Olli Mäenpää
18.10.2018

Hallintovaliokunnalle

Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta (PNE 1/2017 vp)

Tiedustelutoiminnan valvontaa koskeva lakiehdotus (HE 199/2017 vp) sisältäisi perussäännökset myös tiedustelutoiminnan parlamentaarisesta valvonnasta. Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta, jonka tehtävistä säädetään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä. Nyt käsiteltävä puhemiesneuvoston ehdotus sisältää perussäännökset tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävistä ja toiminnasta. Lisäksi siihen sisältyy valiokunnan asiakirjojen salassapitoa ja vaitioloa koskevia säännösehdotuksia.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät

Tiedusteluvaliokunnan tehtävät määriteltäisiin yleisesti eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:ssä. Valiokunnan tiedonsaantioikeudet samoin kuin sen oikeus saada selvityksiä määriteltäisiin kuitenkin tiedustelutoiminnan valvontaa koskevassa laissa. Tällaista sääntelytapaa ja sen perusteita voidaan pitää aiheellisena.

Tiedusteluvaliokunnan 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 puhemies hankkisi valiokunnan jäseniksi ehdotetuista edustajista turvallisuusselvityslaissa tarkoitetun laajan turvallisuusselvityksen.

Tällaisen turvallisuusselvityksen laatii turvallisuusselvityslain mukaan tiedusteluvalvonnan kohteena oleva suojelupoliisi. Toisaalta perustuslain lähtökohtana on, että valiokunnan jäseniltä ei edellytetä erityisiä kelpoisuusvaatimuksia (HE 1/1998 vp, s. 84). Tämän vuoksi on paikallaan erikseen arvioida tämän yhteyden merkitystä ja perusteltavuutta.

Laaja turvallisuusselvitys laaditaan turvallisuusselvityslain 20 §:n mukaan henkilöistä, joka työtehtävissään saa oikeuden muutoin kuin satunnaisesti käsitellä suojaustasoihin 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 edelleen eduskunnan harkintavallan ja päätösvallan käytön alaan. Epäilemättä turvallisuusselvityksen sisältämillä tiedoilla voi kuitenkin olla merkitystä tämän harkinta- ja päätösvallan käyttämisessä, mikä on ehdotetun sääntelyn tarkoituskin. Päätöksenteon perusteisiin liittyvän tiedon saamista ei kuitenkaan voida pitää ongelmallisena eduskunnan päätöksenteon kannalta.

Tiedusteluvaliokunnan asiakirjojen salassapito

Tiedusteluvaliokunnan asiakirjoihin sovellettaisiin yleisiä työjärjestyksen 43 a §:ssä määriteltyjä valiokunnan asiakirjojen salassapitoperusteita, joita ehdotetaan samalla laajennettavaksi koskemaan kansallista turvallisuutta vaarantaviin tietoihin. Tällaista valiokunnan asiakirjojen salassapitoa laajentavaa säännöstä voidaan pitää perustuslain 50 §:n 2 momentissa tarkoitettuna välttämättömänä syynä rajoittaa valiokunta-asiakirjojen julkisuutta.

Tiedusteluvaliokunnan asiakirjat olisivat työjärjestyksen 43 b §:n uuden erityissäännöksen mukaan salassa pidettäviä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei aiheuta merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai vaaranna kansallista turvallisuutta. Tämä salassapitoperuste tulisi sovellettavaksi ”sen lisäksi, mitä 43 a §:ssä säädetään”. Tarkoituksena on näin madaltaa salassapidon kynnystä (s. 36).

Sääntely muodostuu kansallista turvallisuutta koskevien tietojen salassapidon osalta jossain määrin ristiriitaiseksi, sillä 43 a § edellyttää myös tiedusteluvaliokunnan asiakirjojen ehdotonta salassapitoa kansallisen turvallisuuden vaarantumisen johdosta. Sen sijaan 43 b sitoo salassapidon tältä osin vahinkoedellytyslausekkeeseen, joka ainakin muodollisesti arvioiden lieventää salassapidon ehdottomuutta. Molempia salassapitoperusteita ei liene oikeudellisesti mahdollista soveltaa samanaikaisesti ja toisiaan täydentäen, joten sääntelyä olisi välttämätöntä selventää.

Vaitiolovelvollisuus

Vaitiolovelvollisuuden määrittely

Työjärjestykseen lisättäväksi ehdotettu 43 c § määrittelee vaitiolovelvollisuutta ja hyväksikäyttökieltoa. Vaitiolovelvollisuuden määrittelyä voidaan sinänsä pitää aiheellisena sääntelynä siltä osin kuin se kohdistuu työjärjestyksen mukaan salassa pidettäviin tietoihin. Säännökseen ei kuitenkaan sisälly vastaavanlaista säännöstä kuin julkisuuslain 23 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt.

Kun vaitiolovelvollisuuden kohteena olisivat muun muassa liikesalaisuudet, valtiosalaisuudet, terveydentilaa koskevat tiedot sekä kansallisen turvallisuuden kannalta erityisen sensitiiviset tiedot, tällainen sääntely saattaisi olla paikallaan. Ilman tällaista sääntelyä edustaja saisi edustajantoimensa päätyttyä paljastaa tällaisen tiedon ja käyttää sitä hyväkseen, mitä tuskin voidaan pitää asianmukaisena.

Vaitiolovelvollisuuden alan laajentaminen

Ehdotetun 43 c §:n 1 momentin mukaan vaitiolovelvollisuus laajentuisi koskemaan myös perustuslain 50 §:n 3 momentissa tarkoitettua vaiteliaisuutta, joka perustuu valiokunnan päätökseen. Tällainen laajennus ei ainakaan ilman muuta vastaa perustuslain kyseisen säännöksen tarkoitusta. 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 vaitiolovelvollisuutta valiokunnan jäsenille.

Perustuslain 50 §:n 3 momentissa mainittua vaiteliaisuusvelvoitetta ei siten ilmeisesti ole tarkoitettu rinnastettavaksi vaitiolo- ja salassapitovelvollisuuteen. Sen sijaan vaiteliaisuusvelvoite on luonteeltaan ja tarkoitukseltaan ensisijaisesti valiokunnan valmistelun julkisuuteen kohdistuva rajoitus, jolla turvataan ensisijaisesti työrauhaa ja luottamuksellisuutta valiokunnan työskentelyssä. Sikäli kuin vaiteliaisuusvelvoitteen kohteena oleva asia tai tieto on työjärjestyksen 43 a tai 43 b §:n mukaan pidettävä salassa, näitä asioita ja tietoja koskee myös vaitiolovelvollisuus, mitä voitaneen pitää riittävänä salassapitotarpeen kannalta. Tämän vuoksi vaitiolovelvollisuuden kohdistaminen kaikkiin vaiteliaisuusvelvollisuuden piiriin kuuluviin tietoihin voisi osoittautua suhteettomaksi valiokuntatyön julkisuuden rajoitus, jolle ei myöskään ole esitetty välttämättömiä syitä.

Salassapitovelvollisuuden rikkomisen rangaistavuus

Ehdotettu 43 c §:n 3 momentti sisältää lisäksi viittaussäännöksen, jonka tarkoituksena on säännöksen perustelujen mukaan informoida valiokunnan jäsentä siitä, että hän voi syyllistyä vaitiolovelvollisuuttaan rikkoessaan rangaistavaan tekoon, josta säädetään rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:ssä (s. 38). Rikoslain 38 luvun 1 momentissa rangaistavaksi säädetään kuitenkin tiedon paljastaminen *salassapitovelvollisuuden* vastaisesti, joten kysymykseen saattaisi tulla vain työjärjestyksen 43 a tai 43 b §:ssä määritellyn salassapitovelvollisuuden rikkominen.

Tältä osin voidaan lisäksi todeta, että ei-julkisten valmisteluasiakirjojen paljastamista koskeva rikosoikeudellinen rangaistavuus rikoslain 40 luvun 6 §:ssä kumottiin julkisuuslain säätämisen yhteydessä. Kumoamisen tarkoituksena oli nimenomaan julkisuusperiaatteen ja erityisesti valmistelun julkisuuden turvaaminen. Kun otetaan huomioon eduskunnan toiminnan lähtökohtana perustuslain 50 §:n mukaan oleva julkisuusperiaate, on tuskin tältä osin esitettävissä riittävän painavia perusteita palauttaa kolme vuosikymmentä sitten kumottu rangaistussäännös kohdennettuna nimenomaan eduskuntatyön valmistelujulkisuuteen.

Esityksen perusteluissa ei esitetä perusteluja tällaiselle valmistelujulkisuuden rajoittamiselle eduskunnan toiminnassa. Viittausta julkisuuslain 23 §:n 1 momentin sääntelyyn (s. 37) ei voida pitää relevanttina tai riittävänä, sillä julkisuuslain 23 §:n 1 momentissa vaitiolovelvollisuuden kohteeksi määritellään tältä osin seikat, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Sen sijaan vaitiolovelvollisuuden kohteena eivät julkisuuslain mukaan ole valmistelujulkisuuden piiriin kuuluvat ei-julkiset tiedot.