Eduskunta
Apulaispääsihteeri Timo Tuovinen

Muistio

6.11.2018

Hallintovaliokunnalle

Yleistä
Hallintovaliokunta on kutsunut minut kuultavaksi valiokunnan puhemiesneuvoston ehdotuksesta PNE 1/2018 vp:stä saamista kirjallisista asiantuntijalausunnoista.

Asiantuntijat suhtautuvat myönteisesti puhemiesneuvoston ehdotukseen, eikä esimerkiksi perusratkaisua valiokuntamallista kyseenalaisteta. Osassa lausuntoja nostetaan esille mm. valiokunnan jäsenmäärä, jota pidetään melko suurena, mutta parlamentaarisen edustavuuden kannalta perusteltuna. Laajan turvallisuusselvityksen tekemistä valiokunnan jäsenistä pidetään varsin yleisesti tarpeellisena.

Keskityn lausunnossani asiantuntijoiden kriittisiin huomioihin ja muutosehdotuksiin.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät
Oikeuskansleri, viitaten puolustusvaliokunnan lausuntoon, ja prof. Melander esittävät tiedusteluvalvonta-valiokunnan valvontatehtävän ulottamista Suojelupoliisin toimintaan kokonaisuudessaan.

> Virkamiesvalmistelun tehtävänä oli siviili- ja sotilastiedustelun parlamentaarisen valvonnan edellyttämä säädösvalmistelu. Valmistelun aikana ei siten tarkasteltu Suojelupoliisin parlamentaarista valvontaa kokonaisuutena. Puhemiesneuvoston ehdotukseen sisältyvä tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäväsäännös vastaa puhemiesneuvoston enemmistön kantaa.

Valiokunnan asiakirjojen julkisuus
Prof. Mäenpää arvioi, että ehdotetut eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n ja 43 b §:n muotoilut ovat kansallista turvallisuutta koskevien tietojen salassapidon osalta jossain määrin ristiriitaisia.

> Ehdotettu 43 b § on erityissäännös (lex specialis) suhteessa 43 a §:ään. Tiedusteluvalvonta-valiokunnan pöytäkirjan liitteisiin ja 31 b §:ssä säädettyä siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaariseen valvontatehtävään liittyviin asiakirjoihin sovelletaan 43 b §:ää ja tiedusteluvalvontavaliokunnan muihin asiakirjoihin 43 a §:ää. Säännösehdotuksissa ei ole ristiriita eikä niitä ole perusteltua muuttaa.

Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto
Mäenpään mukaan ehdotetun 43 c §:n 1 momentin perusteella kansanedustajan vaitiolovelvollisuus laajentuisi koskemaan myös perustuslain 50 §:n 3 momentissa tarkoitettua vaiteliaisuutta, joka perustuu valiokunnan päätökseen. Tällainen laajennus ei hänen mielestään 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 momentin sanamuodon (erityisesti ”vaiteliaisuus”) juuret ovat vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n 4 momentissa, joka koski ulkoasiainvaliokunnan jäseniä. Säännös laajennettiin ETA-, myöhemmin EU-jäsenyyden, myötä myös muiden valiokuntien jäseniin. Perustuslain 50 §:n 3 momentin sana ”vaiteliaisuus” on eduskuntakäytännössä tulkittu ”vaitiolovelvollisuuden” synonyymiksi.
>
> Tämä ilmenee selkeästi myös ETA-jäsenyyteen liittyneen hallituksen esityksen perusteluista HE 317/1992 vp, s. 20 ja EU –jäsenyyteen liittyneen esityksen perusteluista HE 318/1994 vp s. 22 sekä perustuslakivaliokunnan mietinnöstä PeVM 10/1994 vp, s. 6.

> Eduskuntatyössä on vakiintuneesti noudatettu menettelyä, jonka mukaan valiokunnissa tehdään tarvittaessa asiakohtainen määräys perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaisesta vaiteliaisuudesta. Puhemiesneuvoston antamien valiokuntien yleisohjeiden mukaan kaikilla valiokunnilla on perustuslain nojalla toimivalta perustaa vaitiolovelvollisuus. Eduskuntatyössä vaiteliaisuusmääräyksen käyttö on nähty perustelluksi erityisesti silloin, kun sen perusteluna on tiedon julkitulosta seuraava todellinen haitta Suomen edulle, esimerkiksi neuvottelutavoitteiden saavuttamisen vaarantaminen neuvotteluvaran paljastumisen vuoksi tai Suomen tahi unionin kansainvälisten suhteiden vaarantuminen sellaisten tietojen paljastumisen vuoksi, jotka toinen valtio tai unionin toimielin voi perustellusti edellyttää pidettävän salassa (ks. SuVL 2/2008 vp, s. 4/I). Tällaiset seikat eivät samastu asian käsittelyasiakirjojen ei-julkiseen luonteeseen ennen asian käsittelyn päättymistä valiokunnassa, vaan kyse on asiakirjan salassapitoa perusteleviin intresseihin rinnastuvista näkökohdista (ks. esimerkiksi viranomaisten julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohta).

Mäenpää katsoo, ettei vaiteliaisuusvelvoitetta ole myöskään tarkoitettu rinnastettavaksi salassapitovelvollisuuteen.

> Mäenpää tulkinta on ristiriidassa eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n 3 momentin nimenomaisen säännöksen kanssa: Salassa pidettäviä ovat lisäksi sellaiset asiakirjat, jotka kuuluvat valiokunnan perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla päättämän vaiteliaisuuden piiriin.

Mäenpää huomauttaa, että ehdotettuun vaitiolovelvollisuutta ja hyväksikäyttökieltoa koskevaan 43 c §:ään ei 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. Ilman tällaista sääntelyä kansanedustaja saisi edustajantoimensa päätyttyä paljastaa tällaisen tiedon ja käyttää sitä hyväkseen, mitä tuskin voidaan pitää asiamukaisena.

> Mäenpää huomautus on aiheellinen ja on syytä ottaa huomioon.

Salassapitovelvollisuuden rikkomisen rangaistavuus
Mäenpään mukaan ehdotettu työjärjestyksen 43 c §:n 3 momentin viittaussäännös ulottaisi rangaistavuuden myös luonteeltaan ei-julkisiin asiakirjoihin.

> Ehdotettuun vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttövelvollisuuden sääntelyyn työjärjestyksen 43 c §:ssä sisältyvä viittaus rikoslakiin on luonteeltaan informatiivinen, eikä sillä ole itsenäisiä oikeusvaikutuksia. Rikoslain 38 luvun 1 §:ssä rangaistavaksi säädetään tiedon paljastaminen salassapitovelvollisuuden vastaisesti.
>
> Säännösehdotus ei kriminalisoi tiedon paljastamista asiakirjasta, joka ei ole vielä julkinen. Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto ehdotetaan rajattavaksi salassapidettäviin tietoihin sekä seikkaan, josta valiokunta on nimenomaisesti ja asiakohtaisesti erikseen tehnyt perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaisen vaitiolopäätöksen. Eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n 3 momentin mukaan salassa pidettäviä ovat sellaiset asiakirjat, jotka kuuluvat valiokunnan perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla päättämän vaiteliaisuuden piiriin

Tiedusteluvaltuutetun nimittäminen
Eduskunnan oikeusasiamies ja Melander arvioivat lausunnoissaan tiedusteluvalvontavaliokunnan roolia tiedusteluvaltuutetun nimittämismenettelyssä. Oikeusasiamies esittää, että tiedusteluvalvontavaliokunta antaisi kannanoton nimitettävästä.

> Puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnalla ei ole roolia tiedusteluvaltuutetun nimittämisprosessissa. Sitä ei myöskään tarkasteltu virkamiesvalmistelussa

eikä se tullut esille puhemiesneuvoston käsittelyssä. Valiokuntien nykyisestä roolista eduskunnan yhteydessä toimivien tahojen nimittämismenettelyssä voi todeta seuraavan:

Perustuslakivaliokunta arvioi eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen tehtävään ilmoittautuneita, jonka jälkeen täysistunto valitsee oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen. Lisäksi perustuslakivaliokunta esittää kannanoton apulaisoikeusasiamiehen sijaisesta ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajasta, jotka oikeusasiamies nimittää.

Tarkastusvaliokunta arvioi valtiotalouden tarkastusviraston pääjohtajan virkaa hakeneita, jonka jälkeen täysistunto valitsee pääjohtajan.