Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 9.11.2018 KELLO 9.30
PNE 1/18 vp eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta

Puhemiesneuvoston ehdotukset ovat valiokunnassa mietintöasiana. Valiokunnan kannanotto koskee siten säädösehdotusten kaikinpuolista asianmukaisuutta ja samalla väistämättä myös niiden perustuslainmukaisuutta. Kummankin kysymyksen osalta voidaan ehdotettuja säädännäisiä järjestelyjä nähdäkseni pitää yleisesti ottaen asianmukaisina ja perusteltuina. Mainitsen sen vuoksi seuraavassa vain joitakin sellaisia yksittäisiä kysymyksiä, jotka vielä näyttäisivät ansaitsevan valiokunnan tarkastelua. Säädöstyyppiin - laki vai työjärjestys – liittyvien kysymysten taustaksi viittaan yleisesti siihen, mitä olen esittänyt tiedustelutoiminnan valvontaa koskevasta lakiehdotuksesta (HE 119/17 vp) valiokunnalle tänään antamani lausunnon alussa. Toiston uhallakin esitän kuitenkin myös tässä aluksi joitakin säädöstyypin valintaan liittyviä näkökohtia.

- - - - - - -

Puhemiesneuvoston ehdotuksen keskeinen asia on tiedusteluvalvontavaliokunta, sen asettaminen, kokoonpano, tehtävät, valtuudet ja velvoitteet. Uusi valiokunta on eduskunnan valiokuntien joukossa sikäli hyvin poikkeuksellinen, että sille tulee merkittäviä eduskunnan ulkopuolelle ulottuvia tehtäviä ja valtuuksia. Tässä suhteessa siihen voidaan jotenkin rinnastaa vain vuonna 2007 perustuslain muutoksilla (PL 35 ja 90 §) perustettu tarkastusvaliokunta. Tiedusteluvalvontavaliokunnalle nyt uskottavat eduskunnan ulkopuolelle ulottuvat tehtävät ja valtuudet ovat nähdäkseni kuitenkin merkittävämmät - osaksi tehtävien sisällön vuoksi ja osaksi myös siksi, että tehtävien taustalla ei tässä ole vanhaa käytäntöä, kuten oli (valtiontilintarkastajien toimittamassa) valtiontalouden tarkastuksessa. Poikkeuksellista ei tässä ole vain uuden valiokunnan keskeinen tehtävä,

vaan myös tapa, jolla valiokunnan perustamisesta ja tehtävistä säädetään. Eduskunnan valiokunnat on vakiintuneesti perustettu perustuslaissa tai perustuslaissa osoitetun valtuuden nojalla eduskunnan työjärjestyksessä (nyt PL 35 § ja TJ 7 §). Myös valiokuntien tehtäviä ja työnjakoa järjestellään samoin perustuslaissa ja työjärjestyksessä. Tavallisessa laissa ei yleensä säädetä lainkaan valiokuntien tehtävistä (jos sivuutetaan senkaltaiset erityiset ”tehtävät” kuin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3,1 §:ssä tarkoitettu eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kuuleminen). Voidaan katsoa, että työjärjestystä koskeva PL 52,1 §:n säännös ja eduskunnan autonomia edellyttävät valiokuntia koskevasa säätelyssä lähtökohtana juuri tällaista ”perustuslaki ja /tai työjärjestys”-menettelytapaa.

Jos nyt olisi kyse sellaisen uuden valiokunnan perustamisesta, jonka toimialaan ehkä kuuluisivat tiedusteluasiat, mutta joka olisi ”tavallinen” valiokunta sikäli, että sille ei tulisi mitään eduskunnan ulkopuolelle ulottuvia tehtäviä ja valtuuksia, voitaisiin valiokunta perustaa ja se tulisi perustaa vain työjärjestyksessä (kun perustuslakia ei muuteta). Tilanne muuttuu, jos ja kun uudelle valiokunnalle annetaan eduskunnan ulkopuolelle ulottuvia tehtäviä ja valtuuksia. Tällaisia eduskunnan ulkopuolelle ulottuvia - mahdollisesti yksilöiden asemaan vaikuttavia – valtuuksia ei valiokunnalle voida säätää työjärjestyksessä. Näitä uuden valiokunnan eduskunnan ulkopuolelle ulottuvia valtuuksia on nyt järjestetty valiokunnassa esillä olevassa tiedustelutoiminnan valvontaa koskevassa lakiehdotuksessa (HE 119/17 vp). Valiokunnan asettamista ja toimintaa koskeva muu (tavanomainen) säätely ei sen sijaan kuuluu lakiin vaan työjärjestykseen.

- - - - - - -

Työjärjestyksen muuttamisehdotuksen 8 § koskee valiokunnan jäsenmäärää. Valiokunnan käsittelemien asioiden salassapysyminen on oleellinen edellytys valiokunnan menestymiselle tehtävässään. Salassapysymisen edellytyksistä huolehtiminen puoltaa voimakkaasti valiokunnan kokoonpanon suppeutta. Pidän tätä näkökohtaa asiallisesti painavampana kuin esim. sellaista edustavuusvaatimusta, jonka mukaan kaikilla eduskuntaryhmillä tai kaikilla eduskunnassa edustettuina olevilla puolueilla täytyisi olla edustus tässä valiokunnassa. Minusta seitsemän tai enintään yhdeksän jäsentä voisi olla tässä asiallisesti perusteltu ratkaisu. Nyt ehdotetulla jäsenmäärällä – yksitoista jäsentä – on kuitenkin se painava peruste, että perustuslaki (PL 35 §) ei hyväksy pienempää jäsenmäärää. - Minusta PL 35,2 §:n sanamuoto taustoineen vahvasti viittaa siihen, että valiokunnille on valittava varajäseniä. Ehdotettua 2 varajäsentä voidaan tässä tilanteessa pitää perusteltuna.

Työjärjestyksen 8 §:n ehdotettu muutos koskee vain säännöksen 1 momenttia. Säännöksen 3 momentin kai näin muuttamatta jäävän sanamuodon mukaan eduskunta voi tarvittaessa valiokunnan esityksestä päättää lisätä suuren valiokunnan varajäsenten taikka ”muun valiokunnan jäsenten tai varajäsenten määrää”. (Momentti sisällytettiin perustuslakiuudistuksen yhteydessä uudistettuun työjärjestykseen ja sitä perusteltiin tarkoituksella ” varmistaa valiokunnan päätösvaltainen toiminta esimerkiksi tilanteessa, jossa suuri osa valiokunnan jäsenistä ei voi osallistua asian käsittelyyn” ; PNE 1/99 vp, s.9). Momentin antamalle mahdollisuudelle ei liene juuri ollut käyttöä ja voidaan olettaa, että tiedusteluvalvontavaliokunta ei hevin tule mainitunlaista esitystä tekemään eikä eduskunta mahdolliseen esitykseen myöntymään. Silti voidaan kysyä, onko momentti ylipäätään sovellettavissa mm. salassapitotarpeen vuoksi erityisasemassa olevaan tiedusteluvalvontavaliokuntaan ja pitääkö soveltamismahdollisuuden torjumiseksi ehkä tehdä jotain, esim. lausua asiasta perustuslakivaliokunnan mietinnössä.

Ehdotuksessa esitetään muutoksia 17 §:ään, joka koskee valiokuntien asettamista. Säännöksen 2 momentin loppuun ehdotetaan virkettä:

> ”Ennen tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamista puhemies hankkii valiokunnan jäseniksi ehdotetuista turvallisuusselvityslaissa (726/2014) tarkoitetun laajan turvallisuusselvityksen.”
> (Ko. laissa kai puhutaan laajasta henkilöturvallisuusselvityksestä)

Kohta on periaattellisesti merkittävä, mutta myös ongelmallinen. Ongelmallisuus ei ole siinä, etteikö turvallisuusselvitystä olisi syytä hankkia, vaan enemmänkin siinä, miten näin merkittävästä asiasta tulisi säätää. Menettelyn merkittävyyttä arvioitaessa on kyllä syytä ottaa huomioon sellaiset perusteluissakin esitetyt seikat kuin: selvityksen hankkimiseen pitää saada kohteena olevan henkilön suostumus, saatu selvitys ei mitenkään sido sen saajaa eikä siten oikeudellisesti rajoita eduskunnan päätösvaltaa valiokunnan asettamisessa ja saatu selvitys ei perustelujen mukaan (s. 32) johda muuhun kuin siihen, että”saatuaan turvallisuusselvitykset eduskunnan puhemies keskustelee tarvittaessa jäseneksi ehdotetun kanssa selvitysten mahdollisesti aiheuttamista toimenpiteistä”.

Turvallisuusselvityksen hankkiminen ei kuitenkaan ole merkityksetön muodollisuus, vaan sillä selvästi tavoitellaan jotakin valiokunnan toiminnan kannalta merkittävää, nimitettäköön tätä lyhyesti vaikka varmistukseksi valiokunnan jäseniltä vaadittavasta erityisestä luotettavuudesta. Lähtökohtana turvallisuusselvityksen vaatimisessa tuskin on ajatus, että turvallisuusselvitys ei koskaan johda valiokunnan jäseneksi tulooon

vaikuttaviin seuraamuksiin, että koskaan ei ts. tarvita puhemiehen kanssa keskusteluja ”selvitysten mahdollisesti aiheuttamista toimenpiteistä”. (On sinänsä kyllä ajateltavissa, että jo turvallisuusselvityksen edellyttämisellä saadaan käytännössä ennalta karsittua jäsenehdokkaiksi vain edustajia, joille selvitys ei voi aiheuttaa ongelmia.) Jos turvallisuusselvityksen hankkiminen voi vaikka poikkeuksellisesti johtaa siihen, että jäseneksi ehdotettu ei selvityksen sisällön vuoksi tosiasiassa voi tulla valituksi, merkitsee se sitä, että kansanedustajan ei katsota tosiasiassa täyttävän edellytyksiä valiokunnan jäsenyyteen, siis yhteen niistä puhtaasti eduskunnan sisäisistä tehtävistä, johon kaikilla kansanedustajilla katsotaan olevan juuri kansanedustajan aseman antama (vaali)kelpoisuus. Ehdotetun järjestelyn vaikutukset voivat siten olla kansanedustajan aseman kannalta merkittäviä. Jos tätä periaatteellista puolta pidetään silmällä, voidaan kysyä, voidaanko tällaisia vaikutuksia kansanedustajan asemaan toteuttaa pelkillä työjärjestyksen säännöksillä. Tällaista kysymystä ei voida vakuuttavasti väistää sillä, että turvallisuusselvitys ei synnytä mitään oikeudellista välttämättömyyttä. (Kestämätön olisi myös sellainen peruste, jonka mukaan kenelläkään edustajalla ei ole velvollisuutta suostua jäseneksi tiettyyn valiokuntaan.)

Säätämistapaan, säädöstyyppiin, liittyy tässä toinenkin periaatteellinen kysymys. Turvallisuusselvityksen hankkimista, sisältöä ja käyttämistä koskevat säännökset on varsin tarkasti säädetty laissa (turvallisuusselvityslaki 726/2014). Laissa ei ole ollut kyse vain säätelyn huolellisuudesta ja kattavuudesta sinänsä. Sekä nykyinen vuoden 2014 laki että sitä edeltänyt turvallisuusselvityksistä annettu vuoden 2002 laki on käsitelty myös perustuslakivaliokunnassa (pevl 3/14 vp ja pevl 21/01 vp). Valiokunta on vuoden 2014 lausunnossaan mm. todennut, että ehdotettua säätelyä oli arvioitava ”ennen muuta” PL 10 §:n 1 momentin kannalta, jossa ”turvataan jokaisen yksityiselämä ja edellytetään, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.” Valiokunta myös totesi pitävänsä suhteellisuusvaatimuksen kannalta ”erityisen merkityksellisenä, millaiseksi laissa järjestetään sen henkilön asema, jota koskevista tiedoista turvallisuusselvitys tehdään.” Tässä yhteydessä merkityksellistä on, että valiokunta on katsonut turvallisuuusselvitystä koskevien säännöstöjen koskevan merkittävästi perusoikeuden suojaa ja pitänyt, kuten perusoikeuskysymyksissä yleensäkin, tärkeänä sitä, että järjestelyt asiassa toteutetaan laissa ja riittävän tarkkarajaisesti.

Vaikka työjärjestyksestä on perustuslakivaliokunnan suulla lausuttu, että sitä tulee ”normistatukseltaan pitää asiallisesti lain tasoisena” (pevm 10/98 vp, s.17), se ei varsinkaan

perusoikeuksia koskevaa tarkempaa säätelyä(säätelykompetenssia) ajatellen ole vaihtoehtoinen lain kanssa. Työjärjestyksen säätäminen ei valmisteluprosessin ja eri vaiheisiin liittyvän julkisen keskustelun kannalta vastaa lain säätämistä. Tärkeää lain ja työjärjestyksen rinnakkain tarkastelussa on myös valiokunnan juuri lainatun toteamuksen jatkoksi esittämä seikka:

> ”Työjärjestyksen erikoisasema lakeihin nähden näkyy lähinnä vain työjärjestyksen sisällön rajoituksina: työjärjestyksessä säädetään valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä.”

Tähän liittyen voidaan myös todeta, että silloinkin kun kyse ei ole ollut leimallisesti perusoikeuksien suojaa koskevista järjestelyistä, on kansanedustajien oikeuksia tai oikeusasemaa koskeva säätely tyypillisesti toteutettu laissa (esim. edustajanpalkkiota, eläkettä, tai vaikkapa lahjuksen ottamista kansanedustajana koskevat säännökset).

Minusta ehdotettua kansanedustajia koskevaa turvallisuusselvitysjärjestelyä ei voida toteuttaa pelkästään työjärjestyksen säännöksillä. Se, että kyseessä on laissa säätämistä edellyttävä, yksilön (perus)oikeusasemaa koskeva järjestely, saattaa vielä korostua turvallisuusselvityslain 29 §:n säännöksen johdosta. Tuon säännöksen mukaan

> ”Jos laajan henkilöturvallisuusselvityksen tarkoituksen saavuttaminen sitä välttämättä edellyttää, voidaan henkilöturvallisuusselvitys yksittäistapauksessa ulottaa koskemaan myös selvityksen kohteen läheisiä.”

Jos nyt ehdotettu laajan henkilöturvallisuusselvityksen hankkiminen saattaisi tulla tällä tavoin koskemaan myös ko. kansanedustajan läheisiä , olisi hyvin selvästi kysymys täysin eduskunnan ulkopuolisen henkilön oikeuksia koskevasta järjestelystä. Tässä kohden voidaan jonkinlaisena vertailukohtana viitata myös siihen, miten kansanedustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuutta koskevien työjärjestyksen muutosten yhteydessä vuonna 2014 annettiin säädösmuodon valinnassa merkitystä myös sille, että ilmoittamisvelvollisuutta ei ulotettu kansanedustajan läheisiin.(Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2014, s.29-30; PNE 1/14 vp, erit.s.5 ja pevm 7/14 vp, s. 2).

Tilanteiden mahdollisen arkaluontoisuuden vuoksi on ehkä ymmärrettävää, että saadun turvallisuusselvityksen mahdollisista vaikutuksista todetaan perusteluissa vain, että puhemies tarvittaessa keskustelee jäseneksi ehdotetun kanssa selvitysten mahdollisesti aiheuttamista toimenpiteistä. Kun säännöksellä ollaan järjestämässä uuden tyyppistä tilannetta, olisi jo säätämisvaiheessa kuitenkin aiheellista olla jonkinlaista kuvaa ainakin siitä, miten menetellään, jos tilanteessa tarvittaisiin päätöksiä. (Jos esim. puhemies katsoisi, että ehdotettu kansanedustaja ei sovi toimimaan valiokunnan jäsenenä, mutta ehdotettu tai

hänen ryhmänsä olisi toista mieltä.)

Ehdotettu 31 b § koskee tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäviä ja vireillepano-oikeutta. Säännöksen 3 momentin mukaan valiokunnalla on ”oikeus omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle.” Perustuslakivaliokunta käsitteli samantapaista valiokunnan oikeutta omasta alotteestaan ottaa asioita käsiteltäväksi ja antaa niistä mietintö täysistunnolle tarkastusvaliokunnan perustamista koskeneesta esityksestä vuonna 2006 antamassaan mietinnössä (pevm 10/06 vp). Esitykseen sisältyi PL 90,1 §:n muutos, jonka mukaan perustettavan tarkastuvaliokunnan tuli ”saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa.” Perustuslakivaliokunnan voidaan tulkita suhtautuneen mietinnössään varsin pidättyvästi mahdollisuuteen antaa valiokunnille oikeus oma-aloitteeseen asioiden toimittamiseen täysistunnon käsiteltäväksi. Valiokunta totesi tästä mm. (s. 5):

> ” Ehdotuksessa on toisaalta kysymys tarkastusvaliokunnan oikeudesta saattaa omasta aloitteestaan käsiteltäväksi ottamansa asia myös täysistunnossa käsiteltäväksi. Tällaista oikeutta ei pääsäännön mukaan ole eduskunnan muilla valiokunnilla. Perustuslaissa ei nimittäin ole yleistä säännöstä eduskunnan valiokunnan aloiteoikeudesta. Tällä ei kuitenkaan ole ollut tarkoitus puuttua eräillä valiokunnilla, kuten valtiovarainvaliokunnalla, perinteisesti olleeseen poikkeukselliseen asioiden vireillepano-oikeuteen (HE 1/1998 vp, s. 91/II). Perustuslakivaliokunnan oikeudesta ryhtyä omasta aloitteestaan tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta ja siten mahdollisuudesta saattaa asia täysistunnossa käsiteltäväksi on säädetty perustuslain tasolla. Säännökset asioista ovat perustuslain 115 §:n 2 momentissa ja 114 §:n 2 momentissa. Perustuslakivaliokunta pitää nämä seikat huomioon ottaen asianmukaisena, että tarkastusvaliokunnan tehtävästä saattaa merkittävät valvontahavaintonsa eduskunnan tietoon säädetään ehdotetulla tavalla perustuslaissa.”

Vaikka valiokunnan kannanoton voidaan ajatella viittaavan toiseen suuntaan, voidaan nyt ehdotettu tiedusteluvalvontavaliokunnan oikeus oma-aloitteisiin toimiin mielestäni toteuttaa myös pelkästään työjärjestykseen otettavalla ehdotetun kaltaisella säännöksellä. Kyseessä on joka tapauksesssa puhtaasti eduskunnan sisäinen järjestely, joka ei poikkea mistään perustuslain konkreettisesta säännöksestä eikä myöskään merkitse menettelyllistä uutuutta valiokuntien ja täysistunnon toimintaan. Toinen asia on, että uusien järjestelyjen yhteydessä on aina syytä harkita, edellyttääkö tai puoltaako niiden merkitys asian järjestämistä perustuslain tasolla.