Veli-Pekka Viljanen

PNE 1/2018 vp EDUSKUNNAN TYÖJÄRJESTYKSEN JA EDUSKUNNAN VIRKAMIEHISTÄ ANNETUN LAIN 9 §:n MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 16.11.2018

1. Yleistä

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa ehdotetaan eduskunnan työjärjestykseen tehtäväksi tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestämisestä ja tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamisesta johtuvat tarpeelliset muutokset.

Sotilas- ja siviilitiedustelun parlamentaarista valvontaa varten eduskuntaan perustettaisiin yhdeksi eduskunnan pysyväksi valiokunnaksi tiedusteluvalvontavaliokunta (7 §). Valiokunnassa olisi 11 jäsentä ja 2 varajäsentä. Valiokunnan tehtävä poikkeaisi varsin merkittävästi muiden pysyvien valiokuntien tehtävistä. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäviin ei kuuluisi esimerkiksi hallituksen esitysten valmisteleva käsitteleminen ennen niiden lopullista käsittelyä täysistunnossa (vrt. PL 40 §), mitä voidaan pitää useimpien valiokuntien päätehtävänä. Tosin jo nykyisin eduskunnassa toimii valiokuntia, joiden päätehtävä on tästä poikkeava (tarkastusvaliokunta, tulevaisuusvaliokunta).

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa valiokuntamuodon valintaa perustellaan muun muassa sillä, että valiokunnat ovat eduskunnan perinteinen työskentelymuoto ja keskeinen osa eduskunnan työtä. Toiminnan organisoimisen valiokuntamuodossa antaisi tiedustelutoiminnan parlamentaariselle valvonnalle itsenäisen aseman suhteessa valvottaviin ja lisäisi toiminnan arvovaltaa ja uskottavuutta. Valiokuntamuoto antaisi valvonnan toteuttamiselle myös selkeät toimintapuitteet, olisi hallinnollisesti kevyt eikä edellyttäisi kovin paljon lisäsääntelyä (PNE, s. 15-16).

Pidän puhemiesneuvoston ehdotuksessa omaksuttua parlamentaarisen tiedustelutoiminnan järjestämisen perusratkaisua eli erityisen valiokunnan perustamista kyseistä tehtävää varten valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena ja puhemiesneuvoston ehdotuksessa esitetyillä perusteilla myös perusteltuna. Tiedusteluvalvontavaliokunnan perustaminen ei edellytä arvioni mu-

kaan muutoksia perustuslain eduskuntaa koskevaan sääntelyyn, vaan tarvittava sääntely on toteutettavissa ehdotetulla tavalla eduskunnan työjärjestykseen ja lakiin tiedustelutoiminnan valvonnasta otettavilla säännöksillä. Pidän puhemiesneuvoston ehdotusta eduskunnan työjärjestyksen edellyttämistä muutoksista pääosin perusteltuna ja valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana. Rajoitun lausunnossani sen vuoksi käsittelemään kahta erityiskysymystä.

2. Eduskunnan työjärjestyksen ja eduskuntalain välinen suhde

Hallituksen esitykseen 199/2017 vp sisältyvässä ehdotuksessa laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta on tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa koskeva laintasoinen perussäännös. Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskunnan tiedusteluvaliokunta, jonka tehtävistä säädetään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä. Lisäksi lakiehdotukseen sisältyy säännös tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeuksista (3 §) ja valiokunnan oikeudesta saada selvitys (4 §).

Puhemiesneuvoston ehdotukseen eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta sisältyy tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäviä koskeva tarkempi sääntely. Ehdotuksen 31 b §:n 1 momentin mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä on toimia siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarisena valvojana. Pykälän 2 momentin mukaan Tiedusteluvalvontavaliokunnan tulee parlamentaarista valvontatehtäväänsä hoitaessaan 1) valvoa tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta; 2) seurata ja arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä; 3) seurata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa; 4) käsitellä valmistelevasti tiedusteluvaltuutetun kertomukset; 5) käsitellä tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 18 §:n 2 momentin mukaiset valvontahavainnot.

Perustuslain 52 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan työjärjestyksessä annetaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Työjärjestys hyväksytään täysistunnossa lakiehdotuksen käsittelystä säädetyssä järjestyksessä ja julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Kuten mainitusta perustuslain säännöksestä ilmenee, eduskunnan työjärjestyksen sääntelyala kohdistuu eduskuntatyöhön, eduskunnassa noudatettaviin menettelyihin ja eduskunnan organisatoriseen järjestämiseen. Eduskunnan työjärjestykseen eivät sen sijaan sovi luontevasti säännökset, joiden vaikutus kohdistuu eduskunnan ulkopuolelle. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä on siviili- ja sotilastiedustelun parlamentaarinen valvonta. Valvonnan kohteena ovat

eduskunnan ulkopuoliset tahot, siviilitiedustelun osalta suojelupoliisi ja sotilastiedustelun osalta pääesikunta ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos sekä puolustushaarat siltä osin kun niillä on sotilastiedusteluun liittyviä tehtäviä. Tämän vuoksi on valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua, että eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan keskeiset näihin viranomaisiin kohdistuvat valvontatehtävät ilmenevät kattavasti laista eivätkä ne jää eduskunnan työjärjestyksen varaan. Tältä osin merkitystä ei ole sillä, että eduskunnan työjärjestys käsitellään eduskunnassa samassa järjestyksessä kuin eduskuntalait ja että työjärjestys tämän johdosta oikeusnormien hierarkiassa sijoittuu samalle tasolle kuin eduskuntalait.

Nyt lakiehdotuksessa tosin yleisesti todetaan, että tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta (HE 199/2017 vp). En pidä tätä kuitenkaan riittävänä lakitasoisena sääntelynä. Työjärjestykseen ehdotetun viisikohtaisen luettelon kolme ensimmäistä tehtävää täsmentävät olennaisesti sitä, mitä parlamentaariseen valvontaan kuuluu ja miltä osin valiokunta valvoo tiedusteluviranomaisten toimintaa. Sen mukaan valiokunta valvoo tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, seuraa ja arvioi tiedustelutoiminnan painopisteitä sekä seuraa ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Mainitut tehtävät täsmentävät olennaisesti tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan sisältöä ja soveltamisalaa. Koska tiedustelutoiminnan kohteena ovat eduskunnan ulkopuoliset tiedusteluviranomaiset, tulisi kyseisten säännösten nähdäkseni sisältyä lakiin tiedustelutoiminnan valvonnasta eikä eduskunnan työjärjestykseen. Erityisesti sellaiset säännökset, joiden voidaan katsoa laajentavan parlamentaarisen valvonnan alaa (esimerkiksi kysymys, missä laajuudessa suojelupoliisin toiminta on parlamentaarisessa valvonnassa), tulee sisällyttää eduskunnan työjärjestyksen sijasta lakiin.

Sen sijaan 31 b §:n 2 momentin 4 ja 5 kohdassa (tiedusteluvaltuutetun kertomusten valmisteleva käsittely ja tiedusteluvaltuutetun valvontahavaintojen käsittely) mainitut tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, joista voidaan säätää eduskunnan työjärjestyksessä. Sama koskee valiokunnan mahdollisuutta oma-aloitteisesti ottaa käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluva asia ja laatia siitä mietintö täysistunnolle.

3. Tiedusteluvalvontavaliokunnan asettaminen

Työjärjestysehdotuksen 17 §:n 2 momentin mukaan tiedusteluvalvontavaliokunta asetettaisiin vasta sen jälkeen, kun valtioneuvosto on eduskuntavaalien jälkeen tullut nimitetyksi, jollei

eduskunta puhemiesneuvoston ehdotuksesta toisin päätä. Ehdotuksen perustelujen mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnan työn luottamuksellinen luonne ja valiokunnan tehtävien edellyttämä perehtyneisyys sekä se, ettei valiokunta valmistele kiireellisiä päätösasioita täysistunnolle, puoltavat sitä, että valiokunta valittaisiin vain kerran vaalikaudessa (PNE, s. 32).

Nämä puhemiesneuvoston esittämät näkökohdat ovat riittäviä perustelemaan poikkeuksellisesti ehdotettua ratkaisua, jossa tiedusteluvalvontavaliokunnan asettaminen siirretään tapahtuvaksi vasta valtioneuvoston nimittämisen jälkeen. Toisaalta tiedustelutoiminnan parlamentaariseen valvontaan ei tulisi muodostua pitkiä katkoksia. Jos valtioneuvoston muodostaminen viivästyisi merkittävästi, olisi perusteltua, että eduskunta käyttäisi säännöksen tarkoittamaa mahdollisuutta asettaa valiokunta jo ennen valtioneuvoston nimittämistä.

Ehdotetun 17 §:n 2 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan puhemies hankkisi ennen tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamista valiokunnan jäseniksi ehdotetuista edustajista turvallisuusselvityslaissa tarkoitetun laajan turvallisuusselvityksen. Tällainen menettely sopii huonosti eduskunnan asemaan kansan valitsemana ylimpänä valtioelimenä (PL 2 § 1 mom.) sekä vaaleilla valitun kansanedustajan korostetun riippumattomaan valtiosääntöiseen asemaan (PL 29 §). Tätä riippumattomuutta korostaa kansanedustajan vahva perustuslaissa säädetty koskemattomuus, joka sisältää muun ohella kiellon estää kansanedustajaa hoitamasta edustajantointaan (PL 30 § 1 mom.).

Valiokuntatyöhön osallistuminen on keskeinen osa kansanedustajan työtä. Ainoa perustuslain tuntema rajoitus kansanedustajan oikeudelle tulla valituksi valiokunnan jäseneksi koskee kansanedustajina toimivia ministereitä, jotka eivät perustuslain 48 §:n 1 momentin mukaan voi olla jäseninä valiokunnissa. Eduskunnan työjärjestyksen 9 § osoittaa, että kansanedustajille, jotka eivät ole ministereitä, on jopa valtiosääntöinen velvollisuus osallistua valiokuntatyöhön. Pykälän mukaan ainoastaan edustajalla, joka on jo valittu kahden valiokunnan jäseneksi, on oikeus kieltäytyä useamman valiokunnan jäsenyydestä. Eduskunta voi lisäksi vapauttaa yksittäisen edustajan valiokunnan jäsenyydestä, mutta vain tämän omasta pyynnöstä. Käsitykseni mukaan perustuslaki ei mahdollista sellaista järjestelyä, jossa tietyn valiokunnan jäsenille asetettaisiin kansanedustajan aseman lisäksi muita kelpoisuusvaatimuksia. Myöskään kansanedustajan mahdollisuutta tulla asetetuksi ehdolle valiokuntaan, ei voida nähdäkseni rajoittaa.

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa turvallisuusselvityksen hankkimista tiedusteluvalvontavaliokuntaan ehdolla olevista kansanedustajista pidetään ”välttämättömänä tiedusteluvalvontava-

liokunnan riittävän tiedonsaannin turvaamisen kannalta” (PNE, s. 40). Perusteluissa korostetaan sitä, että menettelyssä on kyse ainoastaan selvityksen hankkimisesta, eikä saatu selvitys sido eduskuntaa (PNE, s. 40). Edelleen perusteluissa todetaan, että saatuaan turvallisuusselvitykset eduskunnan puhemies keskustelee tarvittaessa jäseneksi ehdotetun kanssa selvitysten mahdollisesti aiheuttamista toimenpiteistä (PNE, s. 32).

On selvää, että ainakin teoriassa turvallisuusselvitykset voivat vaikuttaa valiokunnan kokoonpanoon, vaikka kyse ei olekaan eduskuntaa oikeudellisesti sitovista kannanotoista.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävä perustuu luottamuksellisuuteen. Kun valiokunta käsittelee kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäviä asioita ja asiakirjoja, on selvää, että siihen kohdistuu esimerkiksi korostettu vaatimus tietojen salassa pitämisestä. Tämä näkyykin perustellusti ehdotetussa erityissäännöksessä salassapitovelvollisuudesta tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnassa (43 b §). Oikeudellisesti valiokunnan tiedonsaantioikeus perustuisi lakiin tiedustelutoiminnan valvonnasta. Turvallisuusselvityksillä ei oikeudellisesti pitäisi olla siten vaikutusta siihen, kuinka laajana valiokunnan tiedonsaantioikeus toteutuu.

Olen edellä kiinnittänyt huomiota siihen, että laajan turvallisuusselvityksen hankkimista koskeva säännösehdotus sopii huonosti eduskunnan toimintaan ja kansanedustajan asemaan. Koska kyse ei ole kuitenkaan eduskuntaa oikeudellisesti sitovista selvityksistä, en pidä ehdotusta tältä osin suoranaisesti perustuslain vastaisena.