Juha Lavapuro 8.9.2020
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: O 35/2020 vp - Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Lausunnon tausta ja tarkastelun lähtökohdat

Perustuslakivaliokunnassa nyt käsiteltävänä oleva asia liittyy sekä eduskunnan valtiosääntöoikeudellisen aseman että parlamentaarisen päätöksenteon kannalta aivan olennaisiin kysymyksiin. Perustuslain 47 §:n säännös eduskunnan oikeudesta saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot on paitsi yksi eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä turvaavista menettelyllisistä takeista, myös asianmukaisen parlamentaarisen päätöksenteon edellytys. Samalla eduskunnan tietojensaantioikeus luo edellytyksiä myös eduskunnan valtioneuvostoon kohdistamalle parlamentaariselle valvonnalle (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 97). Eduskunnalle perustuslain mukaan kuuluvan tietojensaantioikeuden toteutumisen selvittämistä voidaan näistä syistä pitää sekä perustuslain että kansanvaltaisen poliittisen järjestelmän toiminnan kannalta olennaisen tärkeänä.

Olen tätä lausuntoa varten hyödyntänyt lausuntopyynnön oheen liitettyä perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvosten laatimaa muistiota eduskunnan tiedonsaantioikeuksien perustuslainmukaisesta toteuttamisesta (0 35/2020) sekä eduskunnan muiden valiokuntien tässä asiassa perustuslakivaliokunnalle antamia lausuntoja.[1] Lisäksi käytössäni on ollut apulaisoikeuskanslerin 7.4.2020 antama ratkaisu valtiovarainministeriön menettelystä tietojen antamisessa eduskunnalle, sekä siihen liittyviä liiteasiakirjoja.

[1] ks. YmVL 4/2020 vp, TrVL 1/2020 vp, MmVL 10/2020 vp, SuVL 4/2020 vp, PuVL 2/2020 vp, TuVL 3/2020 vp, HaVL 7/2020 vp, TaVL 10/2020 vp, StVL 3/2020 vp ja UaVL 4/2020 vp.

Nähdäkseni valiokuntaneuvosten laatimassa muistiossa on selostettu kattavasti ja asianmukaisesti eduskunnan tietojensaantioikeuteen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia lähtökohtia, enkä koe tarpeelliseksi toistaa tässä asiantuntijalausunnossa muistiossa jo todettua. Korostaisin kuitenkin, että eduskunnan oikeus saada valtioneuvostolta tarpeelliset tiedot sisältää oikeastaan kaksi eri elementtiä: se sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan erikseen pyytämät tiedot.

Näiden velvollisuuksien välillä on nähdäkseni syytä tehdä ero: eduskunnan asemasta ylimpänä valtioelimenä sekä eduskunnan tietojensaantioikeuden parlamentaarisesta funktiosta seuraa, että eduskunnan oikeus saada pyytämänsä tiedot on sikäli ehdoton, ettei valtioneuvostolla ole toimivaltaa kieltäytyä luovuttamasta pyydettyjä tietoja esimerkiksi sillä perusteella, ettei se pidä tietoja asioiden käsittelyn kannalta tarpeellisina.

Sitä vastoin valtioneuvoston velvollisuuteen toimittaa oma-aloitteisesti eduskunnan tarvitsemat tiedot liittyy usein harkintaa sen suhteen, mitä valtioneuvosto itse pitää asian käsittelyn kannalta tarpeellisena. Tiedonsaantioikeuteen voi tällaisissa tilanteissa aidosti sisältyä tulkinnanvaraisuutta, kun esimerkiksi tietojen tarpeellisuuteen ja merkityksellisyyteen liittyy epäselvyyttä. Eduskunnalle perustuslain mukaan kuuluva oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot ei toteudu, jos se ei saa kaikkia objektiivisesti ottaen tarpeellisia tietoja, mutta se ei toteudu asianmukaisesti myöskään silloin, kun eduskunnalle toimitetaan asian käsittelyn kannalta tarpeettomia, merkityksettömiä tai epäluotettavia tietoja.

Valtiosääntöoikeudellisesti oleellista kuitenkin on, että tällaiset tulkinnanvaraisuudet kuuluvat viimekädessä eduskunnan itsensä ratkaistavaksi: jos valtioneuvoston antamien tietojen riittävyydestä on epäselvyyttä, valtioneuvoston on kaikissa tilanteissa toimitettava eduskunnan pyytämät tiedot riippumatta siitä, pitääkö se niitä asian käsittelyn kannalta tarpeellisena vai ei. Pidän myös selvänä, että jos perustuslakivaliokunta joutuu saman sääntelykokonaisuuden yhteydessä tai muutoinkin toistuvasti erikseen käyttämään perustuslain 47 §:n mukaisia tietojensaantioikeuksiaan (ks. PeVM 7/2020 vp, PeVM 8/2020 vp, PeVM 12/2020 vp), perustuslain 47 §:n edellyttämä valtioneuvoston oma-aloitteinen tietojen toimittaminen eduskunnalle ei ole ollut valtiosääntöoikeudellisesti katsoen riittävää.

Sekä perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvoston muistion perusteella voidaan todeta, että eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumiseen vaikuttaa liittyvän niin oikeudellisia kuin käytännöllisiäkin ongelmia. Tarkastelen seuraavaksi niistä käsitykseni mukaan keskeisimpiä.

Tiedonsaantioikeudet poikkeusoloissa

Valiokuntaneuvosten muistion mukaan perustuslakivaliokunta joutui poikkeusalojen aikana useaan otteeseen käsitellessään rajoitustoimenpiteitä koskevaa lainsäädäntöä korostamaan eduskunnan tiedonsaantioikeuksien merkitystä ja valiokunnan tarvetta saada kaikki asian käsittelyssä merkityksellinen tieto asianmukaisesti esitettynä. En osallistunut poikkeusoloja koskevien esitysten käsittelyyn, joten minulle ei ole muodostunut henkilökohtaista käsitystä mahdollisista ongelmista ja epäkohdista, joita olisi ilmennyt mainittujen asioiden käsittelyssä. Pidän kuitenkin selvänä, että eduskunnan oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarpeelliset tiedot on poikkeusoloissa voimassa saman sisältöisenä kuin se on normaalioloissakin. Sen paremmin perustuslaki kuin val-

miuslakikaan ei sisällä säännöksiä poikkeusoloissa sovellettavista rajoituksista eduskunnan tietojensaantioikeuteen. Pikemminkin on niin, että eduskunnan tietojensaantioikeutta voidaan poikkeusoloissa pitää korostuneena. Vaikka nimittäin poikkeusoloissa käyttöönotettavissa noudatettua erityistä valmiuslaissa tarkoitettua asetuksenantovaltuuksille pohjautuvaa menettelyä voidaankin sinänsä pitää poikkeusolojen kiireellisyyden vuoksi perusteltuna, nojautuu järjestelyn valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyys viime kädessä eduskunnan osallistumiselle asiaa koskevaan päätöksentekoon. Kuten perustuslakivaliokunta valmiuslakia säädettäessä totesi, eduskunnan vaikuttamismahdollisuudet tulevat valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuina turvatuiksi siten, että se päättää viimekädessä käyttöönottoasetuksen voimaantulon edellytyksistä samoin kuin asetuksen sisällöstä ja voimassaoloajasta. Samoin asetusten jälkitarkastus eduskunnassa on olennainen osa poikkeusolosääntelyn hyväksyttävyyttä (ks. myös PeVL 6/2009 vp, s. 14-15).

Sekä rajoitustoimien luonteesta että eduskunnan asemasta poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönotosta seuraa, että siltä osin kuin eduskunnan tiedonsaannissa ilmenee poikkeusoloissa ongelmia, on tällaisia puutteita syytä pitää erityisen vakavina.

Eduskunnan tietojensaantioikeuden toteutuminen sote-uudistuksen käsittelyssä ja asiaa koskeva apulaisoikeuskanslerin ratkaisu

Valiokuntaneuvosten laatimasta muistiosta ilmenevällä tavalla perustuslakivaliokunta joutui viime vaalikaudella useaan otteeseen pyytämään valtioneuvostolta perustuslain 47 §:n 2 momentin perusteella sote-uudistuksiin liittyvästä hallituksen esityksestä ilmenevää tarkempaa selvitystä (ks. PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp). Eduskunnan oikeudella saada näin asian käsittelyn kannalta tarpeelliset tiedot on korostunut merkitys, kun kysymys on sote-uudistyksen kaltaisesta laajakantoisesta ja perusoikeuksien toteutumisen sekä taloudellisten voimavarojen riittävyydenkin kannalta keskeisestä ja monimutkaisesta lainsäädäntöhankkeesta. Tätä merkitystä painottaa sekin, että perustuslakivaliokunnan pitkäaikaisen käytännönkin valossa sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita (ks. mm. PeVL 26/2017 vp, PeVL 75/2014 vp).

Eduskunnan tietojensaantioikeuden toteutumiseen on otettu erikseen kantaa apulaisoikeuskanslerin 7.4.2020 antamassa kanteluasian ratkaisussa Dnro OKV/683/1/2019. Vaikka perustuslakivaliokunnalla ei ole toimivaltaa ottaa apulaisoikeuskanslerin yksittäistapauksessa antamaa kanteluratkaisua tarkasteltavakseen ratkaisun perustuslainmukaisuuden arvioimiseksi, ei nähdäkseni estettä ole sille, että perustuslakivaliokunta eduskunnan tietojensaantioikeutta koskevassa selvityksessään arvioi yleisellä tasolla muun ohella apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta ilmeneviä tulkintoja perustuslain 47 §:n sisällöstä. Tältä osin ja tietojensaantioikeuteen muutenkin liittyen voidaan tiiviisti todeta seuraavaa:

On aivan ilmeistä, että perustuslain 47 §:ssä tarkoitettu eduskunnan oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot ei toteudu, jos valtioneuvosto ei toimita tällaisia tietoja eduskunnan nimenomaisesta pyynnöstä huolimatta (ks. esim. hallintovaliokunnan lausunnossa HaVL 7/2020 vp viitattu EV 268/2014 vp, jossa edellytettyä valtioneuvoston selvitystä viranomaisten ja muiden toimijoiden poliisille uhka-arviota varten tekemistä ilmoituksista ei ole vieläkään annettu valiokunnalle) tai jos eduskunnassa herää perusteltu epäily siitä, että valtioneuvosto ei esimerkiksi lakiehdotuksen joutuisan käsittelyn varmistamiseksi ole toimittanut kaikkia sen tiedossa olleita ja asian käsittelyyn vaikuttavia tietoja (ks. PeVL 19/2016 vp).

Perustuslain 47 §:n kannalta ongelmallisena voidaan pitää myös tilanteita, joissa valtioneuvoston katsottaisiin olevan itse toimivaltainen päättämään eduskunnalle annettavista tiedoista silloinkin, kun valtioneuvoston kannan tiedetään olevan ristiriidassa eduskunnassa omaksutun kannan kanssa. Lausuntopyyntöön liitettyä apulaisoikeuskanslerin ratkaisua on sinänsä mahdollista lukea esimerkkinä tällaisesta tulkintaratkaisusta. Eduskunnan kanta tarpeellisista tiedoista on ainakin eduskunnan kanslian lausunnon valossa ollut toinen kuin ministeriön ja puhtaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta asiassa tulisi seurata eduskunnan kantaa – toisin siis kuin apulaisoikeuskansleri näyttää tehneen.

Toisaalta on mielestäni syytä myös kiinnittää huomiota siihen, että apulaisoikeuskanslerin kanteluasiassa antamassa ratkaisussa oli ensisijaisesti kysymys siitä, olivatko valtiovarainministeriön virkamiehet menetelleet tietojen ja selvitysten toimittamisessa eduskunnalle lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti. Vaikka eduskunnalla onkin yksinomainen toimivalta päättää siitä, mitä tietoja se pitää perustuslain 47 §:n tarkoittamassa mielessä tarpeellisena, pitäisin ainakin yksilön oikeusturvan kannalta jossain määrin ongelmallisena, jos ministeriön yksittäisen virkamiehen virkavastuu voitaisiin sitoa suoraan ja yksinomaisesti eduskunnan – tässä tapauksessa eduskunnan kanslian – kantaan siitä, mitä tietoja eduskunta pitää tarpeellisena. En tällä perusteella pidä apulaisoikeuskanslerin ratkaisua kanteluasian ratkaisuna tältä kannalta katsoen ongelmallisena. Tästä huolimatta tapauksesta ilmenevien tietojen valossa voidaan perustellusti myös sanoa, että eduskunnan oikeudessa saada asian käsittelyn kannalta tarpeelliset tiedot oli kanteluratkaisussa käsitellyssä tilanteessa selviä puutteita.

Muita huomioita

Joissakin perustuslakivaliokunnalle toimitetuissa lausunnossa nostetaan esiin erityisesti lainvalmistelun laatuun liittyviä ja usein resurssipulasta johtuvia syitä tiedonsaannissa ilmenneille ongelmille. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa viitataan tältä osin erityisesti valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukseen 12/2012, ja siinä nähtyyn yhteyteen kiireellisten aikataulujen ja valmistelun laadun heikkenemisen väillä. Nopealla aikataululla tehtävän valmistelun yhteydessä ei ehditä esimerkiksi paneutua riittävästi asioiden taustoihin ja uuteen tietoon. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että eduskunnalle tulee jättää riittävästi aikaa lakiehdotusten käsittelyyn ja että lakiehdotukset tulee antaa kokonaisuuksina.

Pidän selvänä, että tällaiset järjestelmätasoiset ongelmat voivat muodostua perustuslain 47 §:n kannalta ongelmallisiksi varsinkin tilanteissa, joissa on kysymys hyvin laajoista monimutkaisista lainsäädäntökokonaisuuksista, kuten esimerkiksi viime vaalikaudella käsitellystä sote-uudistuksesta.

Myös laajojen lainsäädäntökokonaisuuksien pilkkominen pienempiin osauudistuksiin on omiaan heikentämään eduskunnan edellytyksiä saada tarpeellisia tietoja uudistuksen kokonaisvaikutuksista. Tähän ongelmaan kiinnitetään huomiota muun muassa ympäristövaliokunnan lausunnossa. Pidän oikeana ympäristövaliokunnan lausunnosta ilmenevää kantaa, jonka mukaan valtioneuvoston tulisi pyrkiä kuvaamaan peräkkäisten muutosten muodostamaa kokonaisuutta ja ehdotusten mahdollista yhteisvaikutusta.

Peräkkäisuudistuksilla on myös valtiosääntöoikeudellinen ulottuvuutensa. Perustuslakivaliokunta onkin kiinnittänyt huomiota siihen, että perusoikeuksien tasoon liittyvien muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 32/2014 vp). Samoin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt osittaisuudistusten tuottamiin arviointiongelmiin muun muassa ulkomaalaislainsäädäntöä (ks. PeVL 27/2016 vp) sekä sivistyksellisiä oikeuksia ja kuntien rahoitusvastuuta koskevissa asioissa (ks. PeVL 19/2016 vp). Samalla se on korostanut tarvetta koota samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset muutokset yhteen hallituksen esitykseen tai että esityksissä arvioitaisiin niiden vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. (ks. PeVL 12/2020 vp, ks. myös PeVL 19/2016 vp). Vaikka perustuslakivaliokunta ei vielä olekaan tematisoinut osittaisuudistuksiin liittyviä ongelmia nimenomaisesti perustuslain 47 §:ssä tarkoitetun tietojensaantioikeuden kannalta, on kysymys myös siitä.

Myös EU-asioita koskevaan päätöksentekoon liittyy tyypillisesti sellaisia menettelyllisiä ja aikatauluun liittyviä seikkoja, joiden vuoksi eduskunnan tietojensaantioikeus toteutuu väistämättä hieman eri tyyppisesti verrattuna puhtaasti kotimaisten lainsäädäntöasioiden eduskuntakäsittelyyn. Kuten suuren valiokunnan lausunnossa todetaan, Suomen EU-päätöksenteon kohteiden muuttuvuus ja epätarkkuus vaikuttavat suoraan siihen, millaisen tiedon varaan päätöksenteko voidaan rakentaa. Toisaalta EU-asioidenkin käsittelyssä on ilmennyt sellaista viivettä eduskunnan tietojensaantioikeuden toteutumisessa, jota on syytä pitää EU-sääntely-yhteydestä huolimatta selvästi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Viittaan tältä osin mm. hallintovaliokunnan lausunnosta (HaVL 7/2019 vp) ilmenevään tietoon U-kirjelmän viivästymisestä U-asian U11/2019 vp yhteydessä. U-kirjelmä oli annettu eduskunnalle vasta 19.12.2019 eli yli puolitoista vuotta asetusehdotuksen antamisen jälkeen. Perustuslakivaliokunta kiinnitti asiaan sittemmin huomiota todetessaan, että U-kirjelmän antamatta jättäminen tai antaminen olennaisella viiveellä uhkaa tehdä perustuslain takaaman eduskunnan informoinnin ja osallistumisen päätöksentekoon merkityksettömäksi (ks. PeVL 6/2020 vp). Tällainen lausuma on ilmeisen aiheellinen.

Turussa 7.9.2020

Juha Lavapuro
Julkisoikeuden professori (tehtävästä vapaana)
Oikeusneuvos