Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 8.9.2020 KELLO 10.00
O 35/20 vp selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta

Perustuslakivaliokunta on kokouksesssaan 28.4.2020 päättänyt aloittaa omana asianaan selvityksen eduskunnan kattavan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisesta toteuttamisesta. Perustuslakivaliokunta on saanut asiasta pyytämänsä usean muun valiokunnan lausunnot. Asian käsittelyyn liittyy myös apulaisoikeuskanslerin valtiovarainministeriön menettelyä tietojen antamisessa eduskunnalle koskeva, 7.4.2020 annettu päätös ja siihen liittyvä asiakirja-aineisto. Asiaa on seikkaperäisesti käsitelty valiokuntaneuvosten 10.5.2020 laatimassa muistiossa, jossa on myös esitetty valiokunnan pyytämille asiantuntijoille osoitettuja kysymyksiä/arviointipyyntöjä. - Tähän aineistoon tutustumisen pohjalta esitän seuraavassa joitakin asiaa koskevia näkökohtia, jotka eivät välttämättä ole konkreettisia vastauksia em. muistiossa esitettyihin kysymyksiin. Esitän ensiksi eduskunnan tiedonsaantioikeutta koskevia yleisiä näkökohtia ja tarkastelen lopuksi erikseen apulaisoikeuskanslerin em. päätökseen liittyviä kysymyksiä.

- - - - - --

Eduskunnan tiedonsaantia koskevien säännösten, lähinnä PL 47 §:n, niiden taustan ja ja niihin liittyvien käytännön soveltamistilanteiden osalta voin yleisesti viitata teoksessa Juridikkaa ja muotoja eduskuntatyössä, 4.p., 2019, s. 262-269 esittämääni. Tässä yhteydessä on syytä mainita joitakin lähtökohtia ja luonnehdintoja.

Perustuslain 47 §:n säännös eduskunnan tiedonsaantioikeudesta on osa eduskunnan ja hallituksen välisen keskustelun ja yhteistoiminnan säätelyä parlamentaarisessa järjestelmässä. Säännöksen ehkä suppeidenkin muotoilujen tulkintaa ei voida irroittaa tästä yhteydestä. Säännös merkitsee sekä hallituksen velvollisuutta oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnalle sen asian käsittelyssä tarvitsemat tiedot että hallituksen (ministeriöiden) velvollisuutta toimittaa eduskuntaan sen (valiokunnan) asian käsittelyä varten pyytämät tiedot. Se, kuinka laaja hallituksen oma-aloitteisen tietojen toimittamisen velvollisuus on (mitä tietoja pitää toimittaa jo ”aluksi”, ilman pyyntöjä) ei ole yleisesti määriteltävissä, vaan riippuu asian laadusta. (Esim. ulkoasiainvaliokunnan perustuslakivaliokunnalle antamassa lausunnossa todetaan ulko- ja turvallisuuspoliittisten asioiden laadun edellyttävän valtioneuvoston olevan itse aktiivinen tietojen toimittamisessa.)

”Tarvitsemansa” (-tiedot) kriteeri tarkoittaa tietysti muutakin kuin ko. tietojen liittymistä ko. asiaan/ tietojen käytettävyyttä ko.asian käsittelyssä. Annettujen (fakta)tietojen pitää olla oikeita/paikkansa pitäviä. Tähän oikeellisuusvaatimukseen voidaan liittää vaatimus että oikeisiin tietoihin ei saa liittää harhaanjohtavia/asianmukaisen kuvan saamista häiritseviä tietoja. Tietojen pitää olla relevantteja ja kattavia, riittäviä asian käsittelyyn. Tietojen pitää olla luotettavia, oikean kokonaiskuvan asiasta antavia – myös sikäli, että tietojen käyttäjä pystyy arvioimaan tarjotun informaation mahdollista epävarmuutta. Tietojen pitää olla eduskuntakäsittelyn vaatimuksia ajatellen oikea-aikaisesti saatavilla. Tietojen toimittamisesta ei voida kieltäytyä asian tai sen osan salaisuuteen vedoten. Tietojen toimittamisessa pitää myös ottaa huomioon kansalliskielten asema ja se, että tietojen pitäisi ainakin lähtökohtaisesti olla eduskunnassa käytettävissä kotimaisilla kielillä. Erityisesti eduskunnalle toimitettavien lakiehdotusten osalta voidaan ajatella tietojen toimittamisvelvollisuuden kytkeytyvän hyvän lainvalmistelun vaatimuksiin. Mistään automaattisesta yhteenkuuluvuudesta/samansisältöisyydestä ei tässä suhteessa kuitenkaan ole kysymys.

Tietojen toimittamisvelvollisuuden edellä hahmoteltua sisältöä voidaan ehkä pitää varsin selvärajaisena. Käytännössä on kuitenkin ilmeistä, että toimitettavaan tietoon kohdistuvat vaatimukset – faktatietojen oikeellisuutta lukuunottamatta – voivat sisältää paljon harkinnanvaraisuutta. Esitettyjen arvioiden oikeaan osumisesta tai siitä, mikä on asiassa relevanttia tietoa tai käsittelyn kannalta riittävää tietoa, voi

ymmärrettävästi olla eri käsityksiä. Tämä voi tulla näkyviin muuallakin kuin esim. sellaisissa ”selvissä tapauksissa” kuin hallituksen lakiesitysten perusteluihin sisältyvissä vaikutusarvioinneissa tai ulkomaisen oikeustilan esittelyissä. Jos hallituksen oma-aloitteinen tiedottaminen tällaisissa kysymyksissä ei vastaa sitä, mitä asiaa käsittelevä valiokunta olisi pitänyt asianmukaisena, ei kysymyksen automaattisesti tarvitse olla siitä, että hallitus olisi lainminlyönyt perustuslaissa tarkoitetun velvollisuutensa. Toinen asia on, että jos valiokunta jossain asiassa nimenomaan pyytää tiettyä (lisä)tietoa, hallituksen/ministeriön on se toimitettava täysin riippumatta omista mahdollisista ko. tiedon tarpeellisuutta koskevista arvioinneistaan.

Eduskunnassa asian käsittelyn kannalta tarpeelliseksi katsotun tiedon toimittamisessa eduskuntaan on kysymys parlamentaarisen järjestelmän toiminnassa keskeisestä asiasta ja samalla perustuslaissa säädetyn velvoitteen toteuttamisesta. Mm. tämän asian asiakirja-aineistosta ilmenee, että on esiintynyt tapauksia, joissa eduskunnassa on oltu tyytymättömiä siihen, miten hallitus on hoitanut velvollisuuttaan toimittaa eduskuntaan sen tarvitsemia tietoja. Kysymys voi olla joko siitä, että hallitus ei ole oma-aloitteisesti toimittanut asianmukaisia tietoja tai siitä, että eduskunnasta tulleisiin tietojen toimittamista koskeviin pyyntöihin ei ole asianmukaisella tavalla vastattu. Tilanne, jossa valiokunta pitää tarpeellisena jossakin asiassa pyytää hallitukselta lisätietoja, voi sinänsä olla parlamentaarisen järjestelmän toiminnassa täysin neutraali, hyväksyttävä tilanne, mutta se voi myös liittyä siihen, että hallituksen voidaan perustellusti katsoa laiminlyöneen oma-aloitteisen tiedottamisen velvollisuutensa.

Miten hallituksen (ministeriöiden) laiminlyönteihin PL 47 §:n mukaisten velvoitteiden täyttämisessä sitten pitäisi suhtautua? Asian asiakirja-aineistosta ilmenee, että perustuslakivaliokunnan - ja muidenkin valiokuntien – kannanotoissa on eri yhteyksissä kiinnitetty hallituksen huomiota puutteisiin tiedottamisvelvollisuuden noudattamisessa ja edellytetty puutteiden korjaamista. Reaktioita voidaan pitää lähinnä poliittisina ja voidaan tietysti kysyä, kuinka tehokkaita tällaiset toistuvatkaan ”nuhteet” hallitukselle ovat asioissa, joissa kysymys ei ole yksittäisistä tilanteista tai toimijoista, vaan enemmänkin hallituksen (tai hallitusten) koneiston yleisestä toimintatavasta, poliittisten paineiden ja kiireen vaikutuksista ym. Tehokkaampien reaktioiden/keinojen kehittäminen ei toisaalta liene kovin helppoa ja selvästi kovempi poliittinen keino - epäluottamuslause – jää tässä vain

teoreettiseksi mahdollisuudeksi. Ajateltavissa toisaalta on, että perustuslakivaliokunta tämän oman asian käsittelyssä kertyneen tiedon pohjalta pyytää valtioneuvostolta PL 47,2 §:n mukaista selvitystä eduskunnnan perustuslaissa säädetyn tietojensaantioikeuden toteutumisessa toistuvasti esiintyneiden puutteiden syistä ja siitä, mihin toimenpiteisiin ryhtymistä tilanteen korjaamiseksi hallitus mahdollisesti pitää aiheellisena. Tällainen selvitys voidaan TJ 30 a §:n mukaan valiokunnan esityksestä puhemiesneuvoston päätöksellä ottaa keskusteltavaksi täysistunnossa. - Sisällöltään oikeudelliset reaktiot näyttäisivät valiokuntien tiedonsaantia koskevassa kysymyksessä rajoittuvan lähinnä siihen, että jos ministeriö kieltäytyy tietojen antamisesta niiden salaisuuteen vedoten, valiokunta voi pitää kiinni oikeudestaan ko. tietojen saamiseen.

Sekä O 35/20 vp kirjelmässä että valiokuntaneuvosten edellä mainitussa muistiossa kiinnitetään erikseen huomiota apulaisoikeuskanslerin 7.4.1929 antamaan päätökseen, joka koski valtiovarainministeriön menettelyä tietojen antamisessa eduskunnalle. Kirjelmässä O 35/20 vp todetaan mm.:

> ”Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu poikkeaa eduskunnan näkemyksestä. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa on sivuutettu se perustuslaillinen näkökulma, jonka mukaan valtioneuvoston laillisuusvalvonta ei voi perustuslain mukaan määrittää sitä, millaista tietoa eduskunta pitää tarpeellisena. Oikeuskanslerinviraston valvontatoimivalta ei ulotu eduskuntaan.”

Kirjelmässä viitataan myös valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden julkisuudessa esittämiin arvioihin, joiden mukaan ei apulaisoikeuskanslerin eikä valtiovarainministeriön virkamiesten tehtävänä ole arvioida, mitkä tiedot ovat eduskunnalle merkityksellisiä ja oleellisia ja ettei valtioneuvosto voi kyseenalaistaa sitä, mitä eduskunta pitää oleellisina ja merkityksellisinä tietoina.

Se, että eduskunta (valiokunta) itse määrittelee, mitä tietoja se asian käsittelyssä tarvitsee, on selvä asia – niin selvä, että enempi perusteleminen ei ainakaan lisää toteamuksen vakuuttavuutta. Toinen asia on, onko apulaisoikeuskanslerin päätöksessä ”sivuutettu” tämä ”perustuslaillinen näkökulma”. Päätöksen perusteluisa on aineksia, jotka viittaavat siihen, että eduskunnan tiedonsaantioikeuden laajuuden on ainakin siltä osin kuin on kysymys eduskunnan pyytämästä tiedosta katsottu jäävän eduskunnan (valiokunnan) harkintaan. Päätöksessä ei toisaalta havaitakseni ole kohtia, joissa olisi edes jonkinlaisella selvyydellä tullut ilmi käsitys, jonka mukaan eduskunnan (valiokunnan) tietojen saamisoikeuden laajuus olisi (myös

kun on kysymys tietojen pyytämisestä) viime kädessä valtioneuvoston tai ylimmän laillisuusvalvojan harkittavissa oleva asia. Merkittävämpää kuin päätöksen yksittäiset muotoilut on tässä nähdäkseni kuitenkin se, mitä kantelupäätös varsinaisesti koskee.

Päätös koskee kanteluja valtiovarainministeriön virkamiesten toiminnasta sosiaali- ja terveysvaliokunnna kuulemisissa. Kysymys on virkamiesten virkatoimien tutkimisesta, jossa laillisuusvalvoja tutkii , onko asiassa rikottu virkavelvollisuutta tai muuten rikottu lakia ja jossa laillisuusvalvoja myös arvioi, minkälaisiin toimiin mahdollinen lainrikkomus antaa hänen puoleltaan aihetta. Oleellinen kysymys asiassa on, mitä kyseisten virkamiesten virkavelvollisuuteen kyseisessä asiassa voidaan katsoa kuuluneen. En ole rikosoikeuden enkä hallinto-oikeuden asiantuntija, mutta virkavelvollisuuden sisältöön tällaisessa tilanteessa on varmaan kuulunut yhtäältä asian käsittelyssä tarvittavan, relevantin ja riittävän, luotettavan ja ajoissa olevan informaation toimittamista valiokuntaan ja toisaalta asianmukaista vastaamista valiokunnan esittämiin tiedonsaantipyyntöihin. Virkavelvollisuuden sisältöön on luonnollisesti kuulunut myös virheellisen tiedon tahallisen esittämisen ja relevantin tiedon tahallisen salaamisen kielto. Arvioihin siitä, onko virkamies menetellyt virkavelvollisuuksiensa mukaisesti epäilemättä voivat vaikuttaa myös sellaiset seikat kuin kiire, työpaineet, sijaisena toimiminen ja ohjeiden/pyyntöjen tulkinnanvaraisuus.

Laillisuusvalvoja joutuu tällaisessa kantelupäätöksessä arvioimaan, minkälainen on ollut ulottuvuuksiltaan se tietojen toimittamisvelvollisuus, joka virkamiehellä voidaan katsoa tässä olleen ja missä määrin ja kuinka syyksi luettavalla tavalla tällaista virkavelvollisuutta on tapauksessa mahdollisesti rikottu. Valiokunnan esittämien nimenomaisten pyyntöjen sisällöllä, valiokunnnan kokouksissa suullisesti esitetyillä toivomuksilla ja pyynnöillä ja myös valiokunnan keskustelujen taustalla olevilla perustuslakivaliokunnan kannanotoilla voi tässä arvioinnissa selvästi olla merkitystä. Ratkaisua yksittäisellä virkamiehellä tietyssä tilanteessa virkavelvollisuutena olleen toimintavelvoitteen sisällöstä ei kuitenkaan voida tehdä pitäen ensisijaisena lähtökohtana sitä, mitä valiokunnan erilaisissa kannanotoissa ja keskusteluissa tai taustalla olevassa perustuslakivaliokunnan kannanotossa on tarkoitettu tai voidaan tulkita tarkoitetun. Yksilön vastuullisuuden tarkastelussa ensisijaisena lähtökohtana on se, mitä kyseisen virkamiehen voidaan kyseisessä tilanteessa kohtuudella katsoa tienneen siitä, mitä tietoja asian käsittelyssä tarvitaan tai valiokunta erikseen pyytää, miten tietoja toimitetaan ko. tilanteessa ja mikä on hänen asemansa tietojen

toimittamisessa.

Edellä esitetyn huomioon ottaen on minusta vaikea nähdä, että apulaisoikeuskanslerin päätöksessä olisi sivuutettu se perustuslaillinen näkökulma - oikeastaan itsestäänselvyys - että eduskunnan ulkopuoliset tahot eivät nykyisen perustuslain mukaan voi määrittää sitä, mitä tietoja eduskunta pitää tarpeellisena. Päätöksessä on otettu huomioon paljon yksityiskohtia - sähköpostiviestejä ja valiokuntakeskusteluja myöten - sisältävä tosiasia-aineisto. Voi hyvin olla, että joidenkin yksityiskohtien merkityksen suhteen olisi voitu päätyä päätöksessä omaksutuista poikkeaviin päätelmiin. Minulla ei ole tässä ajankäytöllisiä eikä muitakaan edellytyksiä koko kertyneen aineiston konkreettiseen läpikäymiseen ja oman perehtyneen loppupäätelmän (”päätöksen”) muodostamiseen. Toteaisin kuitenkin, että tähänastisten tarkastelujeni pohjalta en näe mitään erityistä periaatteellista tai yksityiskohtiin liittyvää syytä – kun kysymys tässä on juuri yksilön oikeudellisen vastuun arvioinnista - katsoa apulaisoikeuskanslerin päätöksen lopputulosta selvästi virheelliseksi tai selvästi heikosti perustelluksi. Toteaisin myös, että yksilöiden oikeudellisen vastuun tarkastelun kannalta valtiovarainministeriön kansliapäällikön 15.8.2019 antaman lausunnon lopussa (s. 4-5) ranskalaisin viivoin esitetty ministeriön selvitys on minusta relevantti ja asiallinen.