VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Puolustusministeriö

Hävittäjien hankintaa koskevien tietojen antaminen eduskunnalle

1 KANNANOTTOPYYNTÖ

Puolustusministeriön kansliapäällikkö on pyytänyt oikeuskanslerilta perustuslaissa tarkoitettuja oikeudellisia tietoja[1] mahdollisuuksistaan antaa puolustusvoimien hävittäjien ja niiden asejärjestelmien hankinnan (HX-hanke) valmistelusta tietoja eduskunnan puolustusvaliokunnalle. Puolustusvaliokunnan mielenkiinto kohdistuu ainakin HX-hankkeessa saatujen tarjousten mukaisten hävittäjäjärjestelmien sotilaallisen suorituskyvyn vertailuun ja hankinnan käsittelyyn tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (TP-UTVA) yhteisessä kokouksessa. Valmisteluaineisto puolustushallinnossa sisältää muun muassa kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden mukaan erityissuojattavia tietoaineistoja ja tarjouksia tehneiden yritysten liikesalaisuuksia. Muistiota laadittaessa ei ole käytettävissä mahdollista puolustusvaliokunnan perustuslain 47 §:n mukaista kirjallista selvityspyyntöä tai mahdollista tarkempaa tietopyynnön tai tiedon tarpeen kohdentamista.

2 EDUSKUNNAN TIETOJENSAANTIOIKEUS

2.1 Perustuslain yleissäännös eduskunnan ja sen valiokunnan yleisestä tietojensaantioikeudesta

Eduskunnan yleisestä oikeudesta saada tietoja valtioneuvostolta säädetään perustuslain 47 §:ssä. Eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan

[1] Perustuslaki 108 § 2 momentti

toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Lisäksi valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta.

Eduskunnan tietojensaantioikeus on perustuslain nojalla yleinen ja laaja, ja se kattaa myös salassa pidettävät tiedot ja asiakirjat[2]. Laaja tiedonsaantioikeus johtuu eduskunnan asemasta ylimpänä valtioelimenä, joka käyttää lainsäädäntö- ja budjettivaltaa sekä valvoo poliittisesti ja oikeudellisesti valtioneuvoston toimintaa. Eduskunnan tiedonsaantioikeus perustaa vastaavasti valtioneuvostolle ja ministeriöille velvollisuuden toteuttaa tämä oikeus. Velvollisuus sisältää sekä oma-aloitteisen että eduskunnan erikseen pyytämien tietojen toimittamisen. Valtioneuvoston velvollisuus toimittaa tietoja oma-aloitteisesti edellyttää valtioneuvoston harkintaa siitä, mitä tietoja eduskunta objektiivisesti ottaen tarvitsee asian käsittelyssä. Toisaalta eduskunnan oikeus saada erikseen pyytämänsä tiedot on siten ehdoton, että valtioneuvostolla ei ole oikeutta kieltäytyä luovuttamasta tietoja sillä perusteella, että se ei pidä tietoja asioiden käsittelyn kannalta tarpeellisina.[3]

Perustuslain esitöiden mukaan eduskunnan laajalla tietojensaantioikeudella on huomattava merkitys erityisesti eduskunnan valtioneuvostoon kohdistaman parlamentaarisen valvonnan kannalta. Toisaalta on huomattava, että perustuslaissa säädettyä tietojensaantioikeutta täydentävät lukuisat muut menettelyt, jotka antavat eduskunnalle ja yksittäiselle kansanedustajalle varsin laajan mahdollisuuden tietojen saantiin, esimerkiksi kysymykset, tiedonannot ja selonteot.[4]

2.2 Salassa pidettävästä tiedosta ja eduskunnan yksinomaisesta toimivallasta harkita tietojen tarpeellisuus

Ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa eduskunnan valiokunnan oikeudesta saada selvitys säädettiin perustuslakina voimassa olleen valtiopäiväjärjestyksen (7/1928) 53 §:ssä. Valtiopäiväjärjestyksen alkuperäisen säännöksen mukaan valiokunnalle oli ilmoitettava syy siihen, jos tietoja tai asiakirjoja ei voitu antaa. Valtiopäiväjärjestyksen säännöstä muutettiin vuonna 1990 eduskuntavaliokuntalaitokseen ja valiokuntien työhön tehtyjen uudistusten yhteydessä. Erikoisvaliokunnille perustettiin oikeus saada selvitys toimialaansa kuuluvassa asiassa asianomaiselta ministeriöltä. Mahdollisuus jättää tietoja ja asiakirjoja antamatta poistettiin, koska se oli perustuslakivaliokunnan kannan mukaan harhaanjohtava. Perustuslakivaliokunta korosti mietinnössään, että valiokunnan tiedonsaantioikeudessa on kyse jo vanhastaan voimassa olleesta periaatteesta. Perutuslakivaliokunta lausui seuraavasti:

[2] Hidén, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä 2019, s. 264
[3] PeVL 30/2020 vp s. 2-6
[4] HE 1/1998 vp s. 97

"Kiistattomana lähtökohtana näin edelleenkin olisi, että valiokunnan tulee saada kaikki tiedot, joita se tarvitsee tehtäviään hoitaessaan. Valiokunnilla on siten yleinen tietojensaantioikeus, eikä valiokuntien asema tämän suhteen riipu esimerkiksi asianomaisen ministeriön tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Mainittu lähtökohta ei muuksi muutu, vaikka valiokunnan tarvitsemat tiedot olisivat oikeudelliselta luonteeltaan salassa pidettäviä."[5] Uudistuksen yhtenä tarkoituksena oli vahvistaa selvityksen saannin mahdollisuuksia parlamentaarista valvontaa varten.

Perustuslakivaliokunta on sittemmin perustuslain 47 §:n soveltamista koskeneessa käytännössä voimakkaasti korostanut, että valiokunnan tiedonsaannin osalta ministeriöllä ei ole harkintavaltaa ja että tietojensaantioikeus ulottuu kiistatta ja yksiselitteisesti myös salassa pidettäviin tietoihin. Eduskunnan valiokunta harkitsee itse, mitä tietoja se katsoo tarvitsevansa, eikä valtioneuvosto tai kukaan muukaan voi tällaista harkintaa tarpeellisuudesta tehdä. Eduskunnan yksinomainen toimivalta harkita tietojen tarpeellisuutta johtuu jo siitä, että eduskunta on perustuslain 2 §:n nojalla ylin valtioelin, jonka rinnalla ei voi olla sen kanssa kilpailevia muita elimiä.[6]

Perustuslain 47 §:ssä säädetty eduskunnan yleinen tietojensaantioikeus kohdistuu valtioneuvostoon. Perustuslain 47 §:n 1 momentin jälkimmäisessä virkkeessä tämä ilmaistaan siten, että asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Sanamuoto vastaa aikaisemman valtiopäiväjärjestyksen säännöstä ja viittaa siihen, että tietojen toimittaminen koskee kaikkien viranomaisten hallussa olevia tietoja ja asiakirjoja. Eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä ja kansanvallan sekä parlamentarismin periaatteet perustuslain 2 ja 3 §:ssä osaltaan tukevat tätä tulkintaa. Varauksitta tämä koskee kaikkia julkisia ja harkinnanvaraisesti julkisia asiakirjoja.

2.3 Eräitä salassa pidettäviin tietoihin liittyviä varauksia tietojen toimittamiseen valiokunnan yleiseen tiedonsaantioikeuteen perustuen

Oikeuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota siihen, että eduskunnan oikeuteen saada tietoja perustuslain 47 §:n perusteella voi kohdistua rajoituksia sellaisten salassa pidettävien asiakirjojen ja tietojen osalta, jotka eivät ole valtioneuvoston ja ministeriön hallussa. Rajoitukset johtuvat siitä, että salassapitoon liittyy viranomaisten velvollisuuksia ja että ilman perustuslaissa tai laissa olevaa oikeutusta salassapitovelvolliset eivät saa luovuttaa tietoja edelleen. Perustuslain 47 §:n osalta kyse on siitä, että valtioneuvosto ei voi vaatia alaiseltaan hallinnolta

[5] PeVM 7/1990 vp, s 2/II – HE 89/1990 vp.
[6] PeVL 30/2020 vp, s 2.

ja varsinkaan itsehallintoyhteisöiltä eduskunnalle välitettäväksi sellaisia salassa pidettäviä tietoja, joita valtioneuvostolla ei ole itsellään oikeutta saada.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu seuraavaa: "Vaikka ministerin velvollisuus säännöksen mukaan koskee 'viranomaisen' hallussa olevia asiakirjoja ja tietoja, ei säännöksen voida katsoa varauksitta tarkoittavan itsehallintoyhdyskuntien viranomaisten asiakirjoja eikä varsinkaan tuomiovallan käyttöä yksittäistapauksessa koskevia asiakirjoja. Perustuslain säännös liittyy konkreettisesti eduskunnan valtioelintoimintaan ja tarkoittaa tässä ainakin ensisijaisesti toimeenpanovaltaan ja sen parlamentaarisessa vastuussa olevaan johtoon suunnattua velvoitetta."[7] Toisen kirjallisuuslähteen mukaan epäselväksi voi jäädä, millä perusteella asianomainen ministeri voi toimittaa valiokunnalle perustuslain 47 §:n perusteella valiokunnan tarvitsemat, viranomaisen hallussa olevat salassa pidettävät asiakirjat. Valtioneuvostolla ja sen yksittäisellä jäsenellä ei ole yleistä oikeutta saada salassa pidettäviä asiakirjoja esimerkiksi alaiseltaan hallinnolta. Tämä merkinnee sitä, ettei tiedonantovelvollisuuskaan voi yleensä kattaa sellaisia salassa pidettäviä aineistoja ja tietoja, jotka ovat ministeriön alaisen hallinnon hallussa.[8]

Oikeuskirjallisuudessa esitetyt näkemykset saavat tukea perustuslain muiden säännösten sanamuodosta ja valtiokäytännöstä. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan osalta perustuslaissa säädetään tarkastusvaliokunnan ja eduskunnan yhteydessä olevan valtiontalouden tarkastusviraston perustuslaillisesta ja niin ikään yleensä salassapitovelvollisuuden sivuuttavasta tietojensaantioikeudesta. Perustuslain 90 §:n 3 momentin mukaan tarkastusvaliokunnalla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.[9] Tarkastusvaliokuntaan soveltuu perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaisesti myös perustuslain 47 §:n valiokuntia koskeva yleinen säännös, mutta valvonnan tehokkuuden kannalta suora tietojensaanti kaikilta valvonnan kohteilta ja yleensä salassapitovelvollisuudet sivuuttaen on katsottu tarpeelliseksi, ja siten erillinen säännös otettu perustuslakiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä oli tarpeen myös lailla säätää valtion taloudenhoidon ulkopuolelle ulottuvasta tarkastusvaliokunnan valvonnan tietojensaantioikeudesta.[10]

Eduskunnan suorittamaan parlamentaariseen valvontaan kuuluvat tietojensaantioikeudet olivat esillä vuonna 2018 tiedustelulainsäädännön käsittelyn ja tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamisen yhteydessä. Tiedusteluvalvontavaliokuntaan sovelletaan eduskunnan valiokuntien yleistä, perustuslain 47 §:n 1 momentin mukaista oikeutta saada tietoja ja selvityksiä. Tästä huolimatta ja tämän lisäksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa säädetään täydentävästi tiedusteluvalvontavaliokunnan tietojensaantioikeuksista.

---

[7] Hidén, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä 2019, op.cit, s. 264-265.
[8] Wallin –Konstari, Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö 2000, s. 301.
[9] HE 71/2006 vp ja PeVM 10/2006 vp, s. 5-6.
[10] PeVM 10/2006 vp, s. 6

Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot[11]. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa tätä säännöstä perusteltiin seuraavasti: "*Säännös täydentäisi sitä, mitä perustuslain 47 §:n 1 momentissa säädetään eduskunnan valiokuntien tiedonsaantioikeuksista. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on samat perustuslain 47 §:n 1 momentin mukaiset tiedonsaantioikeudet kuin muillakin eduskunnan valiokunnilla. Eduskunnan tiedonsaantioikeus sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot (HE 1/1998 vp, s. 97). Perustuslain 47 §:n 1 momentin tiedonsaantioikeuden katsotaan olevan yleinen tiedonsaantioikeus (vrt. perustuslain 47 §:n 3 momenttiin sisältyvät rajoitukset), joka ei riipu esimerkiksi tietojen tai asiakirjojen salaisuudesta, vaan siitä, mitä asioiden käsittelyssä tarvitaan (vrt. PeVM 6/2000 vp, s. 2). Edellä todettujen eduskunnan yleisten tiedonsaantioikeuksien lisäksi valiokunnalle ehdotetaan tiedonsaantioikeuksia, joiden nojalla valiokunta voisi salassapitosäännösten estämättä saada valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemiaan tietoja suoraan viranomaisilta, kuten tiedusteluviranomaisilta ja tiedusteluvaltuutetulta, sekä muilta julkista tehtävää hoitavilta. Tiedusteluvalvontavaliokunta voisi siis harkintansa mukaisesti pyytää tietoja viranomaisten ohella muilta julkista tehtävää hoitavilta. Valiokunnalle ehdotetut tiedonsaantioikeudet ovat tarpeen, jotta valiokunnan valvonta voi ulottua viranomaistoiminnan ohella toimintaan, jota ulkopuoliset tahot hoitavat lain nojalla.*"[12]

Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään tarkemmin käsitellyt edellä mainittua tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeutta, mutta asiantuntijakuulemisten ja valiokuntamietinnön perusteella tässä lainattua on pidettävä perustuslakivaliokunnassa asiallisesti hyväksyttynä valtiosääntöoikeudellisena lähtökohtana[13]. Edellä esitetyn perusteella suoraan viranomaisilta ja varsinkin hallinnon ulkopuolisilta olevasta eduskunnan valiokuntien salassa pitovelvollisuuden sivuuttavasta tietojensaantioikeudesta on säädetty erikseen, mutta perustuslain 47 §:n 1 momentin yleissäännös kattaa kaikki valtioneuvoston ja puolustusministeriön hallussa olevat ja niille saatavilla olevat tiedot salassapitovelvollisuuden estämättä.

Arvioitaessa salassapitovelvollisuudesta aiheutuvia mahdollisia rajoituksia tietojen toimittamiseen on kiinnitettävä huomiota myös tietojen luovuttajan valtiosääntöoikeudelliseen asemaan sekä tietojen sisältöön liittyvään salassapitovelvollisuuden perusteisiin. Tietojensaanti ei salassapitovelvollisuus sivuuttaen ulotu perustuslain 47 §:n 1 momentin yleissäännöksen perusteella julkista tehtävää hoitaviin yksityisiin tahoihin. Perustuslain 3 §:stä ilmenevän tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi se ei ulotu myöskään yksittäisen lainkäyttöasian

---

[11] Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019) 3 §
[12] HE 199/2017 vp, s. 44.
[13] PeVM 9/2018 vp ja perustuslakivaliokunnalle asiassa annetut asiantuntijalausunnot https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_199+2017_asiantuntijalausunnot.aspx

salassa pidettäviin tietoihin, joita tuomioistuin ei voisi asiaa koskevien säännösten perusteella luovuttaa ministeriölle. Sama pätee myös riippumattomiin ylimpiin laillisuusvalvojiin. Itsehallinnollisten yhteisöjen itsenäisestä asemasta johtuu rajoituksia, samoin niiden valtionhallinnon toimielinten ja viranomaisten, joille on säädetty korostettu riippumattomuus.

Tarkasteltaessa salassapidon perusteita suhteessa parlamentaariseen tiedonsaantioikeuteen voidaan todeta, että yksityisen ihmisen tai edun suojaksi säädettyyn ja varsinkin perusoikeuksien suojaa toteuttavaan salassapitovelvollisuuteen liittyy huomattavasti painavammat intressit tiedon suojaamiseen kuin väljemmin arvioitavissa olevan yleisen edun, esimerkiksi kansallisen turvallisuuden tai julkisen vallan taloudellisen aseman suojaamiseen. Tarkastelussa painoa voidaan antaa myös Suomea velvoittaviin ja lakina voimaan saatettuihin tietoturvallisuusvelvoitteita sisältäviin valtiosopimuksiin ja niihin perustuviin tiedon käyttötarkoitussidonnaisuutta koskeviin velvoitteisiin. Kansainvälisissä salaisen ja erityissuojattavan tiedon luovutuksissa toisen valtion viranomaisille sovelletaan usein varsin tiukkaa käyttötarkoitussidonnaisuutta, jonka mukaan tiedot on luovutettu käytettäväksi vain tiettyyn nimenomaiseen tarkoitukseen.

Lakina voimassa olevaan valtiosopimukseen perustuvat tiukat käyttötarkoitussidonnaisuuden ehdot rajoittavat viranomaisen mahdollisuuksia luovuttaa salassa pidettäviä tietoja valtioneuvostolle edelleen eduskunnalle perustuslain 47 §:n 1 momentin perusteella toimitettavaksi, jollei esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 29 §:n säännöksissä tai muusta lainsäädännössä ole perustetta tietojen luovuttamiseen. Eduskunnan oikeus saada kaikki tehtävässään tarvitsemansa tiedot johtuu kuitenkin perustuslain kantavimpiin periaatteisiin kuuluvasta, kansanvaltaisuuden periaatteen sisältävästä 2 §:n 1 momentin säännöksestä. Tämän vuoksi kaikkia eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumiseen rajoittavasti vaikuttavia säännöksiä on tulkittava suppeasti ja pyrittävä eduskunnan tietojensaannin mahdollisimman tehokkaasti turvaavaan ratkaisuun.

Edellä selostetun perusteella valtioneuvoston ja ministeriön, tässä tapauksessa puolustusministeriön hallussa olevat tiedot mukaan lukien TP-UTVA:n käsittelyä koskevat tiedot kuuluvat salassa pidosta riippumatta eduskunnan valiokunnan tiedonsaantioikeuden piiriin perustuslain 47 §:n perusteella siinä laajuudessa kuin eduskunta arvioi eduskunnan käsiteltävänä olevan asian käsittelyä varten tietojen olevan tarpeellisia. Kyseessä tulee kuitenkin olla salassa pidettäviä tietoja luovutettaessa selvästi valiokunnassa käsiteltävänä oleva asia ja valiokunnasta tehty tietojen luovuttamista koskeva pyyntö. Valiokunnassa käsiteltävänä oleva asia voi olla perustuslain 47 §:ssä tarkoitettu valiokunnan ministeriöltä pyytämä selvitys.

Yksityisten liikesalaisuuksien ja kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden alaisten, tiukan käyttötarkoitussidonnaisuuden alaisten tietojen hankkimiseen ja luovuttamiseen

puolustusministeriön alaiselta hallinnolta liittyy kuitenkin vielä erikseen selvitettäviä seikkoja. Yksityisiä liikesalaisuuksia on pyrittävä mahdollisimman tehokkaasti suojaamaan. Hävittäjäjärjestelmien sotilaallisen suorituskyvyn vertailussa on ilmeisesti kysymys Suomen viranomaisten tekemästä arvioinnista, mutta osaksi siihenkin liittyy Suomen kansalliseen turvallisuutta, yritysten liike- ja turvallisuussalaisuuksia sekä toisten valtioiden kansallista turvallisuutta koskevia painavia intressejä riippuen tarkastelun yksityiskohtaisuuden tasosta. Suorituskyky perusteluissa ja taustalla lienee luonnollisesti enemmänkin kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden alaista, erityissuojattavaa ja käyttötarkoitussidonnaista aineistoa ja yksityisiä liikesalaisuuksia.

2.4 Tietopyynnön määrämuotoisuus

Eduskunnan toimintaa koskee määrämuotoisuus, jota oikeuskirjallisuudessa on kutsuttu muotopakoksi[14]. Eduskunnan tiedonsaantioikeus koskee eduskunnassa perustuslain mukaan käsiteltäviä asioita ja se kytkeytyy kulloinkin vireillä oleviin asioihin. Käytännössä parlamentarismin periaatteen mukaisesti eduskunnan tietopyyntöihin vastaamisessa toimitaan joustavasti ja parlamentaarista työtä kunnioittavalla tavalla. Yleensä myöskään eduskunnan pyynnön liittymisellä vireillä olevaan asiaan ei ole epäselvyyttä.

Asian käsittelyssä sekä kansanedustajilla että valiokunnassa kuultavilla asiantuntijoilla on velvollisuus pysyä käsiteltävässä asiassa[15]. Valiokunnilla ei ole oikeudellisia keinoja velvoittaa asiantuntijaa saapumaan valiokunnan kokoukseen kuultavaksi tai antamaan kirjallista lausuntoa, mutta käytännössä kutsusta tai lausuntopyynnöstä ei kieltäydytä[16]. Valiokuntaan kuultavaksi saapuneella tai lausunnon antavalla asiantuntijalla ei kuitenkaan edellä mainitun perusteella ole velvollisuutta antaa tietoja muusta kuin valiokunnassa vireillä olevasta asiasta eikä muusta kuin kulloinkin käsiteltävästä asiasta.

Eduskunnan valiokunnan tiedonsaannin salassa pidettävistä asioista tulee edellä selostetun mukaisesti selkeästi liittyä eduskunnassa ja sen asianomaisessa valiokunnassa vireillä olevaan asiaan. Kyseinen asia voi olla parlamentaarinen valvonta ja perustuslain 47 §:n mukaan valiokunnan päättämä pyyntö saada selvitys. Oikeuskirjallisuudessa on myös pidetty asianmukaisena, että salassa pidettävien tietojen toimittaminen viranomaisten tai siihen oikeutettujen välillä perustuu kirjalliseen pyyntöön [17].

Puolustusvoimien hävittäjien hankintaa koskeva valmistelu ja päätöksenteko kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan. Hävittäjien hankintaa voidaan siten eduskunnassa käsitellä

---

[14] Hidén, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä 2019 s. 156-159.
[15] Eduskunnan työjärjestys 49 §, Valiokuntaopas s.91, EKJ 4/2019
[16] Valiokuntaopas s. 92, EKJ 4/2019
[17] Wallin –Konstari, Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait, Jyväskylä 2000, s. 290.

lähinnä valtioneuvoston parlamentaarisen valvonnan näkökulmasta. Eduskunnan puolustusvaliokunnassa asia voi tulla valiokunnan aloitteesta vireille lähinnä vain valiokunnan valtioneuvostolta pyytämänä selvityksenä[18]. Selvityksen vireille tulosta valiokunnan omana asiana on tehtävä valiokunnassa jäsenten enemmistön kannattama päätös, joka merkitään valiokunnan kokouspöytäkirjaan[19].Edellä todetun mukaisesti asianmukainen menettely olisi, että salassa pidettävien tietojen toimittaminen perustuisi kirjalliseen pyyntöön[20].

3 SALASSA PIDETTÄVIEN JA ERITYISSUOJATTAVIEN TIETOJEN KÄSITTELY

3.1 Yleistä salassapidosta viranomaisissa ja eduskunnan toiminnassa

Viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevien säännösten mukaan Suomen viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se on laissa säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Viranomaisen palveluksessa oleva ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus[21].

Salassa pidettävät asiakirjat on turvallisuusluokiteltava muun muassa silloin, jos niihin sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille tai yleiselle turvallisuudelle[22]. Turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen käsittely edellyttää, että käsittelijästä on tehty turvallisuusluokan mukainen henkilöturvallisuusselvitys[23]. Viranomaisten on myös noudatettava kansainvälisiä tietoturvallisuusvelvoitteita, jotka koskevat tällaisten velvoitteiden mukaisesti turvallisuusluokiteltuja, erityissuojattavia tietoaineistoja. Erityissuojattava tietoaineisto on pidettävä salassa, ja sitä saa käyttää tai luovuttaa vain siihen tarkoitukseen, jota varten se on annettu, ellei aineiston turvallisuusluokan määritellyt taho anna muuhun suostumustaan. Tietoaineistoon pääsy edellyttää henkilöstä etukäteen tehtyä henkilöturvallisuusselvitystä[24].

Eduskunnan toimintaan ei sovelleta viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevia säännöksiä. Eduskunnassa salassapito ja salassapitoon perustuvien intressien turvaaminen perustuu

---

[18] Valiokuntaopas s. 54-55, EKJ 4/2019
[19] Eduskunnan työjärjestys 40 ja 43 §, valiokuntaopas s. 54 ja 77, EKJ 4/2019
[20] Wallin –Konstari, Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait, Jyväskylä 2000, s. 290.
[21] Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 22 ja 23 §
[22] Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 18 §
[23] Turvallisuusselvityslaki 19-21 §
[24] Laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista 2, 6 ja 11 §

perustuslain 50 §:ään ja hierarkiselta asemaltaan lakina voimassa olevaan eduskunnan työjärjestykseen. Eduskunnan työjärjestyksen mukaan valiokunnan asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai pääoma- ja rahoitusmarkkinoille taikka vaarantaisi kansallista turvallisuutta. Salassa pidettäviä ovat myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muun muassa liike- tai ammattisalaisuudesta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa, jollei huomattava yhteiskunnallinen tarve vaadi niiden julkisuutta. Valiokunta voi muusta vastaavasta välttämättömästä syystä päättää, että jokin asiakirja on salassa pidettävä[25]. Valiokunnat soveltavat edellä mainittuja eduskuntaa koskevia säännöksiä itsenäisesti. Siten esimerkiksi ministeriön asiakirjassa oleva salassapitomerkintä ei vielä sellaisenaan johda asian salassapitoon valiokunta-asiakirjana[26].

3.2 Erityistä kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista ja henkilöturvallisuusselvityksistä ja -todistuksista

Kansainväliset tietoturvallisuusvelvoitteita koskevat valtiosopimukset on hyväksytty eduskunnassa ja saatettu lakina voimaan Suomessa. Kansainväliset velvoitteet sitovat Suomea valtiona ja siten eduskunta itsekin on Suomen valtion orgaanina kansainvälisoikeudellisesti velvoitettu kunnioittamaan tietoturvallisuusvelvoitteita. Kansainvälisissä tietoturvallisuusvelvoitteissa on usein keskeistä luovutettujen tietojen tiukka käyttötarkoitussidonnaisuus, jonka mukaan tiedot ovat käytettävissä vain tiettyyn nimenomaiseen tarkoitukseen. Tietojen käyttö muuhun tarkoitukseen vaatii edellyttää tiedot antaneen tahon nimenomaista suostumusta. Lisäksi sopimuksissa on sovittu erityissuojattavan aineiston suojaamista koskevista erityisistä menettelyistä ja suojatoimista. Kansainvälisiä tietoturvallisuusvelvoitteita koskevan lain käsittelyn yhteydessä ei lainkaan käsitelty lain suhdetta perustuslaillisiin tietojensaantioikeuksiin eikä hallituksen esitystä käsitelty perustuslakivaliokunnassa[27]. Nykyisessä kansainvälisessä yhteistyössä tietoturvallisuutta koskevien velvoitteiden noudattamiseen kiinnitetään paljon huomiota ja tietoturvallisuusvelvoitteiden asianmukainen kunnioittaminen on keskeinen osa valtion mahdollisuuksia toimia kansainvälisessä yhteistyössä ja saada tietoja muilta valtioilta.

Edellä kohdassa 2 selostetun mukaisesti eduskunnan valiokunnan tiedonsaantioikeus ulottuu salassa pidettäviin tietoihin. Valiokunnan jäsen tai virkamies ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä. Hän ei

[25] Eduskunnan työjärjestys 43 a §
[26] Valiokuntaopas s. 167, EKJ 4/2019
[27] Ks. HE 66/2004 vp ja sen käsittelytiedot eduskunnassa.

myöskään saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi[28].

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalla on lailla erikseen säädetty oikeus saada salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja laajemmin kuin perustuslain 47 §:n yleissäännöksessä tarkoitetaan. Ennen tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamista tietosuojavaltuutettu tarkastaa kansanedustajan pyynnöstä, sisältyykö suojelupoliisin tallettamiin henkilötietoihin hänestä tietoja[29].

Tiedusteluvalvontavaliokunnasta säädettäessä perustuslakivaliokunta antoi valtiosääntöoikeudellisen kannanoton tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenten turvallisuusselvitysmenettelystä. Tarkoituksena oli varmistua tiedustelutoiminnan tehokkaan valvonnan edellyttämästä luottamuksesta. Perustuslain 29-32 §:ssä säädetään tyhjentävästi kansanedustajan riippumattomuudesta, esteellisyydestä ja seikoista, jotka estävät edustajantoimen tai johtavat edustajantoimen keskeyttämiseen. Tavallisella lailla ei voida kuitenkaan asettaa esteitä edustajantoimen hoitamiselle ja edustajan mahdollisuudelle toimia täysipainoisesti valiokunnan jäsenenä ottaen huomioon valiokuntatyön keskeisyys edustajan työssä sekä edustajan riippumaton asema, koskemattomuus ja kielto estää kansanedustajaa hoitamasta edustajantointaan.[30] Menettelyyn löydettiin tämän jälkeen edellä mainittu ratkaisu, jonka mukaan tietosuojavaltuutettu selvittää tiedusteluvalvontavaliokuntaan ehdolla olevien tiedot.

Kansanedustajan valiokuntatyön ehdoksi ei voida edellä mainituista syistä asettaa henkilöturvallisuusselvitystä kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain mukaisesti. Eduskunnan on kuitenkin kansainvälisoikeudelliset velvoitteet huomioiden perusteltua pyrkiä puolustusministeriön kanssa sellaiseen ratkaisuun, että kansainväliset tietoturvallisuusvelvoitteet voidaan täyttää. Eri kysymys kuitenkin on, että kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden ja eduskunnan tiedonsaannin välillä saattaa olla jännitettä, jonka vuoksi olisi aihetta miettiä laajemminkin säädösperusteisia ratkaisuja eduskunnan työjärjestykseen ja turvallisuusselvityksiä koskevaan lainsäädäntöön.

Puolustusministeriön velvollisuutena on auttaa valiokuntaa tiedonsaannissaan siten, että valiokunnan tiedonsaanti tarpeellisiksi arvioimistaan tiedoista ja Suomea sitovat, eduskunnan perusteiltaan hyväksymät velvoitteet voidaan täyttää yhtäaikaisesti. Käsitykseni on, että valiokunnan mahdollinen perustuslain 47 §:n mukainen selvityspyyntö kattanee etupäässä kotimaista tietoa tehdyistä suorituskyvyn vertailuista ja kansainvälisten

[28] Eduskunnan työjärjestys 43 c §
[29] Eduskunnan työjärjestys 17 a §
[30] PeVM 10/2018 vp s. 4-5.

tietoturvallisuusvelvoitteiden mukaisen erityissuojattavan tietoaineiston osalta kyse on tietojen toimittamisen ja yksityiskohtaisuuden rajauksista.

Kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain käsittelyn yhteydessä eduskunnan hallintovaliokunta korosti mietinnössään erityissuojattavien tietojen suojaamista ja ulkoasiainvaliokunta lausunnossaan korosti kansainvälisessä yhteistyössä noudatettavaa periaatetta siitä, että toisen valtion salassapitopyyntöä kunnioitetaan. Puolustusvaliokunta totesi, että puutteelliset tietoturvallisuusjärjestelyt ovat haitanneet Suomen tiedonsaantia kansainvälisessä yhteistyössä.[31] Nämä seikat on olennaista huomioida myös hävittäjien hankintaa koskevien tietojen käsittelyn yhteydessä. Puolustusministeriön on perusteltua yhdessä valiokunnan kanssa huolehtia siitä, että valiokunnan mahdollisesti pyytämään selvitykseen vastaamisessa näistä seikoista huolehditaan asianmukaisella tavalla ja että eduskuntaa informoidaan tarpeesta huolehtia näistä seikoista omassa toiminnassaan.

Eduskunnan tiedonsaantioikeuden ulottuminen eri tasoisiin turvallisuusluokiteltuihin asiakirjoihin ja erityissuojattaviin tietoaineistoihin on viime kädessä eduskunnan oman tulkinnan varassa ja yksittäistapauksissa tietojen tarpeellisuus eduskunnalle on eduskunnan itse päätettävissä oleva asia. Oikeuskanslerin toimivaltaan ei kuulu eduskunnan toiminnan ja menettelyjen arviointi valtiopäiväasioissa, joten eduskunnan tiedonsaantioikeuteen tässä yhteydessä ei voida ottaa tarkemmin kantaa.

4 YHTEENVETO

Puolustusvoimien hävittäjien hankinnan valmistelusta voidaan antaa eduskunnan puolustusvaliokunnalle tietoja, jotka eivät puolustusministeriön arvion mukaan ole salassa pidettäviä. Puolustusvaliokunnalle voidaan antaa salassa pidettäviä tietoja valmistelusta siinä tapauksessa, että ne koskevat valiokunnassa vireillä olevaa asiaa. Tällainen asia voi olla valiokunnan perustuslain 47 §:n mukaisesti pyytämä selvitys valtioneuvostolta tai ministeriöltä. Valiokunnan perustuslaissa säädetty yleinen tiedonsaantioikeus kattaa valtioneuvostolla ja ministeriöllä olevat salassa pidettävät tiedot. Eduskunnan yksinomaisessa toimivallassa on arvioida, millaiset tiedot ovat tarpeellisia vireillä olevan asian käsittelyssä.

Tietoja luovutettaessa on yhdessä puolustusvaliokunnan kanssa huolehdittava Suomea velvoittavien kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden toteutumisesta ja perusoikeuksiin palautuvien yksityisten etujen suojaamisesta.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

[31] HaVM 11/2004 vp ja UaVL 2/2004 vp sekä PuVL 1/2004 vp.