännön valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden edellytys.

Keskityn tässä lausunnossa arvioimaan ainoastaan ehdotusta tiedustelun parlamentaariseksi valvonnaksi. Koska omaksuttu valiokuntapohjainen ratkaisu ei ole mielestäni perustuslain kannalta ongelmallinen, en ryhdy enemmälti arvioimaan erilaisia puhemiesneuvoston ehdotuksessa sinänsä käsiteltyjä parlamentaarisen valvonnan järjestämisvaihtoehtoja

Keskeiset säännösehdotukset liittyvät uuden erikoisvaliokunnan, *tiedusteluvalvontavaliokunnan*, perustamiseen. Ehdotus sisältää tältä osin tarkemmat ehdotukset säännöksiksi tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnasta eduskunnan valiokuntalaitoksen osana samoin kuin ehdotukset sen tehtäviksi. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi eräitä erityissäännöksiä, jotka liittyvät tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnan luonteeseen. Tältä

osin voidaan viitata varsinkin valiokunnan jäseniä koskevaa laajaa turvallisuusselvitystä (17 §:n 2 momentti), valiokunnan asiakirjojen julkisuutta (43 a §), salassapitovelvollisuutta (43 b §), samoin kuin myös puhemiehen ja varapuhemiehen läsnäolo-oikeutta koskevaan säännökseen (36 §).

Mitä tulee näihin ehdotuksiin, todettakoon aluksi, että sille, että eduskuntaan perustetaan uusi tiedusteluvalvontavalioikunta-niminen erikoisvaliokunta, ei luonnollisestikaan ole oikeudellisia esteitä. Perustuslain 35 §:n mukaan eduskunta asettaa kyseisessä perustuslainsäädännössä nimenomaisesti mainitut valiokunnat sekä eduskunnan työjärjestyksessä säädetyt muut pysyvät valiokunnat. Koska kysymys on eduskunnan sisäisen toiminnan järjestämisestä, asiasta tulee säätää tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä. Perustuslain 35 §:n 2 momentin vuoksi pidän myös ongelmattomana ehdotusta myös siitä, että tiedusteluvalvontavalioikuntaan kuuluisi 11 jäsentä ja 2 varajäsentä joskin on tietenkin syytä huomata, että mitä pienemmäksi valiokunnan jäsenmäärä muodostuu, sitä hankalammaksi käy varmistaa poliittisen suhteellisuuden riittävä toteutuminen valiokunnan kokoonpanossa.

Valiokuntien asettaminen (17 §)

Asettamisen ajankohta

Työjärjestyksen 17 §:n 2 momenttiin ehdotetaan ensinnäkin otettavaksi määräys siitä, että tiedusteluvalvontavalioikunta asetetaan vasta sen jälkeen, kun valtioneuvosto on eduskuntavaalien jälkeen tullut nimitetyksi. Tämä merkitsee poikkeusta siihen yleisesti vallitsevaan käytäntöön, jossa valiokunnat asetetaan viipymättä heti vaalien jälkeen ja jossa valiokuntien asettamista pidetään olennaisena osana eduskunnan vaalien jälkeistä järjestäytymistä, ja joka sinänsä vastaa myös perustuslain 35 §:n 1 momentissa ilmaistua periaatetta siitä, että eduskunta asettaa valiokunnat ”vaalikaudekseen”. Toisaalta perustuslain 37.1 § selvästikin mahdollistaa tästä periaatteesta poikkeamisen muun muassa työjärjestyksessä. Eduskunta voi myös perustuslain 37.1 §:n nojalla vaalikauden aikana päättää puhemiesneuvoston ehdotuksesta asettaa toimielimen uudelleen. Yleisenä käytäntönä onkin ollut, että heti vaalien jälkeen asetetut valiokunnat asetetaan uudelleen heti, kun uuden hallituksen kokoonpano on selvinnyt.

Ehdotusta on perusteltu Tiedusteluvalvontavalioikunnan työn luottamuksellisena luonteella ja valiokunnan tehtävien edellyttämällä perehtyneisyydellä sekä sillä, ettei valiokunta valmistele kiireellisiä päätösesasioita täysistunnolle. Käsitykseni mukaan asettamisajankohtaa koskevalle ehdotukselle ei ole valtiosääntöoikeudellisia esteitä.

Turvallisuusselvitys

Ehdotetun 17 §:n 2 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan ennen tiedusteluvalvontavalioikunnan asettamista puhemies hankkii valiokunnan jäseniksi ehdotetuista edustajista turvallisuusselvityslaisissa (726/2014) tarkoitettua laajan turvallisuusselvityksen. Vaikka järjestelyn taustalla olevat luottamuksellisuuteen liittyvät intressit ovat sinänsä ymmärrettäviä, on ehdotettu järjestely poikkeuksellinen. Se ei myöskään saa suoraa tukea perustuslaista. Vaikka perusteluissa todetaankin, ettei turvallisuusselvitykseen saa

sisällyttää viranomaisen arviota selvityksen kohteena olevan henkilön nuhteettomuudesta, luotettavuudesta tai sopivuudesta virkaan tai tehtävään, on kysymys nähdäkseni vähintäänkin tosiasiallisesti kansanedustajan kelpoisuuden arvioimiseen liittyvästä menettelystä asiassa, joka liittyy välittömästi kansanedustajan eduskuntatyön kannalta hyvin keskeiseen valiokuntatyöskentelyyn.

Perustuslaki ei kuitenkaan aseta valiokuntatyöskentelylle erillisiä kelpoisuusvaatimuksia. Kansanedustajan kelpoisuudesta säädetään perustuslain 27 §:ssä eikä siinäkään säännöksessä ole mainintaa nyt ehdotetun kaltaisten selvitysten hankkimisesta. Myöskään ehdotettu työjärjestyksen 17 §:n säännös ei sisällä perussäännöstä sellaisista valiokunnan jäsenille asetetuista vaatimuksista, johon laajan turvallisuusselvityksen edellyttäminen viittaisi. Korostaisin erityisesti, että uudessa perustuslaissa on tietoisesti luovuttu valtiopäiväjärjestyksen 24 §:n kirjatusta eduskunnan oikeudesta tutkia edustajan kelpoisuus (ks. HE 1/1998 vp, s. 84/II).

Nähdäkseni mietinnön ehdotus olisi oikeudellisesti selvästi ongelmattomampi, jos perustuslaissa olisi erityinen määräys tiedusteluvalvontavalioikunnan jäseneltä edellytettävästä nuhteettomuudesta ja luotettavuudesta ja jos tätä koskeva ja mahdollisesti turvallisuusselvityksen viittaava perussäännös otettaisiin nimenomaisen perustuslainsäännöksen tuella eduskunnan työjärjestykseen. Nyt eduskunnan yhden valiokunnan jäsenyydelle asetettaisiin vähintäänkin tosiasiallisesti sellaisia vaatimuksia, joita perustuslaki ei tunne. Pidän selvänä, ettei perustuslaki sallisi esimerkiksi menettelyä, jossa kaikista kansanedustajista tehtäisiin esimerkiksi jonkin kansalliseen turvallisuuteen liittyvän syyn vuoksi laaja turvallisuusselvitys.

Ehdotettu sääntely on tämän vuoksi nähdäkseni ristiriidassa perustuslain kanssa. Asiaa ei nähdäkseni muuta toiseksi se, että turvallisuusselvityksen hankkisi puhemies ja että se tehtäisiin edustajan suostumuksella.

Tiedusteluvaliokunnan tehtävät (31 b §)

Tiedusteluvaliokunnan tehtäviä koskevan 31 b §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan perustettavan tiedusteluvaliokunnan tehtävänä olisi valvoa ja edistää lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Tällainen tehtävää on sinänsä ymmärrettävä paitsi tiedustelutoimintaan tyypillisesti liittyvien syvälleikävien perus- ja ihmisoikeusrajoitusten vuoksi myös julkisella vallalla perustuslain 22 §:n mukaan olevan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden vuoksi.

Tiedusteluvalvontavalioikunnan tehtävä näyttäisi olevan osin päällekkäinen perustuslakivaliokunnan kanssa, kun sen tehtävänä on eduskunnan valiokuntana edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Perustuslakivaliokunnalla on kuitenkin perustuslain 74 §:ään perustuva ensisijainen vastuu perustuslainmukaisuuden valvonnasta. Perustuslain 74 §:ää ei kuitenkaan voida tulkita niin, että se kokonaan estäisi muita valiokuntia tarkastamasta käsiteltävänä olevia lakiehdotuksia sekä perustuslain että ihmisoikeussopimusten kannalta. Päinvastoin, on perustuslain 22 §:nkin kannalta välttämätöntä, että eduskunnan valiokunnat omassa toiminnassaan turvaavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Eri asia sitten on, että perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopi-

mustenkin kannalta tulkinnanvaraiset kysymykset on eduskunnan työjärjestyksen jo nyt osoittamalla tavalla ohjattava perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi.

Tähän nähden on tärkeää, ettei mietinnössä ehdoteta muutoksia eduskunnan työjärjestyksen 38 §:ään, jonka perusteella valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä. Tiedusteluvalvontavalikokunnan tulee siten pyytää perustuslakivaliokunnalta lausunto aina, kun valiokunnassa käsiteltävänä olevan asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen voidaan perustellusti katsoa vallitsevan epäselvyyttä. (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 126).

Kiinnitän tältä osin huomiota kuitenkin siihen, ettei mm. työjärjestykseen ehdotettava säännös salassapitovelvollisuudesta tiedusteluvaliokunnan toiminnassa luonnollisesti-kaan nykymuodossaan koske saman asian käsittelyä perustuslakivaliokunnassa, vaan että asian käsittelyn ja asiakirjojen julkisuus määräytyy tältä osin lähtökohtaisesti perustuslain 50 §:n perusteella. Jos perustuslakivaliokunnan toimintaan katsotaan liittyvän saman tyyppisiä salassapitovaatimuksia, tulisi tästä ottaa erillinen maininta työjärjestykseen. Korostan kuitenkin toisaalta, että näin ankara salassapitovelvollisuus sopii hyvin huonosti perustuslainmukaisuuden valvontainstituution toimintaan. Valiokunnan jäsenten osalta riittävää saattaisi olla sen toteaminen, että asiassa voi tulla syytä päättää noudattaa perustuslain 50 §:n 3 momentissa tarkoitettua vaiteliaisuutta.

Salassapitovelvollisuus tiedusteluvaliokunnan toiminnassa (43 b §)

Perustuslain 50 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat julkisia, jollei välttämättömien syiden vuoksi eduskunnan työjärjestyksessä toisin säädetä tai valiokunta jonkin asian osalta toisin päättä. Tämän pääsäännön mukaisesti myös tiedusteluvalvontavalikokunnan pöytäkirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia.

Valiokunnan muiden asiakirjojen kohdalla ei ehdoteta noudatettavaksi vastaavaa julkisuutta. Työjärjestyksen 43 a §:ään ehdotetun lisäyksen perusteella valiokunnan asiakirjat voisivat olla salassapidettäviä myös sillä lisäperusteella, että tiedon antaminen niistä vaarantaisi kansallista turvallisuutta. Ehdotettu työjärjestyksen 43 b § sisältää tämän lisäksi merkittävän säännöksen tiedusteluvaliokunnan toimintaa koskevasta salassapitovelvollisuudesta. Kyseisen 43 b §:n 1 momentin salassapitosäännöksen vahinkoedellytyslausekkeen vuoksi tiedusteluvalvontavalikokunnan pöytäkirjan liitteet ja valiokunnan muut asiakirjat olisivat pääsäännön mukaan salassa pidettäviä lukuun ottamatta asiakirjoja, joiden osalta on ilmeistä, ettei tiedon antaminen siitä aiheuta merkittävää vahinkoa suomen kansainvälisille suhteille tai vaaranna kansallista turvallisuutta. Ratkaisu vastaa julkisuuslaissa toisinaan omaksuttua ratkaisua eikä siihen sinänsä ole valtiosääntöoikeudellisesti huomautettavaa erityisesti ottaen huomioon perustuslain 50 §:n 2 momentin ja 3 momentissa mainitut mahdollisuudet rajoittaa eduskunnan toiminnan julkisuutta.

Juha Lavapuro
professori