Olli Mäenpää
8.9.2020

Perustuslakivaliokunnalle

Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta (O 35/2020 vp)

Perustuslakivaliokunta pyytänyt arviota valiokunnan erikoisvaliokunnilta saamien lausuntojen lisäksi valiokunnan sihteeristön laatimassa muistiossa (10.6.2020) kuvattujen ongelmien valtiosääntöisestä merkityksestä eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannalta.

Eduskunnan tiedonsaantioikeuden valtiosääntöiset perusteet

Eduskunnalla on perustuslain 47 §:n 1 momentin mukaan yleinen oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Kansainvälisten asioiden osalta tiedonsaantioikeus perustuu perustuslain 97 §:ään.

Eduskunnan tiedonsaantioikeus tukeutuu kolmeen valtiosääntöiseen perusperiaatteeseen. Ne edellyttävät eduskunnan tehokasta ja riittävän laajaa oikeutta saada tietoja hallinnon toiminnasta.

Laaja tietojensaantioikeus on ensinnäkin osa parlamentarismia ja parlamentaarista valvontaa. Kun valtioneuvoston jäsenten on perustuslain mukaan nautittava eduskunnan luottamusta (PL 3.2 §), eduskunnalla on vastaavasti oltava mahdollisuus saada tarvitsemansa riittävät ja luotettavat tiedot luottamuksensa arvioimiseksi. Toinen rajoituksetonta tiedonsaantioikeutta edellyttävä tekijä on eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivalta (PL 3.1 §). Myös sen käyttämiseksi eduskunnalla on oltava saatavissa riittävästi luotettavaa tietoa. Eduskunnalla on kolmanneksi toimivaltaa kansainvälisissä asioissa ja EU-asioissa, kun se osallistuu kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseen ja EU-asioiden valmisteluun (PL 93 §). Tämän toimivallan käyttäminen edellyttää niin ikään tehokasta ja laajaa oikeutta tietojen saamiseen.

Perustuslaissa säädetty eduskunnan tiedonsaantioikeus perustaa vastaavasti valtioneuvostolle ja ministeriöille oikeudellisen velvollisuuden toteuttaa oikeus. Velvollisuus kohdistuu etenkin ministereihin sekä valtioneuvoston ja ministeriöiden henkilöstöön. Eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteuttaminen on virkavelvollisuus, johon kohdistuu perustuslain 118 §:ssä säädetty virkavastuu.

Eduskunta arvioi itsenäisesti, mitä tietoja se tarvitsee asioiden käsittelyssä. Eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteuttamista voidaan kuitenkin pitää myös valtio-

neuvoston ja ministeriöiden aktiivisena velvollisuutena. Se edellyttää oma-aloitteista ja proaktiivista tiedon antamista, joka on asian käsittelyn kannalta kattavaa. Eduskunnalle annettaviin tietoihin kohdistuu myös oikeellisuuden vaatimus.

Erikoisvaliokuntien lausunnot

Erikoisvaliokuntien lausunnoissa kiinnitetään monipuolisesti huomiota useisiin eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannalta keskeisiin kysymyksiin. Lausunnoissa korostetaan aiheellisesti muun muassa valtioneuvoston oma-aloitteisen informaation tärkeyttä, asetuksentasoiseen sääntelyyn kohdistuvan tiedonsaannin merkitystä jo lain säätämisvaiheessa ja tiedonsaannin toteuttamisen ajallisia näkökohtia. Tiedonsaannin tulisi kohdistua myös erillisten lakiesitysten yhteisvaikutuksia koskeviin tietoihin.

Erikoisvaliokuntien lausunnoissa tulevat esiin myös perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla annettaviin vaiteliaisuusmääräyksiin liittyviä ongelmia. Ne aiheutuvat erityisesti siitä, että vaiteliaisuusmääräyksiin sisältyvä julkisuuden rajoitus on väkevä poikkeus eduskuntatyön julkisuudesta.

Toisaalta useampi valiokunta tuo esiin tiedonsaantioikeuden toteutuvan sujuvasti ja erilaisia epämuodollisia käytännön toimintamuotoja soveltaen. Lausuntoihin sisältyy esimerkkejä siitä, miten tiedonsaantioikeuden sujuvuutta voidaan tehostaa ottaen myös huomioon erikoisvaliokunnissa käsiteltävien asioiden erityispiirteet.

Muistiossa kuvatut ongelmat

Lainsäädäntöasioihin liittyvä tiedonkulku

Etenkin hallintovaliokunta esittää selvityksessään (HaVL 7/2020 vp) tältä osin useita eduskunnan tiedonsaantioikeuteen rajoittavasti vaikuttaneita tilanteita. Myös sote-uudistukseen aikaisempaan käsittelyyn on liittynyt samanlaisia piirteitä.

Erityisesti poikkeusoloihin liittyvän eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannalta keskeisenä haasteena voidaan pitää riittävien, oikeiden ja luotettavien tietojen saamista käytettäväksi säädettäessä lakeja, joilla pyritään estämään tai rajoittamaan yhteiskunnan perustoiminnot vaarantavan tartuntataudin leviäminen. Käsittelyn ajalliset rajoitukset ja tästä johtuva tiedollinen epävarmuus johtavat siihen, että tietojen oikeellisuuden varmistaminen ei kaikilta osin ole mahdollista.

Ongelmallisena voidaan pitää erityisesti sitä, että perustuslakivaliokunta on poikkeustilaan liittyvän lainsäädännön yhteydessä joutunut kiinnittämään useasti huomiota valtioneuvoston ja ministeriöiden oma-aloitteiseen velvollisuuteen toimittaa eduskunnalle relevanttia informaatiota.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu

Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään 7.4.2020 arvioinut valtiovarainministeriön menettelyä tietojen antamisessa eduskunnalle maakunta- ja sote-uudistusta

koskevan lainsäädännön käsittelyssä. Päätöksessä kiinnitetään aiheellisesti huomiota siihen, että ”[s]en ennakointi, miten lakiehdotuksen käsittely etenee eduskunnassa, ei saa vaikuttaa eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteuttamiseen eli siihen perusteellisuuteen, huolellisuuteen ja ripeyteen, jonka mukaisesti eduskunnalle toimitetaan sen kulloinkin tarvitsemat tiedot. Tämä koskee myös sellaista tietoa, jota eduskunta ei osaa kysyä, mutta joka valmistelijoiden mukaan on osa käsiteltävän asian luotettavaa kokonaiskuvaa.”

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen loppuarvion mukaan valtiovarainministeriön virkamiehet eivät kuitenkaan menetelleet tietojen ja selvitysten toimittamisessa eduskunnalle lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesti. Tämä arvio ei saa tukea eduskunnan kanslian varsin konkreettisiin tietoihin perustuvasta selvityksestä (14.8.2019), joka oli apulaisoikeuskanslerin käytettävissä.

Eduskunnan selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle ei toimitettu sen pyytämää kirjallista lisäselvitystä. Ministeriön edustajat eivät myöskään valiokunnan kokouksessa suullisesti täydentäneet vastauksiaan. Selvityksen yhteydessä olevissa sähköpostiviesteissä on lisäksi dokumentoitu, että ministeriön edustajilla oli eduskunnan käsittelyn ja arvioinnin kannalta erityisen merkittävää lisätietoa, jota ei sisällytetty valiokunnalle toimitettuun muistioon. Tiedon poisjättämisen nimenomaisena tarkoituksena näyttää olleen, että tämän ministeriössä olleen lisätiedon ei haluttu vaikuttavan asian käsittelyä vaikeuttavasti eduskunnassa.

Virkamiesten menettelyn erityistä ongelmallisuutta perustuslain 47 §:n 1 momentissa säädetyn eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannalta arvioituna on omiaan korostamaan se eduskunnan selvityksessä esitetty ja verifioitavissa oleva arvio, että tietojen antamisen laiminlyönti eduskunnalle olisi johtanut lainsäädännön hyväksymiseen virheellisenä, mikäli lait olisi ehditty käsitellä.

Virkamiesten toiminnan lainmukaisuuteen kohdistuvan laillisuusvalvonnan kannalta erittäin merkittävät eduskunnan esittämät näkökohdat eivät kuitenkaan tule esiin apulaisoikeuskanslerin johtopäätösten perusteissa, joissa käsitellään yksinomaan ministeriön esittämiä näkökohtia. Eduskunnan tiedonsaantioikeuden ensisijainen oikeudellinen merkitys ja sen perustama oikeudellinen velvollisuus tietojen antamiseen jäävät siksi kokonaan huomiotta päätökseen sisältyvissä johtopäätöksissä.

Apulaisoikeuskanslerin johtopäätöksiin sisältyvässä arviossa tuodaan korostetusti esiin virkamiesten tiedonantovelvollisuuden tilannesidonnaisuutta, tulkinnanvaraisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tiedon antamisen laiminlyönnin ymmärrettävyyttä. Esitetyt näkökohdat ovat omiaan korostamaan eduskunnan tiedonsaantioikeuden riippuvuutta virkamiesharkinnasta ja heikentämään eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutettavuutta.

Päätöksessä esitetyn arvioinnin ei voida katsoa tukeutuvan perustuslaissa säädettyyn eduskunnan tiedonsaantioikeuteen sisältyviin välttämättömiin vaatimuksiin.

Näistä keskeisimpinä voidaan pitää eduskunnan oikeutta saada tarpeelliseksi arvioimansa tiedot sekä valtioneuvoston ja ministeriöiden virkamiesten oikeudellista velvollisuutta toteuttaa aktiivisesti eduskunnan tarpeellisina pitämien tietojen esittäminen.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestystä koskeva arviointi

Eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannalta voidaan pitää ongelmallisena myös muun muassa tilanteita, joissa täydentävä hallituksen esitys ei sisällä asian käsittelyn kannalta tarvittavia tietoa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt epätyydyttävänä menettelyä, jossa täydentävässä hallituksen esityksessä ei käsitellä perustuslainvastaiseksi todettujen säännösten muuttamista tilanteessa, jossa täydentävä esitys on päätetty antaa (PeVL 9/2020 vp).

Muita näkökohtia

Tiedot

Eduskunnan tiedonsaantioikeuden kohteena ovat sen asian käsittelyssä tarvitsemat tiedot. Tiedonsaantioikeus ei siten kohdistu pelkästään viranomaisen tallenteisiin, vaan eduskunnalla on oikeus saada myös muunlainen tieto, jota eduskunta pitää tarpeellisena asian käsittelyssä. Tämä voi edellyttää valtioneuvostolta aktiivista tiedonhankintaa eduskunnan tarpeiden toteuttamiseksi. Myös suullisesti esitettävä tieto kuuluu tiedonsaantioikeuden piiriin.

Asiakirjaan sisältyvien tietojen salassa pidettävyys ei rajoita eduskunnan tiedonsaantioikeutta (PeVM 7/1990 vp, s. 2). Vastaavalla tavalla on perusteltua arvioida asiakirjaan sisältyviin tietoihin kohdistuvia käyttörajoituksia, jotka perustuvat esimerkiksi tietosuojaan tai kansainvälisiin tietoturvavelvoitteisiin. Eduskunnalla on lisäksi oikeus saada tieto asiakirjasta, vaikka tiedon antaminen siitä olisi viranomaisen harkinnassa julkisuuslain 9 §:n 2 momentin mukaan. Näin ollen eduskunnalla on oikeus saada tietoja myös valmisteluvaiheessa olevista asioista, vaikka niitä koskevat tiedot eivät vielä ole tulleet yleisesti julkisiksi.

Viranomaiset

Käytännössä päävastuu eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteuttamisesta on asianomaisella ministeriöllä. Sen tulee perustuslain 47 §:n 1 momentin mukaan huolehtia siitä, että valiokunta tai eduskunnan muu toimielin saa viipymättä tarvitsemansa, viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Eduskunnan tiedonsaantioikeus on tässä säännöksessä kohdennettu viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin ja muihin tietoihin.

Viranomaisen käsitettä on tässä yhteydessä perusteltua tulkita laajasti tiedonsaantioikeuden perusteet huomioon ottaen. Käsite ei siten rajoitu vain valtioneuvostoon ja sen alaiseen linjahallintoon, vaan ulottuu myös valtion itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin ja vastaaviin valtion toimintoihin. Tiedonsaantioikeuden piiriin on aiheellista lukea myös perustuslain 124 §:n tarkoitetut muut kuin viran-

omaiset siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Eduskunnan tiedonsaantioikeus ei sen sijaan muuten perusta yksityiselle toimijalle velvollisuutta esittää eduskunnalle sen hallussa olevia tietoja.