Janne Salminen 7.9.2020

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnassa on sen omasta aloitteesta selvitys eduskunnan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisesta toteutumisesta (PeVP 30/2020 vp).

2. Eduskunnan tietojensaantioikeudesta on säädetty perustuslain 47 §:ssä. Perustuslain 47.1 §:n mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Säännöksen mukaisesti valtioneuvostolla on velvollisuus oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnalle sen tarvitsemat tiedot. Tämä kattaa siis velvollisuuden toimittaa tiedot eduskunnalle oma-aloitteisti ja velvollisuuden toimittaa tiedot pyydettäessä. Samoin valtioneuvostolla on velvollisuus toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot (HE 1/1998 vp, s. 97). Perustuslain 47.2 §:n mukaan valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai ministeriöltä selvitykset toimialaansa kuuluvassa asiassa. Lisäksi useat muut perustuslain säännökset liittyvät eduskunnan, sen toimielimen tai kansanedustajan tietojensaantioikeuteen.

3. Perustuslain 47 §:n periaatteellinen ja käytännöllinen merkitys on huomattava.

4. Tämä näkemys voidaan palauttaa instituutioiden välisiin suhteisiin niin, että tämä oikeus on säädetty suojaamaan ja käytännössä mahdollistamaan eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä. Se voi toteuttaa tehtäväänsä lainsäätäjänä ja budjettivallan käyttäjänä vain, jos sen käytössä on toimintaansa liittyen asianmukaiset – ajantasaiset, luotettavat ja riittävän kattavat – tiedot.

5. Säännöksen merkitys liittyy myös parlamentaarisen järjestelmän toimintaedellytyksiin. Tiedonsaantioikeus tulee koko eduskunnan hyväksi, ja on siten myös parlamentaarisen valvonnan elementti. Tietojensaantioikeus palvelee niin hallituspuolueita kuin oppositiossakin olevia puolueita ja niiden kansanedustajia.

6. Velvollisuudet tietojen toimittamisessa ja antamisessa ovat perustuslain näkökulmasta nimenomaan valtioneuvoston ja yksittäisten ministeriön suunnalla. Tietojensaannin puolesta eduskunta on merkittävästi valtioneuvoston ja sen alaisen valmistelukoneiston sille tuottaman tai hankkiman tietopohjan varassa.

7. Olen yllä puhunut eduskunnalle toimitettavien tietojen asianmukaisuudesta, ja sisällyttänyt siihen ainakin ulottuvuudet tietojen ajantasaisuudesta, tietojen luotettavuudesta sekä riittävästä kattavuudesta. Tätä voidaan lisäksi täydentää sillä, että tietojen on oltava sellaisia, että niiden perusteella eduskunta kykenee suorittamaan tehtävänsä lainsäätäjänä ja budjettivallan haltijana.

8. Yleisesti ottaen painottaisin tässä valtioelinten välisen niin sanotun vilpittömän yhteistyön merkitystä. Kunkin toimielimen tulisi omalla toiminnallaan mahdollistaa toisen toimielimen toiminnan asianmukainen perusta.

9. Näin ollen tietojensaannin osalta eduskunnan on voitava perustaa toimintansa muun muassa siihen, että sille toimitettu tieto pitää paikkansa, sekä siihen, että sen käsittelyssä olevat asiat on perustettu asianmukaiselle informaatiolle ja niihin on sisällytetty asianmukainen informaatio. Tämä liittyy puolestaan merkittävästi siihen, mitä kaikkea voidaan lukea tietojen luottavuuden alaan kuuluvaksi: ainakin siinä on kysymys tietojen todenperäisyydestä ja oikeasisältöisyydestä. Se sisältää myös sen, ettei mitään asiassa paikkansapitävään tietoon liittyvää tietoa tai muuta tietoa myöskään salata tai esitetä esimerkiksi vääristellen, väärässä valossa tai harhaanjohtavan yksipuolisesti. Siltä osin kuin asiaan sisältyy epävarmuutta tai tulkinnanvaraisuutta, sekin tulisi tuoda esiin oman tiedon valossa. Nykyisellään on tähän liitettävä myös se, että tiedon tulisi olla olennaista. Kaikesta informaatiosta tulisi kyetä esittämään relevantti sitä silmällä pitäen, että se tulee kyetä päättämään. Vilpittömään yhteistyöhön kuuluu mielestäni myös, että päätöksentekoa ei haitata jäsentämättömällä, ylitsepursuavalla tai tarpeettomalla tiedolla oma-aloitteisesti. Monin paikoin eduskunnan tietojensaantioikeus palautuukin myös hyvän lainvalmistelun ja lainvalmisteluprosessin kriteereihin, koska merkittävin tietojen käyttöyhteys eduskunnassa liittyy nimenomaan lainsäädäntötyöhön.

10. Kun velvollisuus tietojenantamisesta sisältää sekä oma-aloitteisen puolen että pyydettäessä toimitettavan puolen, toimitettavan tiedon sisältöjen osalta voidaan asiaa tarkastella myös siltä kannalta, missä arvioidaan tietojen tarpeellisuus. Oma-aloitteisesti toimittavaan tiedon osalta ensisijaisen arvion tietojen asianmukaisuudesta tekee valtioneuvosto ja/tai ministeriö, ja pyydettäessä toimitettavien tietojen osalta eduskunta on jo arvioinut, mitä tietoja se tarvitsee tehtäväänsä, eikä tällöin lähtökohtaisesti tulkintani mukaan ole valtioneuvoston tehtävänä suorittaa harkintaa siitä, onko tietojensaanti pyydetyin osin tarpeellista.

11. Valiokunnan oman selvityksen tausta-aineistoon sisältyvässä selvityksessä olevaa kartoitusta asian perustuslaillisista ulottuvuuksista pidän yllä olevan perusteella asianmukaisena.

12. Poikkeusolot ja tietojensaantioikeudet. Poikkeusolot olivat instituutioiden toiminnalle erityinen tilanne, jonka erinäisiä piirteitä joudutaan vielä arvioimaan kaikilta osin vielä erikseen monelta kannalta. Kuten valiokunnan muistiosta ilmenee, perustuslakivaliokunta huomautti muutamissa mietinnöissään valtioneuvostoa nimenomaisesti eduskunnan tietojensaantioikeudesta (PeVM 7/2020 vp, PeVM 8/2020 vp, PeVM 12/2020 vp). Omien havaintojeni mukaan mainittuja seikkoja lukuun ottamatta tietojensaantioikeus on asiantuntijan näkökulmasta yleisesti toteutunut verraten hyvin tilanteen poikkeuksellisuus huomioon ottaen. Eniten on ollut haasteita olennaisen tiedon tiivistämisessä. Kokonaisuutena arvostellen valmiuslain soveltamistilanteissa lopulta saavutettiin sellainen tilanne, jossa eduskunnan asema lainsäädäntövallan käyttäjänä tuli turvatuksi.

13. Hallituksen esitykset, lainsäädäntötyö ja tietojensaantioikeudet. Kuten yllä olen tuonut esiin, tietojensaantioikeus liittyy eri ulottuvuuksineen paljossa myös hyvän lainvalmistelun ja asianmukaisen lainsäädäntöprosessin eri vaiheisiin.

Kuten selvityksestä käy ilmi, perustuslakivaliokunnan käytännöstä tältä osin löytyy useita huomautuksia siitä, kuinka tietoja on tarvittu lisää tai annettuihin tietoihin on kiinnitetty huomiota (ainakin PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp) nimenomaan siltä kannalta, että objektiivisesti arvioiden valtioneuvoston olisi ollut toimitettava tiedot oma-aloitteisesti.

Havainnot liittyvät huomattavan laajoihin lainsäädäntöhankkeisiin, joissa osittain voi välittyä sellainen tuntuma, että myös suhteessa eduskuntaan valtioneuvoston toimijat olisivat omaksuneet strategisen viestinnän keinoja. Kriittisimpiä ovat instituutioiden vilpittömän yhteistyön kannalta ne tilanteet, joissa on katsottu selvitetyksi, että tietoja on tarkoituksella jätetty kertomatta tai esittämättä siinä laajuudessa kuin asian rehellisen selvittämisen olisi voinut katsoa edellyttävän. Siltä osin kuin selvityksessä myös viitataan apulaiskanslerin päätökseen 7.4.2020 (Dnro OKV/683/1/2019), totean, että sen ratkaisun yhteydessä eduskunnan arviolle siitä, että tiedot olisivat olleet tarpeelliset ja asian käsittelylle merkityksselliset, olisi pitänyt antaa yllä olevan perustuslaillisen viitekehyksen valossa huomattava merkitys. Menettelyllisesti puolestaan pidän asianmukaisena sitä, että moitteen vaarassa olleiden virkamiesten kuuleminen on hoidettu näin.

14. Tietojensaantioikeudet ja EU-asiat. Euroopan unionin asioiden kansallisen valmistelun yhteydessä eduskunnan tiedonsaantioikeudet ovat olleet keskustelun kohteena koko jäsenyysajan, ja niistä on tehty erillisselvityksiä. Kysymys on perustuslain 96 ja 97 §:n edellyttämästä eduskunnan osallistumisesta päätöksentekoon ja sen osana välttämättä tarvittavasta riittävästä ja oikea-aikaisesta tiedosta. Jotta osallistuminen voisi olla tosiasiallisesti vaikuttavaa, sen olisi tapahduttava oikea-aikaisesti.

Havaintoni mukaan paikoin käsittelyyn vaikuttavat myös kirjelmiin liittyvät vaiteliaisuuspyynnöt, joilla on usein liityntä Suomen neuvottelutavoitteisiin tai asiakirjojen erilaiseen julkisuuteen EU-tasolla ja tähän liittyviin hankaliin yhteensovittamisongelmiin. Eduskunta on tässä valtioneuvoston varassa. Tietojensaantioikeudessa on ollut valiokunnan selvityksessäkin ilmenevää kitkaa. On ollut myös selkeitä laiminlyöntejä, kuten on selvitetty. Selvitetyt tapaukset sinänsä ovat varsin huolestuttavia.

Osin tietojensaantioikeus on kuitenkin toteutunut epätyydyttävästi siitä johtuen, että asian eteneminen on ollut kiivasta ja vaikeasti kansallisen käsittelymenettelyjen kanssa yhteensovitettavaa.