

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 11/2012 vp

Lakialoite laiksi eduskuntaryhmistä ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä lokakuuta 2012 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi lakialoitteen laiksi eduskuntaryhmistä ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta (LA 64/2012 vp — Jan Vapaavuori /kok ym.).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- eduskuntaryhmän puheenjohtaja Jan Vapaavuori, Kansallisen Kokoomuksen eduskuntaryhmä

- eduskunnan apulaispääsihteeri Jarmo Vuorinen, eduskunnan kanslia
- pääjohtaja, oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- professori Kimmo Grönlund
- professori Heikki Halila
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Kaarlo Tuori.

LAKIALOITE

Aloitteen pääasiallinen sisältö

Aloitteessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eduskuntaryhmistä. Aloitteen päätarkoituksena on selkeyttää eduskuntaryhmien oikeudellista asemaa. Lakiehdotuksen mukaan eduskuntaryhmät rekisteröitäisiin eduskunnan keskuskanslian pitämään rekisteriin. Rekisteröinnin myötä eduskuntaryhmästä tulisi oikeushenkilö, joka voisi saada nimiinsä oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä olla asianosaisena tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Laissa säädettäisiin myös, että jokainen kansanedustaja kuuluu johonkin ryhmään ja että jokaisella ryhmällä on laissa määritellyt seikat sisältävät säännöt.

Laissa säädettäisiin myös eduskuntaryhmän eduskunnalta saamasta tuesta, sen käytöstä ja valvonnasta. Samalla kumottaisiin voimassa oleva laki eduskuntaryhmien tuesta. Lisäksi muutettaisiin viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ää. Muutoksen mukaan eduskunnan kanslialle annetut eduskuntaryhmän tilinpäätöksen tuloslaskelma- ja tase-eritte-lyt olisivat salassa pidettäviä asiakirjoja.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013.

Lakialoitteen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain 10 §:n 1 momentin henkilötietojen suojan,

13 §:n 2 momentin yhdistymisvapauden ja 29 §:n kansanedustajan riippumattomuuden kannalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Eduskuntaryhmillä on keskeinen osa eduskunnan toiminnassa ja kansanedustajien työssä. Eduskuntaryhmiä koskeva sääntely on perinteisesti ollut kuitenkin hyvin niukkaa. Ne mainitaan perustuslain 26 §:n säännöksessä ennenaikaisten vaalien määräämisestä ja perustuslain 61 §:n säännöksessä valtioneuvoston muodostamisesta, jossa eduskuntaryhmillä on erityisrooli. Eduskunnan työjärjestyksessä eduskuntaryhmät mainitaan kahdessa pykälässä. Lisäksi viime vaalikaudella säädettiin laki eduskuntaryhmien tuesta, joka ehdotetaan nyt kumottavaksi, ja lähes vastaavien säännösten sisällyttämistä ehdotetaan säädettävään lakiin.

Lakialoitteen käsittelyssä valiokunta on arvioinut niitä tarpeita, joiden vuoksi eduskuntaryhmistä on syytä säätää lailla. Valiokunnan mielestä sääntelyä puoltavat lähinnä käytännön syyt. Eduskuntaryhmien oikeudellinen luonne on ollut epäselvä, mikä on voinut aiheuttaa hankaluuksia erityisesti kolmansien osapuolien kannalta. Käytännön syitä korostavan lähtökohdan vuoksi valiokunta ei ole pitänyt tarpeellisena niin pitkälle menevää eduskuntaryhmien sääntelyä kuin lakialoitteessa ehdotetaan.

Eduskuntaryhmät liittyvät ensisijaisesti eduskunnan poliittiseen toimintaan ja tahdonmuodostukseen. Tällaisen poliittisen toiminnan ja eduskuntaryhmien liian pitkälle menevää ja yksityiskohtaista oikeudellista sääntelyä on valiokunnan mielestä syytä välttää. Valiokunta pitää lakialoitteen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella lakialoitetta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Eduskuntaryhmän jäsenyys

Lakialoitteessa ehdotetaan, että jokaisen kansanedustajan on kuuluttava johonkin eduskuntaryhmään. Lisäksi ehdotuksen mukaan eduskuntaryhmän säännöissä voidaan määrätä ryhmän jäsenelle annettavasta huomautuksesta, varoituksesta, hänen erottamisestaan ryhmästä määräajaksi tai pysyvästi taikka muusta vastaavasta toimesta.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 13 §:n 2 momentin turvaamaan yhdistymisvapauden ja 29 §:n kansanedustajan riippumattomuutta koskevan sääntelyn kannalta. Perustuslain 13 §:n 2 momentti turvaa oikeuden kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen sekä osallistua yhdistyksen toimintaan. Perustuslain turvaama yhdistymisvapaus koskee ensisijaisesti niin sanottuja aatteellisia yhdistyksiä. Valiokunnalla ei ole huomauttamista lakialoitteen säätämisyjärjestysperusteluiden arvioista, ettei jäsenyyttä koskeva säännös ole perustuslain 13 §:n 2 momentin osalta ongelmallinen.

Perustuslain 29 §:ssä säädetään kansanedustajan riippumattomuudesta. Säännös sisältää niin sanotun imperatiivisen mandaatin kiellon, jonka tarkoituksena on suojata kansanedustajan riippumattomuutta. Perustuslakiuudistuksen esityksessä eduskuntatyön todettiin perustuvan olennaisesti eduskuntaryhmien olemassaololle ja niissä tapahtuvalle toiminnalle. Eduskuntaryhmään liittyminen on kuitenkin vapaaehtoista, eikä kansanedustajana toimiminen edellytä ryhmän jäsenyyttä. Liittyessään eduskuntaryhmään kansanedustajat ovat tietoisia ryhmän säännöistä ja toimintatavoista. Tästä syystä eduskuntaryhmien katsottiin esityksen perusteluissa voivan säännösten estämättä kohdistaa jäseniinsä erilaisia ryhmän toimintaan osallistumiseen ja ryhmän jäsenyyteen liittyviä sääntöjensä mukai-

sia seuraamuksia, jotka perustuvat ryhmän sisäiseen toimintavapauteen (HE 1/1998 vp, s. 84).

Lakialoitteen ehdotukset jokaisen kansanedustajan kuulumisesta johonkin eduskuntaryhmään ja kurinpitotyyppisten toimien sääntelystä poikkeavat edellä esitetyistä perustuslain 29 §:n perusteluiden lähtökohdista. Valiokunnan mielestä eduskuntaryhmien oikeushenkilöllistämisen ei edellytä, että jokaisen kansanedustajan olisi kuuluttava johonkin eduskuntaryhmään. Ehdotettu säännös mahdollisuudesta erota eduskuntaryhmästä ja perustaa uusi eduskuntaryhmä on sinänsä aiheellinen perustuslain 29 §:n kannalta. Ehdotus velvoittaa kuitenkin rekisteröimään myös yhden tai muutaman kansanedustajan eduskuntaryhmän, laatimaan sille säännöt ja huolehtimaan tarvittavasta hallinnosta. Kansanedustajan toimintavapauden kannalta on asianmukaisempaa, ettei kansanedustajaa velvoiteta lailla kuulumaan johonkin eduskuntaryhmään.

Lakialoitteessa eduskuntaryhmää luonnehditaan niin, että se on eduskunnan keskuskansliassa pidettävään eduskuntaryhmärekisteriin merkitty eduskunnan varsinaiseen hallinto-organisaatioon kuulumaton kansanedustajien yhteenliittymä. Tämä luonnehdinta ei sulje pois sitä, että yksikin kansanedustaja voi muodostaa eduskuntaryhmän (s. 4/I). Eduskuntaryhmän jäsenyyttä koskevan säännöksen poistaminen 1. lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentista merkitsee, että eduskunnassa voi olla ns. viljejä edustajia. Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, että perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen tarkoittamia eduskuntaryhmiä ovat edelleen muutkin kuin eduskunnan keskuskansliassa pidettävään eduskuntaryhmärekisteriin merkityt eduskuntaryhmät. Eduskuntaryhmälle voidaan maksaa valtion talousarviosta tukea vain, jos ryhmä täyttää lakiehdotuksen mukaiset velvoitteet.

Lisäksi valiokunta pitää ryhmän oman autonomian kannalta asianmukaisena, ettei eduskuntaryhmän jäsenten ryhmälle maksettavista maksuista tai kurinpitotyyppisistä toimista säädetä miltään osin laissa, vaan niistä päättäminen jää nykyisin tavoin kokonaan eduskuntaryhmän päätösten ja käytäntöjen varaan.

Yksityiskohtaiset perustelut

Laki eduskuntaryhmistä

2 §. Eduskuntaryhmän tehtävät, 3 §. Eduskuntaryhmän oikeushenkilöys ja 4 §. Säännöt. Valiokunta ehdottaa, että pykälään tehdään sanonnallisia täsmennyksiä.

6 §. Eduskuntaryhmän jäsenyys. Valiokunta ehdottaa yleisperusteluissa esitetyin perustein, että pykälän 2 momentista poistetaan säännös jokaisen kansanedustajan kuulumisesta johonkin eduskuntaryhmään. Tämän vuoksi momentin toiseen virkkeeseen ehdotetaan lisättäväksi maininta, että kansanedustaja voi jäädä eduskuntaryhmien ulkopuolelle.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että eduskuntaryhmän säännöissä voidaan määrätä eduskuntaryhmän jäsenet suorittamaan maksuja ryhmälle. Ehdotetun 4 momentin mukaan eduskuntaryhmän säännöissä voidaan määrätä niistä kurinpitotyyppisistä toimista, joita ryhmä voi päätöksellään kohdistaa jäsenensä. Valiokunta ehdottaa, että 3 ja 4 momentti poistetaan.

8 §. Rekisteröitävät tiedot. Eduskunnan keskuskansliassa pidettävään rekisteriin sisältyy henkilötietoja muuan muassa eduskuntaryhmän jäsenistä. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 38/2010 vp, s. 2—3, PeVL 25/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 27/2006 vp, s. 2/II).

Ehdotettu sääntely vastaa pääosin perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Pykälään ei kuiten-

kaan sisälly säännöksiä tietojen säilytysajasta. Perusteluiden mukaan tietoja säilytetään rekisterissä vain niin kauan kuin ne ovat ryhmän toiminnan kannalta merkityksellisiä. Esimerkiksi tieto ryhmän jäsenestä poistetaan heti, jos hän ei tule eduskuntavaaleissa enää valituksi tai kuolee kesken vaalikauden (s. 13). Valiokunta ehdottaa perustuslain 10 §:n 1 momentista johtuvista syistä, että pykälän 3 momenttiin lisätään säännös tietojen poistamisesta rekisteristä.

12 §. Eduskuntaryhmän kirjanpito, tilinpäätös ja tilintarkastus. Valiokunta ehdottaa, että 3 momentin sanamuoto muutetaan vastaamaan eduskuntaryhmien tuesta annetun lain 4 §:n 3 momentin sanamuotoa.

13 §. Valvonta. Koska valiokunta ehdottaa 12 §:n 3 momenttia muutettavaksi, on myös 13 §:n 3 momentin salassapitovelvollisuutta koskevaa säännöstä tarkistettava.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta

Valiokunta on edellä ehdottanut, että eduskuntaryhmän on toimitettava vuosittain eduskunnan kansliaan tilinpäätös liitteineen ja toimintakertomus. Näiden asiakirjojen julkisuuteen voidaan soveltaa nykyisiä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä. Tämän johdosta valiokunta ehdottaa, että lakiehdotus hylätään.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

*että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti (**Valiokunnan muutosehdotukset**) ja*

että 2. lakiehdotus hylätään.

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki eduskuntaryhmistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §
(Kuten LA)

2 §

Eduskuntaryhmän tehtävät

Eduskuntaryhmä huolehtii perustuslaissa säädetyistä ja *muista* eduskuntaryhmän säännöissään hyväksymistä tehtävistä.

3 §

Eduskuntaryhmän oikeushenkilöys

(1 mom. kuten LA)

Eduskuntaryhmä saa harjoittaa sellaista sen säännöissä määrättyä elinkeino- ja ansiotoimintaa, joka välittömästi liittyy ryhmän *tehtäviin* ja jota ei voida pitää taloudellisesti merkittävänä.

(3 mom. kuten LA)

4 §

Säännöt

Eduskuntaryhmän säännöissä on määrättävä:

(1 ja 2 kohta kuten LA)

3) miten *valitaan* eduskuntaryhmän *ehdokkaat* eduskunnan toimielimiin ja eduskunnan valitsemiin muihin toimielimiin;

(4—8 kohta kuten LA)

5 §

(Kuten LA)

6 §

Eduskuntaryhmän jäsenyys

(1 mom. kuten LA)

(*Poist.*) Kansanedustaja voi kesken vaalikauden erota eduskuntaryhmästä ilmoittamalla siitä kirjallisesti eduskuntaryhmälle ja siirtyä eduskuntaryhmästä toiseen, (*poist.*) perustaa uuden eduskuntaryhmän *tai jättäytyä eduskuntaryhmien ulkopuolelle*.

(3 ja 4 mom. *poist.*)

7 §

(Kuten LA)

8 §

Rekisteröitävät tiedot

(1 ja 2 mom. kuten LA)

Henkilötiedot poistetaan rekisteristä kun tehtävä tai edustajan jäsenyys eduskuntaryhmässä

päättyy. Henkilötietojen keräämisestä ja tallettamisesta sekä rekisteriin tallennettujen tietojen käyttämisestä ja luovuttamisesta säädetään lisäksi henkilötietolaissa (523/1999).

9 §

(Kuten LA)

2 luku

Eduskuntaryhmän saama tuki ja sen käytön valvonta

10 ja 11 §

(Kuten LA)

12 §

Eduskuntaryhmän kirjanpito, tilinpäätös ja tilintarkastus

(1 ja 2 mom. kuten LA)

Eduskuntaryhmän on toimitettava eduskunnan kansliaan *tilinpäätös liitteineen ja* tilintarkastuskertomus kuukauden kuluessa siitä, kun tilinpäätös on vahvistettu, kuitenkin viimeistään toukokuun loppuun mennessä.

13 §

Valvonta

(1 ja 2 mom. kuten LA)

Tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä suorittava henkilö on velvollinen pitämään salassa (*poist.*) tehtäviään suorittaessaan saamansa tiedot eduskuntaryhmän tai toisen liike- tai ammattisalaisuudesta taikka toisen taloudellisesta asemasta tai henkilökohtaisista oloista, jollei se, jonka hyväksi vaitiolovelvollisuus on säädetty, suostu tiedon ilmaisemiseen. Valvonnasta laadittavat raportit ovat kuitenkin aina julkisia asiakirjoja.

(4 mom. kuten LA)

14—16 §

(Kuten LA)

3 luku

Erinäiset säännökset

17—20 §
(Kuten LA)

Helsingissä 14 päivänä joulukuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Outi Mäkelä /kok	Anna Kontula /vas
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Markus Lohi /kesk
	Tuija Brax /vihr	Elisabeth Naucclér /r
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Raimo Piirainen /sd
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Pia Kauma /kok	Anu Urpalainen /kok.
	Kimmo Kivelä /ps	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.