OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri
Erityisasiantuntija Anu Mutanen

LAUSUNTO
13.11.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

PUHEMIESNEUVOSTON EHDOTUS EDUSKUNNAN TYÖJÄRJESTYKSEN JA EDUSKUNNAN VIRKAMIEHISTÄ ANNETUN LAIN 9 §:N MUUTTAMISESTA (PNE 1/2018 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt otsikossa mainittuun puhemiesneuvoston ehdotukseen (PNE 1/2018 vp) liittyen oikeusministeriöltä lausuntoa ministerivastuulain soveltamisen ulottamisesta tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseniin. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Ministerin oikeudellinen vastuu määräytyy perustuslain 114–116 §:n mukaisesti. Mainittuun sääntelyyn on sisällytetty edellytykset, joita tavanomaisten rikosoikeudellisten vastuuedellytysten lisäksi vaaditaan syytteen nostamiseksi ministeriä vastaan. Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti. Kysymyksen valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuudesta tutkii perustuslakivaliokunta, jonka kannanoton saatuaan eduskunnan täysistunto tekee päätöksen syytteen nostamisesta. Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa.

Laissa valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä (196/2000, ministerivastuulaki) säädetään perustuslain edellyttämällä tavalla tarkemmin ministerivastuuasioiden käsittelystä sekä valtakunnanoikeuden toiminnasta. Ministerivastuulakia sovelletaan tutkittaessa ministerivastuuasioita, joita ovat lain 1 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenen, valtioneuvoston oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin ja tämän sijaisen sekä eduskunnan oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen virkatointen lainmukaisuutta koskevat asiat.

Kansanedustajan asemasta säädetään perustuslaissa säännöksin (erityisesti 27–32 §), joiden tarkoituksena on turvata kansanedustajan oikeus ja tosiasiallinen mahdollisuus hoitaa edustajantehtäväänsä vapaana asiaankuulumattomista rajoituksista. Perustuslain 29 §:n mukaan kansanedustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset.

Käyntiosoite
Eteläesplanadi 10
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
02951 6001

Faksi
09 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

Kansanedustajat eivät ole virkavastuun alaisia, mutta rikosvastuu ulottuu myös heihin. Perustuslain 30 §:n säännökset turvaavat kuitenkin kansanedustajan koskemattomuutta siten, että häntä ei saa asettaa syytteeseen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut päätöksellä, jota 5/6 annetuista äänistä on kannattanut. Kansanedustajaa ei myöskään saa rikosepäilyn perusteella ilman eduskunnan suostumusta pidättää tai vangita ennen oikeudenkäynnin alkamista.

Kansanedustajan asema muodostuu mainittujen perustuslain säännösten kokonaisuudesta, jossa ei ole pääsääntöisesti erotettu edustajan valiokuntatoimintaa edustajan muusta valtiopäivätoiminnasta (vrt. perustuslain 32 §). Valiokuntatyöhön liittyy kuitenkin tiettyjä erityispiirteitä, joiden vuoksi esimerkiksi valiokuntakokousten julkisuus poikkeaa perustuslain 50 §:ssä säädetyllä tavalla eduskunnan toiminnan muusta julkisuudesta. Perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaisesti valiokunnan jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta katsoo välttämättömästä syystä asian erityisesti vaativan. Valiokunnan asiakirjojen julkisuudesta säädetään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:ssä. Eduskunnan työjärjestykseen on puhemiesneuvoston ehdotuksessa ehdotettu tehtäväksi eräitä muutoksia (kuten laajan turvallisuusselvityksen käyttöönotto ja valiokuntatyön salassapitoa koskevan sääntelyn muutokset), joiden tarkoituksena on muun ohella huolehtia tiedusteluvalvontavaliokunnan toimintaedellytysten ja valvonnan tehokkuuden turvaamisesta. Eduskunnan työjärjestykseen sisällytettäisiin myös informatiivinen viittaussäännös, jonka mukaan rangaistus salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta säädetään rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:ssä.

Hallintovaliokunnan esittämän kysymyksen arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon, että perustuslaissa ei aseteta kansanedustajille tai heidän valiokuntajäsenyyksilleen erillisiä kelpoisuusvaatimuksia.

Ministerivastuumenettelyn ulottaminen tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseniin, siis joukkoon kansanedustajia, merkitsisi kansanedustajan perustuslaissa turvatun aseman muutosta, mikä puolestaan edellyttäisi perustuslain muuttamista. Myös sääntelyä ministerivastuusta olisi tarkistettava (esim. valtakunnanoikeuden tuomiovallan alaisuudessa oleva henkilöpiiri perustuslain 101 §:n 1 momentissa sekä ministerivastuulain 1 §:n mukainen soveltamisala). Ministerin oikeudellinen vastuu on oma instituutionsa, jonka ulottaminen kansanedustajiin olisi laaja-alainen, monimutkainen ja periaatteellisestikin hankala kysymys.

On myös otettava huomioon, että ministerin oikeudellisen vastuun ulottaminen kansanedustajiin ei olisi ajateltavissa vaihtoehdoksi tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenehdokkaista tehtäväksi ehdotetulle turvallisuusselvitykselle: Ministerivastuuasian käsittelyssä on kyse jälkikäteisestä menet-

telystä, jossa viimekädessä tutkitaan virkatointen lainmukaisuus valtakunnanoikeudessa. Turvallisuusselvityksellä puolestaan pyritään etukäteen varmistamaan, että selvityksen kohde voi käsitellä turvaluokiteltuja tietoja ilman vaaraa valtion turvallisuuden, maanpuolustuksen, Suomen kansainvälisten suhteiden, yleisen turvallisuuden tai muun niihin verrattavan yleisen edun vahingoittumisesta (turvallisuusselvityslain 1 §).