Tuomas Ojanen

8.9.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

O 35/2020 vp Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta

Arvioinnin lähtökohtia

1. Perustuslakivaliokunta päätti aloittaa omana asianaan selvityksen eduskunnan kattavan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisesta toteutumisesta sen jälkeen, kun eduskunnan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisessa toteutumisessa on ilmennyt ongelmia, joista on tehty tarkemmin selkoa asiakirjassa O 35/2020 vp sekä siihen liittyvissä valiokunta-asiakirjoissa (ks. erit. asiakirjassa O 35/2020 vp mainittujen perustuslakivaliokunnan lausuntojen ja mietintöjen ohella StVL 3/2020 vp, SuVl 4/2020 vp ja TrVL 1/2020 vp). Kaikilla eduskunnan valiokunnilla ei tosin ole ollut huomauttamista tiedonsaantioikeuden toteutumisesta. Lisäksi muun muassa eduskunnan talousvaliokunnan lausunnossa tuodaan esiin tyytyväisyys valtioneuvoston toimintaan, samoin kuin valtioneuvoston virkamiesten ammattitaitoon ja perehtyneisyyteen (TaVL 10/2020 vp).
2. Eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisen arviointia varten kuulemista varten on ollut käytettävissä perustuslakivaliokunnan sihteeristön muistio (10.6.2020), joka on tarkoitus olla asian käsittelyn pohjana ja kysymyksenasetteluna. Muistiossa on asiakirjaan O 35/2020 vp verrattuna seikkaperäisemmin tehty selkoa yhtäältä eduskunnan tiedonsaantioikeuden perustuslakisääntelystä ja toisaalta tiedonsaantioikeuden kangerteluista lainsäädäntöasioissa, EU-asioissa ja poikkeusolojen aikana.
3. Muistiossa pyydetään kuultavien asiantuntijoiden näkemyksiä mahdollisista ongelmista ja epäkohdista tiedonkulussa ja käsittelyssä seuraavissa asiakokonaisuuksissa:

    - Viime kevään ja alkukesän poikkeusoloihin liittyvät esitykset;
    - Muut lainsäädäntöasiat, etenkin ns. sote-uudistus viime vaalikaudella; tässä yhteydessä pyydetään kiinnittämään erityistä huomiota valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätökseen 7.4.2020 kanteluasiassa valtiovarainministeriön menettelystä tietojen antamisessa eduskunnalle maakunta- ja sote-uudistuksesta sekä arvioimaan oikeuskanslerin ratkaisua; ja
    - EU-asiat.

4. Ennen arvion esittämistä huomautan olleeni eduskunnan perustuslakivaliokunnan (ja muidenkin valiokuntien; sote-asioissa esimerkiksi sosiaali- ja terveysvaliokunnassa viime vaalikaudella) kuulemana asiantuntijana mukana melkeinpä kaikissa niissä asioissa, jotka asiakirjassa O 35/2020 vp ja sihteeristön laatimassa muistiossa viitataan esimerkkeinä ongelmista eduskunnan tiedonsaannissa viime vuosina edellä mainituissa asiakokonaisuuksissa. Voin siis

perustaa seuraavan arvioni myös omakohtaisiin kokemuksiini eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisesta. Kuten asiakirjasta O 35/2020 vp ilmenee, olen lisäksi julkisuudessa jo arvioinut apulaisoikeuskanslerin päätöstä, ja pitänyt sitä oikeudellisesti kestämättömänä eduskunnalle perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden kannalta (HS 10.4.2020).

Arvio

5. Nähdäkseni asiakirjassa O 35/2020 vp sekä perustuslakivaliokunnan sihteeristön laatimassa muistiossa on tehty kattavasti selkoa eduskunnan ja sen valiokuntien kohtaamista tiedonsaannin kangerteluista edellä mainituissa asiakokonaisuuksissa. Nähdäkseni ei ole olennaista lisättävänä asiakirjasta ja muistiosta ilmenevään, vaan voin kaikilta osilta yhtyä niissä tiedonsaannin ongelmista esitettyyn.
6. Pidän tarpeellisena kuitenkin huomauttaa, että poikkeusoloihin liittyneet esitykset, ns. sote-uudistus viime vaalikaudella ja EU-asiat eivät ole toisiinsa nähden yhteismitallisia eduskunnan tiedonsaantioikeuksien suhteen. Varsinkin EU-asioissa se, että eduskunnan tiedonsaannin ajantasaisuudessa ja/tai riittävyydessä on ajoittain ollut verraten suuriakin, käsillä olevista asiakirjoista ilmeneviä ongelmia (ks. erit. PeVL 6/2020 vp ja siinä eduskunnan tiedonsaantioikeudesta esitetty), on voinut ainakin osaksi johtua sellaisista EU-säädösehdotusten unionitasoisista valmisteluprosesseihin liittyneistä seikoista, jotka ovat valtioneuvoston ja sen virkamiesten vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella.
7. Samoin poikkeusoloihin liittyneiden erilaisten esitysten käsittelytilanteissa oli ainakin aluksi sellaista poikkeusoloihin alkuun liittynyttä nopeatempoisuutta ja selkiytymättömyyttä, joka ainakin osaksi hyväksyttävästikin selittää sitä, että eduskunnan saama selvitys ja muu tieto ei välttämättä ollut täysin riittävää.
8. Edellä mainituista seikoista huolimatta toistan kuitenkin selvyyden vuoksi, että voin sinänsä yhtyä asiakirjoissa esille tuotuihin havaintoihin tiedonsaantioikeuden ongelmista EU-asioissa, samoin kuin poikkeusolojen aikana. Selvää myös on, että yhtä hyvin EU-asioissa (ks. esim. PeVL 6/2020 vp) kuin poikkeusolojen aikana (ks. esim. PeVM 7 ja 8/2020 vp) eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisessa on ollut sellaisia ongelmia, joita ei voida hyväksyä eduskunnalle perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden kannalta.
9. Viime vaalikauden ns. sote-uudistusta on nähdäkseni syytä pitää monessa suhteessa *anomaliana* lainsäädäntöasioiden joukossa, myös eduskunnan tiedonsaantioikeuksien kannalta. Viime vaalikaudella sote-uudistus synnytti varsinkin vaalikauden loppua kohti ennennäkemättömän voimakasta polarisoitumista ja vastakkainasettelua sekä eduskunnan ja valtioneuvoston välillä että eduskunnan valiokuntalaitoksen sisällä. Lisäksi sote-uudistuksen valmisteluun valtioneuvostossa vaikutti liittyneen huomattavan paljon sellaista poliittista ohjausta, joka ainakin osaksi selittänee myös esille tulleita tiedonsaannin kangerteluita. Kuvaavaa myös on, että viime vaalikaudella puhuttiin muun muassa hallituksen ”vastineista” perustuslakivaliokunnan sote- lausunnoissa (PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp) esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin nähden, ikään kuin eduskunnan perustuslakivaliokunta ja valtioneuvosto olisivat toistensa vastapuolia jonkinmoisessa oikeusprosessissa.

10. Juuri sote-uudistukseen viime vaalikauden lopulla on nähdäkseni liittynytkin kaikkein ongelmallisempia piirteitä eduskunnan perustuslaillisen tiedonsaantioikeuden toteutumisen kannalta. Viittaan tarkemmin muistioon ja apulaisoikeuskanslerin päätöksestä ilmenevään siltä osin siinä kuvataan eduskunnalta saatuja asiakirjoja ja tietoja sekä ministeriön selvitystä. Siinä, missä EU-asioihin ja poikkeusoloihin liittyneissä asioissa esiintyneet eduskunnan tiedonsaantiongelmissa on ainakin jossain määrin olleet ”anteeksiannettavia”, etenkin sote-uudistuksen loppuvaiheen tiedonsaantiongelmia voidaan pitää moitittavina.
11. Sote-uudistuksen loppuvaiheen tiedonsaantiongelmiin liittyy apulaisoikeuskanslerin päätös 7.4.2020, jota valiokuntasihteeristön muistiossa on pyydetty erikseen arvioimaan. Kuten asiakirjasta O 35/2020 vp ilmenee, olen jo arvioinut 10.4.2020 Helsingin Sanomissa, että apulaisoikeuskanslerin päätös on oikeudellisesti kestämätön juuri eduskunnan perustuslaillisen tiedonsaantioikeuden kannalta. Olen todennut tarkemmin päätöksestä seuraavasti:

    - ”Apulaisoikeuskanslerin päätöksestä ei heijastu likimainkaan riittävästi eduskunnan näkemys tiedonsaantiin ja siinä ilmenneisiin ongelmiin. Vaikuttaa siltä, että apulaisoikeuskansleri pyrkii mahdollisimman paljon ymmärtämään valtiovarainministeriön selitysyrityksiä.”
    - ”Perustuslain näkökulmasta on selvää, ettei apulaisoikeuskanslerin eikä valtiovarainministeriön virkamiesten tehtävänä ole arvioida, mitkä tiedot ovat eduskunnalle merkityksellisiä ja oleellisia. Kaikki tarvittavat tiedot on eduskunnalle toimitettava ja tämä vaatimus korostuu, kun eduskunta nimenomaisesti lisätietoja pyytää.”
    - ”Menettely on vaikuttanut myös valiokuntatyön sisältöön, ja eri valiokuntien virkamiehet ovat laatineet arvioita ja laskelmia valiokunnan työn tueksi virheellisistä lähtökohdista. Virheen olennaisuutta lisää se, että perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan nimenomaisesti asian selvittämistä vastaamaan tehtäväkohtaista rahoitusta.”

12. Samassa Helsingin Sanomien jutussa valiokuntaneuvos *Matti Marttunen* on todennut apulaisoikeuskanslerin päätöksestä seuraavasti: ”Eduskunnan lainsäädäntövalta ja sen merkitys perustuu siihen, että valiokunnilla on mahdollisuus saada käyttöönsä kaikki tarvitsemansa tiedot ja asiakirjat, jolloin se voi myös valvoa valtioneuvoston toimintaa. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa ei juuri huomioida näitä näkökohtia eikä ymmärretä valtioneuvoston ja eduskunnan valtiosääntöisen aseman eroja.” Valiokuntaneuvos *Harri Sintonen* on puolestaan todennut samassa lehtijutussa seuraavasti: ” Mielestämme merkityksellistä ja olennaista tietoa eduskunnalle jätettiin antamatta. Ihmettelen, että apulaisoikeuskansleri poikkeaa eduskunnan näkemyksestä. Eduskunnan valiokuntien tehtävänä on nimenomaan arvioida, mikä on lainsäädännössä merkityksellistä ja oleellista tietoa asian käsittelyn kannalta”.
13. En näe tarvetta tarkistaa omia aiempia arvioitani apulaisoikeuskanslerin päätöksestä. Voin myös yhtyä täysin valiokuntaneuvosten edellä lainattuihin arvioihin.
14. Perustuslakivaliokunta on ajoittain aiemmin puuttunut ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuihin tai muihin kannanottoihin. Esimerkiksi mietinnössään PeVM 17/2006 vp eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2005 valiokunta kiinnitti kertomuskauteen liittymättömänä seikkana perustuslain näkökulmasta huomiota sisällöltään uskonnolliseksi luonnehdittavan viestinnän vapauteen tavalla, joka

asiallisesti sisälsi toisenlaisen linjauksen seurakuntalehtien jakelusta seurakuntaan kuulumattomille kuin apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 18.12.2006. Toisin kuin apulaisoikeusasiamies, perustuslakivaliokunta katsoi, että sanan- ja uskonnonvapauden kannalta ei ollut estettä seurakuntalehtien lehtien jakamiselle myös talouksiin, jotka eivät niitä halua. Myöhemmin apulaisoikeusasiamies totesi, että hän ei tältä osin voi poiketa perustuslakivaliokunnan kannasta.[1]

15. Nähdäkseni perustuslakivaliokunta voisi nyt käsillä olevassa asiassa tehdä jotain samantapaista suhteessa apulaisoikeuskanslerin ratkaisuun.

Helsingissä 8. päivänä syyskuuta 2020

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki

[1] Ks. eduskunnan oikeusasiamiehen tiedote https://www.oikeusasiamies.fi/fi/-/osoitteellinen-jakelu-paras-jakelumalli