OIKEUSKANSLERINVIRASTO

17.9.2020

OKV/1854/22/2020
OKV/1854/22/2020-OKV-2

Perustuslakivaliokunta

Eduskunnan tietojensaantioikeuksien perustuslainmukainen toteutuminen (O 35/2020 vp)

1. Yleistä

Perustuslakivaliokunnan kuulemisen perustana olevassa valiokuntaneuvosten muistiossa 10.6.2020 kuvataan hyvin eduskunnan tietojensaannin valtiosääntöoikeudellista perustaa. Muistiossa esitetyt huomiot sekä eduskunnan valiokuntien antamat lausunnot kertovat osaltaan yleisesti arvioituna siitä, että eduskunnan aseman ylimpänä valtioelimenä ja sen pohjana olevan kansanvallan periaatteen toteutumiselle välttämättömän eduskunnan tiedonsaannin toteutumisessa on ollut ongelmia. Samoja kysymyksiä on havaittu oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa, jossa tavoitteena on laillisuusvalvonnalla varmistaa valtiosäännön perusperiaatteiden ja valtiojärjestyksen perusteiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista käytännössä.

Eduskunnan tietojensaannin toteutumisen ongelmakohdat ovat tulkintani eduskunnan valiokuntien lausunnoista ja laillisuusvalvonnassa saadun käsityksen perusteella osittain rakenteellisia ja toimintatapoihin liittyviä sekä unionin päätöksenteon nopeatempoisuudesta johtuvia. Osin tarvitaan myös ohjeistuksen ja johtamisen kehittämistä. Taustalla on myös ilmiöiden ja tiedon monimuotoistumisesta sekä osin yllättävissä tilanteissa esille tulevasta päätöksenteosta epävarmuudessa ja puutteellisen tiedon oloissa. Näitä ongelmia ei voida yksinomaan ratkaista yksittäistapauksissa eikä laillisuusvalvonnan keinoin vaan vaativat laajempia toimia valtioneuvostossa. Yleisesti ottaen on havaittavissa, että tiedonsaannin sisällön kannalta toistuvasti pulmallisimpia näyttäisivät olevat tilanteet, joissa on kysymys eri hallinnonalojen tai eri osaamisalojen näkökulmien yhdistämisestä tai prosesseista, joissa on syystä tai toisesta poikettu hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti valmistelusta. Euroopan unionin päätöksentekoon liittyvä todellinen kiire tai asioiden huonosta organisoinnista johtuva itseaiheutettu aikataulupula ovat samoin johtaneet eduskunnan tietojensaannin ongelmiin.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan tulkinnut eduskunnalle annettavien tietojen sisällöllisiä vaatimuksia eri asiaryhmissä. Laillisuusvalvonnan ja sen yhteydessä annettavan ohjauksen näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista, että perustuslakivaliokunta tässä yhteydessä kokoaisi yhteen valtiosääntöisen opin ja tulkinnan eduskunnan tietojensaantioikeudesta sekä kokoaisi tärkeimpiin ongelmakohtiin liittyviä korjauksen tarpeita.

Perustuslain 2 §:n säännökset sisältävät Suomen valtiosäännön perusperiaatteisiin ja valtiovallan perusteisiin kuuluvan kansanvallan, joka on perustana ja kattavana tulkinnallisena lähtökohtana myös eduskunnan

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • PUHELIN 0295 16001 • E-MAIL kirjaamo@okv.fi
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto TELEFAKSI 09 160 23975 INTERNET www.okv.fi

tietojensaantioikeuksille. Perustuslain 2 §:n mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Eduskunta on ylin valtioelin ja Suomessa ei voi olla eduskunnan kanssa kilpailevia valtioelimiä (ks. hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi HE 1/1998 vp, s. 73). Valtiovallan kolmijakoa koskevan perustuslain 3 §:n lähtökohtana on samoin eduskunnan ensisijaisuus ja tuomiovallan erottaminen yksinomaan riippumattomien tuomioistuinten tehtäväksi (ks. Antero Jyränki – Jaakko Husa: Valtiosääntöoikeus, 2012, s. 128). Lainsäädäntö- ja budjettivallan käyttö on perustuslaissa osoitettu kokonaan eduskunnalle ja eduskunta valvoo parlamentarismin periaatteiden mukaisesti poliittisesti ja oikeudellisesti valtioneuvoston toimintaa.

Eduskunnan tietojensaantia koskeva yleissäännös on perustuslain 47 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Ilmaisu pitää sisällään sen, että eduskunnalla on oikeus saada kaikki tarvitsemansa tiedot. Eduskunta itse tulkitsee, mitkä tiedot ovat tarpeellisia asioiden käsittelyn kannalta. Tämä johtuu jo eduskunnan perustuslain 2 §:n mukaisesta asemasta ylimpänä valtioelimenä. Vastaavasti valtioneuvostolla on velvollisuus oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että eduskunta saa kaikki tarvitsemansa tiedot (HE 1/1998 vp, s. 97). Eduskunnan valtiosääntöinen tehtävä edellyttää lisäksi, että tietojen tulee olla kattavia ja luotettavia. Eduskunnan toiminnoissa on voitava luottaa siihen, että hallituksen taholta toimitettu tieto pitää paikkansa. Hallitus on periaatteessa ja myös käytännössäkin parlamentaarisessa vastuussa siitä, että annettavat tiedot ovat asian käsittelyssä tarpeellisia ja kattavia sekä luotettavia tietojen oikeellisuuden merkityksessä (ks. Mikael Hidén: Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä, 4. uudistettu painos, eduskunnan kanslian julkaisu 6/2019, s. 262 -263 ja siinä erityisesti myös alaviite 503, jossa on koottu oikeuskanslerin laillisuusvalvontakannanottoja ministerin eduskunnalle antamien tietojen ja vastausten epätarkkuuksista ja muusta sisällöllisestä oikeellisuudesta). Tietojen luotettavuus tarkoittaa sisällöllistä johdonmukaisuutta, virheettömyyttä eli totuudellisuutta ja sitä, että tiedoissa ei ole tiedon paikkansa pitävyyttä horjuttavia virheitä tai puutteita, merkittävyyttä eli relevanttiutta käsiteltävän asian kannalta. Luotettavuuteen kuuluu myös käsiteltävän asian ja ilmiön kuvaamista mahdollisimman oikein ja siihen liittyvien epävarmuuksien tuomista esille (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 16/2012, s. 26). Luotettavuuteen sisältyy näin käsiteltävien näkökulmien riittävä kattavuus ja monipuolisuus.

Eduskunnalle annettavien tietojen riittävään kattavuuteen ja näkökulmien monipuolisuuteen sekä valtioneuvostossa objektiviteettiperiaatteen huomioon ottamiseen on kiinnitetty huomiota myös oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Oikeuskanslerin päätöksessä 12.12.2019 dnro OKV/536/1/2019 on käsitelty eduskunnan Kanadan ja Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen kauppasopimuksen eli CETA –sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeneen eduskunnan lausuman johdosta työ- ja elinkeinoministeriössä laaditun selvityksen kaivoslain uudistamisen tarpeista laadintamenettelyä ja sisältöä (ks. EV/2018 vp – HE 149/2017 vp). Oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa oli nostettu esille se, että selvitys oli hankittu suorahankintana asianajotoimistolta, joka oli edustanut myös kanadalaisia kaivosyhtiöitä ja avustanut lobbauksessa yritysten yhteistyöjärjestöä. Teetetty selvitys oli toimitettu myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle ja muille valiokunnille. Oikeuskanslerin ratkaisussa todetaan, että valtioneuvoston ministeriötä koskee objektiviteettiperiaate ja se sekä perustuslain 47 §:n mukaiset eduskunnan tietojensaantioikeudet olisivat edellyttäneet, että ministeriö olisi selvityksen riittävän monipuolisuuden ja kokonaisuutta koskevan objektiivisuuden varmistamiseksi olisi täydentänyt selvitystä myös muilta tahoilta, esimerkiksi tutkijoilta hankituilla tiedoilla ja vähintäänkin ministeriössä virkavastuulla laatimalla arviolla asianajotoimiston laatimasta selvityksestä. Tässä on todettava, että asianajotoimisto oli tuonut ennen tilauksen vastaanottamista esille selvityksen tilaajana olevalle ministeriölle sidonnaisuutensa kaivosalan yhtiöihin.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on samoin useissa kannanotoissaan yhtäältä Euroopan unionin asioiden käsittelyn yhteydessä ja esimerkiksi valmiuslain käyttöönotto- ja soveltamisasetusten käsittelyn yhteydessä samoin kuin kuntien taloudelliseen asemaan liittyvän lainsäädännön ja peräkkäisten uudistusten yhteydessä korostanut kokonaishyötyjen ja -haittojen arviointia ja toisiinsa liittyvissä asioissa kokonaisuuden esille tuomista ja kokonaisvaikutusten arviointia, mitkä väistämättä sisältävät myös näkökulmien riittävän monialaisuuden ja monipuolisuuden.

Perustuslain 47 §:n 1 momentissa säädetään ministerin velvollisuudesta huolehtia siitä, että eduskunnan valiokunta saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot (HE 1/1998

vp, s. 97). Perustuslain 96 §:n 2 momentissa säädetään valtioneuvoston velvollisuudesta toimittaa eduskunnan toimivaltaan kuuluvasta ehdotuksesta unionin säädökseksi viipymättä tiedon siitä saatuaan kirjelmä eduskunnalle. Tietojensaannin viivytyksettömyys ja oikea-aikaisuus ovat yleisemminkin perustuslain tarkoituksen valossa asetettavissa eduskunnan tietojensaantioikeuden toteuttamista koskevaksi yleiseksi valtiosääntöoikeudelliseksi periaatteeksi.

Eduskunnan tietojensaantioikeuden toteutuminen on viime kädessä parlamentaarisen ministerivastuun ja myös ministerin oikeudellisen ministerivastuun piirissä (Hidén 2019, s. 262). Perustuslain 68 §:n mukaiseen kunkin ministeriön valmisteluvelvoitteeseen ja velvoitteeseen huolehtia hallinnon asianmukaisesta toiminnasta voidaan katsoa sisältyvän velvoite myös huolehtia siitä, että eduskunnan tietojensaantioikeus toteutuu ja että eduskunnalle annettavat tiedot ovat sisällöllisesti asianmukaisia (ks. edellä mainittu oikeuskanslerin ratkaisu Ceta-sopimuksen yhteydessä eduskunnan pyytämästä selvityksestä OKV/536/1/2019 sekä teoksessa Hidén 2019, s. 262 alaviitteessä 503 mainitut oikeuskanslerin ratkaisut). Tietojensaantioikeuden toteutumisen edellytyksistä huolehtiminen sisältyy valtioneuvoston ministeriöiden virkamiesjohdossa erityisesti valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:ssä säädettyyn ministeriön kansliapäällikön johtamistehtävään. Ministeriön muulla virkamiesjohdolla on tästä huolehtimisvelvollisuus johdettavanaan olevan toiminnan osalta ministeriön työjärjestyksissä ja ministeriön sisäisin määräyksin osoitetun johtamistehtävän mukaisesti. Kunkin asian esittelijä puolestaan vastaa virkavastuulla asian riittävästä selvittämisestä ja valmistelusta sekä toimeenpanosta ja siten myös toimii asiantuntijana eduskunnan valiokunnissa ja vastaa kaikista asian käsittelyssä tarpeellisista selvittely- ja valmistelutoimenpiteistä sekä vastaa esityksensä lainmukaisuudesta virkavastuulla (Valtioneuvoston esittelijän käsikirja, hallituksen julkaisuja 1/2017, s. 19 ja s. 21 -24).

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on lähdetty siitä, että hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet ja erityisesti muun muassa objektiviteettiperiaate sekä virkatoimintaan kuuluva huolellisuus ohjaavat huolehtimaan siitä, että eduskunnan tietojensaantioikeudet toteutuvat ja eduskunnalle annettavien tietojen sisällöllisestä luotettavuudesta, kattavuudesta ja ajantasaisuudesta asianmukaisesti huolehditaan riittävällä tavalla. Objektiivisuus myös tarkoittaa sitä, että virkatoiminnassa ei voida toimia myöskään minkään erityisen asian tai näkemyksen taikka ehdotuksen ajajajana vaan virkamiesvalmistelun tehtävänä on antaa eduskunnalle objektiiviset ja monipuoliset tiedot. Oikeuskanslerin valtioneuvostoon kohdistamassa jatkuvassa laillisuusvalvonnassa lähdetään siitä, että virkavastuulla kootut tiedot ovat luotettavia tässä kuvatulla tavalla. Mahdollisia esille tulevia puutteita tai epäilyjä niistä sitten ryhdytään selvittämään laillisuusvalvonnassa joko kantelun tai oikeuskanslerinvirastossa tehdyn oman havainnon perusteella omana aloitteena.

Perustuslain perusteella on selvää, että eduskunta itse arvioi sen, mitkä tiedot ovat eduskunnan toiminnan kannalta tarpeellisia. Eduskunnan ja valtioneuvoston välinen suhde perustuu parlamentaarisessa järjestelmässä olennaisilta osin siihen, että valtioneuvosto ilman eduskunnan erillisiä tietopyyntöjä tuottaa eduskunnan kunkin asian käsittelyssä tarvitsemat tiedot. Valiokuntien lausuntojen ja oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa tekemieni havaintojen perusteella valtioneuvoston puolella on ollut toistuvasti puutteita tässä oma-aloitteisessa tietojen antamisessa.

2. Tietojensaantioikeuksien toteutuminen lainvalmistelussa

Oikeuskanslerin tehtävät

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n mukaan valvoa valtioneuvoston, siis ministerien ja ministeriöiden virkamiesten virkatointen lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tässä tehtävässään oikeuskanslerin yhtenä painopisteenä on lainvalmistelun valvonta, jossa oikeuskansleri valvoo muun muassa laillisuutta hallituksen esitysten valmistelussa ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamista sekä perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamista valmistelussa. Lainvalmistelun valvonta (ennakollinen säädösvalvonta) on oikeuskanslerin merkittävä erityinen tehtäväalue, jolla oikeuskansleri edistää perus- ja ihmisoikeuksien tehokasta toteutumista. Samalla kiinnitetään huomiota Euroopan

unionin oikeuden asianmukaiseen huomioon ottamiseen sekä sen antaman kansallisen liikkumavaran riittävään selvittämiseen.

Hallituksen esitysten laillisuusvalvonnassa on käytössä useita eri keinoja esitysten valmistelun aikana. Oikeuskansleri osallistuu hallituksen neuvotteluihin ja iltakouluihin, ja valvoo tässä yhteydessä hallituksen suunnitelmia lainvalmisteluhankkeista ja päätöksentekoa tärkeimpien hankkeiden organisoinnista. Kun hallituksen esityksistä pyydetään lausuntoja, oikeuskansleri voi antaa lausunnon joko lausuntopyynnön perusteella tai omasta aloitteestaan. Lainvalmistelun valvontaan kuuluu myös vapaamuotoisempi konsultaatio ministeriöiden pyynnöstä osana perustuslain 108 §:n 2 momentissa oikeuskanslerille säädettyä oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antamisen tehtävää. Oikeuskansleri ei kuitenkaan osallistu valmisteluun. Oikeuskansleri myös tarkastaa hallituksen esityksiä valmistelun loppuvaiheessa ennen niiden esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Näitä ennakollisia tarkastuksia on vakiintuneesti tehty ministeriöiden pyynnöstä, ja vuoden 2018 alusta alkaen pääasiassa oikeuskanslerin aloitteesta. Oikeuskansleri valitsee ennakolliseen tarkastukseen esitykset, jotka hallituksen lainsäädäntösuunnitelmien perusteella ovat merkittäviä laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Laillisuusvalvonnassa tarkastetaan kaikki hallituksen esitykset viimeistään silloin, kun ne esitellään valtioneuvoston yleisistunnossa eduskunnalle annettaviksi. Tarkastus tehdään osana yleisistunnon esittelylistojen tarkastusta. Oikeuskansleri toimii myös eduskunnan valiokuntien työssä valiokuntien kutsumana asiantuntijana.

Yksittäisten hallituksen esitysten arvioinnin lisäksi laillisuusvalvonnan menettelyihin kuuluvat myös valvontakäynnit ministeriöihin. Valvontakäynneillä vuosina 2018 ja 2019 oikeuskansleri keskusteli kymmenessä ministeriössä kansliapäällikön kanssa ministeriökohtaisesti lainvalmistelun hyvistä käytännöistä ja ongelmakohdista sekä tärkeistä menettelyistä hyvän lainvalmistelutavan noudattamisessa. Valvontakäyntien ja siihen mennessä kertyneistä lainvalmistelun valvonnan havainnoista laati oikeuskansleri puheenvuoron, joka käsiteltiin kansliapäällikkökokouksessa ja julkaistiin oikeuskanslerinviraston verkkosivuilla.[1]

Oikeuskansleri on myös viestinnässään pyrkinyt tehostamaan laillisuusvalvontaa kannustamalla ministeriöitä pyytämään lausuntoja säädösehdotuksista ja toimittamaan niitä oma-aloitteisesti ennakolta tarkastettaviksi. Lisäksi oikeuskanslerinvirasto on osallistunut lainvalmistelua koskevien ja siihen liittyvien ohjeiden valmisteluun, ja vaikuttanut laillisuusvalvonnan näkökulmien huomioimiseen ohjeissa. Viimeksi valmistuneita ohjeita ovat Hallituksen esitysten laatimisohjeet[2] ja Ministerin käsikirja 2019[3]). Samoin oikeuskansleri on vuoropuhelussa valtioneuvoston yhteydessä toimivan lainsäädännön arviointineuvoston kanssa pyrkinyt vaikuttamaan lakiehdotusten vaikutusarvioinnin kehittämiseen sekä arviointineuvoston lausunnoissa esitettyjen seikkojen asianmukaiseen huomioon ottamiseen hallituksen esityksissä.

Hallituksen esitysten laillisuusvalvonnan keskeisinä kohteina ovat kaikissa valvonnan vaiheissa esitysten perustuslainmukaisuus sekä Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja Euroopan unionin oikeuden huomioon ottaminen. Lisäksi valvotaan kuulemisen ja muiden osallistumisoikeuksien toteutumista valmistelussa sekä sitä, että esitys kokonaisuutena toteuttaa perustuslain 47 §:ssä säädetyn eduskunnan tiedonsaantioikeuden vaatimukset. Mahdollisuuksien mukaan kiinnitetään huomiota myös säännösten keskinäiseen yhteensopivuuteen, yleislakien noudattamiseen ja lainsäädännön kokonaisuuden ymmärrettävyyteen ja toimivuuteen. Laillisuusvalvonnassa käytetään apuna lainvalmisteluohjeita. Laillisuusvalvonta ei kuitenkaan korvaa oikeusministeriössä tehtävää lakiteknistä laintarkastusta eikä se kata esitysten oikolukua tai muuta teknistä laatua.

Hallituksen esityksiin on laillisuusvalvonnassa mahdollisuus perehtyä parhaiten lausuntoja annettaessa ja jonkin verran rajoitetummin valmistelun loppuvaiheessa ennakollisissa tarkastuksissa. Lausunnoissa ja ennakollisissa tarkastuksissa esitettyjen näkökohtien huomioon ottamista valvotaan siinä vaiheessa, kun kaikki hallituksen esitykset tarkastetaan valtioneuvoston yleistunnon esittelylistojen tarkastuksen yhtey-

[1] Ks. oikeuskansleri Tuomas Pöysti: Lainvalmistelun ja sen johtamisen kehittämistarpeet valtioneuvostossa, 20.5.2019, saatavilla https://www.okv.fi/fi/tiedotteet-ja-puheenvuorot/509/tuomas-poysti-lainvalmistelun-ja-sen-johtamisen-kehittamistarpeista-valtioneuvostossa/

[2] ns. Helo-ohjeet, http://helo.finlex.fi/

[3] http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/1616469

dessä. Esittelylistoja tarkastettaessa koko istunnon asioita varten on aikaa vain noin 1,5 työpäivää. Jos hallituksen esitys tällöin tarkastetaan ensimmäisen kerran, laillisuusvalvonnassa voidaan tarkastuksen ja päätöksenteon aikataulusta johtuen kiinnittää huomiota lähinnä vain oikeudellisten vähimmäisvaatimusten täyttymiseen. Arvioinnin kohteena on tällöinkin hallituksen esitys kokonaisuutena, mutta erityistä huomiota kiinnitetään hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelut sisältävään jaksoon ja hallituksen arvioon eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsittelyn tarpeellisuudesta.

Vuonna 2019 oikeuskansleri käsitteli 84 lausuntopyyntöä, joista valtaosa koski hallituksen esityksiä tai ehdotuksia valtioneuvoston asetuksiksi taikka varsinaista ehdotusta aikaisemman valmisteluvaiheen arviomuistioita ja kehittämisen linjauksia. Ennakollisessa tarkastuksessa oli vuonna 2019 yhteensä 16 hallituksen esitystä. Näistä kuusi esitystä pyydettiin ennakkotarkastukseen oikeuskanslerin omasta aloitteesta. Puolet ennakolta tarkastetuista esityksistä antoi aihetta eri asteisiin huomautuksiin. Esittelylistojen tarkastusvaiheessa arvioitiin 113 hallituksen esitystä, joista kuusi pyydettiin oikeudellisilla perusteilla korjaamaan.

Eduskunnan tietojensaantioikeuksien toteutuminen

Hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Yleisistunnossa esittelijänä toimiva ministeriön virkamies vastaa perustuslain 118 §:n mukaan hallituksen esityksen sisällöstä. Esittelijän vastuu kattaa esitykseen sisältyvien tietojen luotettavuuden ja sen, että esityksessä valtioneuvoston omasta aloitteesta annetaan eduskunnalle perustuslain 47 §:ssä tarkoitetut tarpeelliset tiedot.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa ei ole mahdollista järjestelmällisesti valvoa hallituksen esityksissä eduskunnalle annettavien tietojen oikeellisuutta, merkityksellisyyttä ja kattavuutta. Hallituksen esityksissä annettavia tietoja arvioidaan ulkopuolisen lukijan silmin ja yleistiedon varassa. Laillisuusvalvonnassa ei ole mahdollista perehtyä tämän syvällisemmin esitysten tietosisältöön, joka tuotetaan valmistelusta vastaavissa ministeriöissä. Laillisuusvalvonta perustuu siten lähes täysin hallituksen esityksissä annettaviin tietoihin. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on kuitenkin painopisteitä, jotka osaltaan merkittävästi edistävät eduskunnan tietojensaantioikeuksien toteutumista. Tästä näkökulmasta keskeisiä laillisuusvalvonnan kohteita ovat perustuslainmukaisuus ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen, Euroopan unionin oikeuden huomioon ottaminen, kuulemisen ja osallistumisoikeuksien toteutuminen ja vaikutusten arviointi

Hallituksen esitysten perustuslainmukaisuuden ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valvonnassa joudutaan usein puuttumaan siihen, että esityksissä on puutteellisesti arvioitu suhdetta perustuslakiin ja ihmisoikeusvelvoitteisiin tai että arvioinnin tarpeellisuutta ei ole lainkaan tunnistettu. Yleensä tällaiset puutteet korjataan jo oikeuskanslerin lausunnossa tai ennakkotarkastuksessa annetun palautteen johdosta. Toisinaan hallituksen esityksissä havaitaan tässä suhteessa puutteita vasta valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistojen tarkastuksessa. Puutteiden korjaaminen on tällöinkin esityksen antamisen eduskunnalle antamisen edellytyksenä. Oikeuskansleri valvoo myös sitä, että hallituksen esityksessä esitetään perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä esityksestä silloin, kun lausunnon pyytäminen on oikeudellisesti perusteltua.

Muutamissa tapauksissa ministeriöiden virkamiehet ovat pitäneet ongelmallisena oikeuskanslerin vaatimusta lisätä lausunnon pyytäminen esitykseen, koska esitykset ovat olleet kiireellisiä ja koska perustuslakivaliokunnan käsittelyn on arvioitu pidentävän esityksen käsittelyaikaa eduskunnassa. Oikeuskanslerin vaatimusta on kuitenkin kaikissa tapauksissa noudatettu. Tältä osin tilanne on perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 19/2016 vp. jälkeen parantunut. Osaksi tähän on vaikuttanut juuri oikeuskanslerin käyttöön ottama ennakkotarkastusmenettely, joka kyllä työllistää oikeuskansleria ja tätä avustavaa oikeuskanslerinvirastoa mutta on mahdollistanut normaalioloissa syvemmän esitysten arvioinnin ja korjausten tekemisen niihin merkittävästi aikataulua viivyttämättä. Käytännössä kuitenkin valtioneuvostossa niin ministereillä, virkamiesjohdolla ja esittelijöillä on usein kova paine saada hallituksen esitys nopeasti eduskuntaan. Liian kireät aikataulut ovat siten edelleenkin riski hyvälle lainvalmistelutavalle sekä eduskunnan tietojensaannin

asianmukaiselle toteuttamiselle. Tätä riskiä lisäksi vakavoittaa laajojen ja merkittävien hallitusten esitysten antamisen painottuminen vaalikauden viimeisille valtiopäiville (ks. tästä tilastotietoja edellä viitattu oikeuskanslerin puheenvuoro 20.5.2019).

Euroopan unionin oikeuden huomioon ottamista valvotaan hallituksen esityksissä sekä unionin oikeuden täytäntöönpanon että sen muun noudattamisen näkökulmasta. Unionin säädösten täytäntöönpanoa koskevissa esityksissä valvotaan, että unionin sääntelyn kansallinen liikkumavara selostetaan ja arvioidaan hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaisesti. Käytännössä valvonta on osoittautunut haasteelliseksi, sillä liikkumavaran käsittely esitysten rakenteessa on hyvin vaihtelevaa eikä sitä ole aina ole vaivatta löydettävissä muun tekstin joukosta. Laillisuusvalvonnassa arvioidaan myös muissa tapauksissa unionin sääntelyn noudattamista kansallisen lainsäädännön valmistelussa, esimerkkeinä valtiontukia ja kilpailua koskeva unionin lainsäädäntö.

Oikeuskansleri valvoo perustuslain 14 §:ssä säädettyjen osallistumisoikeuksien toteutumista lainvalmistelussa. Avoin valmistelu sekä vuorovaikutus kansalaisten ja sidosryhmien kanssa edesauttavat erilaisten näkökohtien esille tuloa valmistelussa ja myötävaikuttavat osaltaan eduskunnan tiedonsaantioikeuksien toteutumiseen. Oikeuskanslerilta pyydetään usein lainvalmistelun aikana ennakollisia kannanottoja suunnitellun kuulemismenettelyn asianmukaisuudesta ja erityisesti lausuntoajan pituudesta. Oikeuskansleri voi kuitenkin yleensä ottaa näihin kysymyksiin kantaa vain periaatteellisella tasolla. Kuulemismenettelyn asianmukaisuus ja lausuntoajan riittävyys perustuvat seikkoihin, jotka ovat pääasiassa vain valmistelevan ministeriön arvioitavissa. Laillisuusvalvonnassa hallituksen esityksistä tarkastetaan kuulemismenettelyn ja kuulemisten palautteen kuvaus. Hallituksen esityksiin pyydetään laillisuusvalvonnassa silloin tällöin lisäämään selostus lausunnoissa tai muussa kuulemisessa saadusta palautteesta. Laillisuusvalvonnassa ei pidetä riittävänä, että esityksessä vain mainitaan suoritettu kuuleminen tai viitataan lausunnoista erikseen laadittuun yhteenvetoon.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on havaittu, että esitysten kuulemisen laajuudesta tai kuulemisen aikatauluista poikkeaminen johtavat helposti myös eduskunnan tietojensaannin puutteisiin tai siihen, että esitystä joudutaan merkittävässä määrin tai ainakin tavanomaista enemmän korjailemaan eduskunnassa.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa arvioidaan hallituksen esitysten tietoja esitysten vaikutuksista seuraavista näkökulmista:

- Onko esityksellä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen?
- Onko esityksellä vaikutuksia, jotka olisi otettava huomioon esityksen suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin koskevassa arvioinnissa sekä säätämisjärjestyksen perusteluissa?
- Onko vaikutusten kuvaus riittävä eduskunnan tietojensaantioikeuksien kannalta?
- Onko vaikutusten arvioinnin tulokset kirjattu esitykseen asianmukaisesti?

Laillisuusvalvonnassa ei voida arvioida sisällöllisesti vaikutusten arvioinnin laatua tai sitä, onko hallituksen esityksen valmistelussa menetelty vaikutusten arvioinnista annettujen ohjeiden mukaisesti[4]. Tämä arviointi on Lainsäädännön arviointineuvoston tehtävä. Laillisuusvalvonnassa tarkastetaan, että arviointineuvoston lausunto selostetaan esityksessä ja että siinä myös kerrotaan, miten lausunto on esityksen sisällössä otettu huomioon. Eduskunnan tiedonsaannin kannalta hallituksen esityksissä olisi olennaista käsitellä vaikutuksia varteenotettavista näkökulmista ja esittää perusteltuja johtopäätöksiä saatavissa olevaan tietoon pohjautuen. Usein on kuitenkin havaittavissa, että vaikutusten arvioinnin sijasta selostetaan esityksen tavoitteita tai nykytilaan toivottuja muutoksia. Tavoitteiden ja vaikutusten arvioinnin selkeä erottaminen toisistaan ja myös kirjaaminen hallituksen esityksissä eri paikkoihin selkeyttäisi esityksiä ja edistäisi eduskunnan tietojensaantioikeuksien toteutumista.

Käsitykseni mukaan lainvalmistelun tila ja lainsäädännön laatu ovat tällä hetkellä varsin vaihtelevia. Ministeriöiden lainvalmistelu on yleisesti ottaen korkeatasoista tai ainakin varsin hyvää, varsinkin selkeästi

[4] http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76082

tiettyä toimialaa koskevan lainsäädännön osalta sekä perusteellisesti valmisteluissa yleislainsäädännön uudistuksissa. Odotukset lainvalmistelua ja lainsäädännön laatua kohtaan ovat kuitenkin yhteiskunnassa kasvaneet.

Laajojen yhteiskunnallisten uudistusten toteutus ja useiden säädöshankkeiden sekä useiden säädösten muutosten yhteensovitus ovat valtioneuvostossa osoittautuneet vaikeiksi. Lainsäädännössä myös kohdataan yhteiskuntaa muuttavat kriisitilanteet ja suurilmiöt (megatrendit), ja niihin vaikuttaminen vaatii perinteisten hallinnonalarajojen ylittävää toimintaa ja otetta. Lainvalmistelussa kohdataan myös lisääntyvästi tilanteita, joissa tieto on epävarmaa tai sitä yksinkertaisesti puuttuu monista valmistelun kannalta merkityksellisistä näkökulmista ja tästä huolimatta uudelle sääntelylle on esitettävissä painavia yhteiskunnallisia tarpeita.

Hallinnonalarajat ylittävässä, hyvin erilaisia näkökulmia ja tavoitteita yhteen sovittavassa valmistelussa näyttää olevan eniten kehittämistarpeita. Tällaisessa valmistelussa ei ole perusteltua pitäytyä erillisten hallituksen esitysten antamiseen hallinnonaloittain, koska vaarana on tällöin kokonaiskuvan kannalta olennaisten tietojen puuttuminen eduskuntakäsittelyssä. Tällaiset lainvalmisteluhankkeet olisi eduskunnan tiedonsaannin kannalta perusteltua koota riittävän laajoiksi kokonaisuuksiksi. Perustuslakivaliokunnan oman asian eduskunnan tietojensaantioikeuden toteutumisesta (O 35/2020 vp) kuulemisasiakirjana olevassa valiokuntaneuvoston muistiossa 10.6.2020 mainituissa esimerkeissä tilanteista, joissa valiokunta joutui pyytämään valtioneuvostolta hallituksen esityksestä ilmenevää tarkempaa selvitystä, on usein ollut kyse tilanteista, joissa joko eri uudistusten tai samaan uudistuskokonaisuuteen liittyvien eri esitysten yhteisvaikutuksista tai toisiinsa vaikuttavien asioiden kokonaisvaikutuksista taikka asioista, joissa vaaditaan ministeriöiden hallinnonalarajat ylittävää valmistelua ja yhteistyötä. Samoin valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on ajoittain ja varsinkin eri sektoreille ulottuvissa laajoissa esityksissä havaittavissa sitä, että kokonaisvaikutuksia eri perusoikeuksiin ja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ei riittävästi arvioida vaan säätämisjärjestysperustelut rajoittuvat vain kunkin esityksen osalta tehtyyn teknisempään tarkasteluun.

Perustuslakivaliokunnalle nyt tässä asiassa O 35/2020 vp annetuissa valiokuntien lausunnoissa kiittävät erityistä huomiota sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto (StVL 3/2020 vp) ja talousvaliokunnan lausunto TaVL 10/2020 vp. Talousvaliokunta tuo lausunnossaan esille, että vaikka valtiopäiväasiakirjat ovat erikseen tarkasteltuina selkeitä, asioiden muodostama kokonaisuus ja riippuvuussuhteet kumulaatiovaikutuksineen ovat osin jääneet epäselviksi. Talousvaliokunnan esimerkit koskivat unionin asioita mutta tämä sama ongelma on havaittu oikeuskanslerin suorittamassa lainvalmistelun laillisuusvalvonnassa myös kotimaisen lainvalmistelun yhteydessä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa nostetaan esille samoja yleisempiä lainvalmisteluun ja eduskunnan tietojensaantiin liittyviä ongelmia, jotka on havaittu myös oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Samansuuntaisesti sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa ongelmia sisältyneen laajoihin ja monimutkaisia kokonaisuuksia sisältäneisiin esityksiin (StVL 3/2020 vp). Niissä on oikeuskanslerin havaintojen mukaan pulmana voinut usein olla myös joko monimutkaisten kokonaisvaikutusten hallinta tai riittävän monipuolinen oikeudellinen ja yhteiskunnallinen tarkastelu. Oikeuskanslerin suorittamassa lainvalmistelun valvonnassa on samoin havaittu niin ympäristölainsäädännön kuin muidenkin toimialojen lainsäädännön osalta ympäristövaliokunnan lausunnossa esille tuodut lainvalmistelun ja samalla eduskunnan tietojensaannin kipukohdat asetuksenantovaltuuksien käyttöä ja asetuksilla tapahtuvan sääntelyn sisältöä koskevien tietojen, samaan lakiin tai myös samaan asiakokonaisuuteen liittyvien eri säädöshankkeiden kokonaisuuden ja yhteisvaikutusten kuvaamiseen sekä eduskunnan käsittelylle jäävään aikatauluun, mihin myös sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnitti erityistä huomiota (YmVL 4/2020 vp). Ympäristövaliokunnan lausunnossa esille nostettua vastaava ongelma kohdattiin osaksi myös valmiuslain soveltamisen yhteydessä. Eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisten tehtävien kannalta olennaista informaatio sisältyi valmiuslain toimivaltuuksia koskeviin soveltamisasetuksiin ja niiden perusteluihin, mutta valtioneuvostolla ei ollut systemaattista tapaa tuoda tätä tietoa käyttöönottoasetusten perusteluiden yhteydessä tiedoksi eduskunnalle, mikä taas olisi voinut olla nopeassa päätöksentekotilanteessa hyödyllistä.

Valtioneuvostossa samaan säädökseen tai asia- tai ilmiökokonaisuuteen kohdistuvien eri säädöshankkeiden kokonaisuuden koordinaatioon ja yhteisvaikutusten selvittämiseen tulisikin kiinnittää erityistä huomiota ja tässä valtioneuvoston sisäiset monilaisen työn ja koordinaation menettelyt ovat vielä liian heikot. Kyse on pitkälti työn ohjauksesta ja johtamisesta sekä siitä, että lainvalmistelu on usein paineista yksilötyötä. Mo-

nimutkaisessa kokonaisuudessa selvittämistä ei voida jättää yhden tai kahden yksittäisen asiantuntijan varaan ja asiantuntijatyöllä on tarpeen olla riittävä johdon sekä kokeneempien ja toisten alojen asiantuntijoiden tuki.

Hallintovaliokunnan lausunnossa (HaVL 7/2020 vp) tuodaan esille se, että eduskunnalle on tarpeen selvittää riittävän seikkaperäisesti ratkaisujen ja esimerkiksi talousarvioehdotuksen mitoituksen perusteet perusteluineen. Tätä ja riittävän seikkaperäistä eduskunnan tietojensaantia koskevat yleinen perusteluvelvollisuus ja se, että asiassa tuodaan esille sekä esityksen puolesta että sitä vastaan olevat näkökohdat monipuolisella ja objektiivisella tavalla ja eduskunnan käsittelyn kannalta riittävän seikkaperäisesti. Ministeriön virkavalmistelun tehtävänä ei ole edistää tietyn esityksen läpimenoa mitenkään muutoin kuin objektiivisella ja riittävän seikkaperäisellä valmistelulla ja asioiden selvittämisellä. Hyvää asian selvittämistä on myös se, että esimerkiksi asiantuntijakuulemisessa tuodaan esille, ettei kyseisellä asiantuntijalla ole asiasta tietoa tai että tieto on epävarmaa. Tarkoituksenmukaisuus tietyn tavoitteen (esim. uudistuksen tai lakiesityksen läpimenosta tai valtiontaloudellisen taloudellisuuden saavuttamisesta) eivät saa ohjata asian selvittämistä ja tietojen antamista eduskunnalle eivätkä myöskään pelkät aikataulusyyt voi sivuuttaa sisällöltään asianmukaisen esityksen valmistelua eduskunnalle (ks. PeVL 19/2016 vp mainitut esimerkit).

3. Tietojensaantioikeuksien toteutuminen valmiuslain käyttöönotto- ja soveltamisasetusten käsittelyssä ja poikkeusoloihin liittyvässä säädösvalmistelusta yleisesti

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Vuonna 2011 muutettu perustuslain 23 §:n poikkeusolojen määritelmä kattaa perustuslakivaliokunnan mukaan aseelliseen hyökkäykseen tai sen vakavaan uhkaan liittyvien tilanteiden lisäksi esimerkiksi sellaiset laajamittaiset luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet, jotka ovat kansakuntaa vakavasti uhkaavia (PeVM 9/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan valmiuslakia todennut, että käyttöönottomenettelyä voidaan pitää poikkeusoloja koskevassa lainsäädännössä omaksuttuna ja tällaisten poikkeuksellisten tilanteiden yllättävyyteen ja kiireellisyyteen liittyvien tekijöiden kannalta perusteltuna tapana päättää poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Eduskunnan vaikuttamismahdollisuudet tulevat valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuina turvatuiksi siten, että se päättää ehdotuksen perusteella kaikissa tapauksissa viime kädessä käyttöönottoasetuksen voimaantulon edellytyksistä samoin kuin asetuksen sisällöstä ja voimassaoloajasta (PeVL 6/2009 vp, s. 15/I).

Valmiuslain soveltamiskokemuksen jälkeen on herännyt keskustelua siitä, tulisiko eduskunnan osallistua välittömämmin myös poikkeusoloista päättämiseen ja eduskunnan aseman turvaamiseen yleisemminkin ja siitä, voiko toimivaltuuksien käyttöönottoa ja soveltamista koskeva päätöksenteko eduskunnassa perustua kaikissa tilanteissa yksinomaan äänten enemmistölle. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota poikkeusoloja koskevan lainsäädännön uudistamistarpeisiin ja ilmaissut huolensa eduskunnan aseman turvaamisesta ylimpänä valtioelimenä poikkeusoloissa (PeVM 11/2020 vp). Käytännössä perustuslakivaliokunta otti kantaa poikkeusolojen toteamiseen ja osittain myös poikkeusoloperusteisiin käsitellessään ensimmäisiä käyttöönottoasetuksia (PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp). Eduskunta hyväksyi epäsuorasti valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisten poikkeusolojen olemassaolon päättäessään, että valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisen aloittamista koskevat valtioneuvoston asetukset saivat jäädä voimaan. Valtioneuvoston asetusten mukaan sovellettaviksi tulleet valmiuslain toimivaltuudet olivat sellaisia, että niitä soveltamisalasääntelynsä puolesta oli mahdollista soveltaa 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa kiinnitettiin poikkeuksellisen kiireisessä aikataulussa huomiota siihen, että poikkeusolojen toteamiselle ja käyttöönottoasetuksille olivat riittävät oikeudelliset ja

poikkeusolojen käsillä oloa sekä poikkeusvaltuuksien käytön välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta koskevat perusteet. Muun muassa poikkeusolojen toteamista koskevan valtioneuvoston päätöksen perustelumuistiota täydennettiin oikeuskanslerin kehotuksesta.

Nykyisen valmiuslain ja perustuslain 23 §:n välillä vallitsee edelleen jonkinasteinen oikeudellinen jännite. Poikkeusoloja koskeva perustuslain 23 § säädettiin tilanteessa, jossa valmiuslaki oli jo hyväksytty ja lepäämässä vaalien jälkeisten valtiopäivien hyväksyntää varten. Valmiuslaki säädettiin aikanaan perustuslainsäätämisjärjestyksessä useastakin syystä (HE 3/2008 vp, PeVL 6/2009 vp). Perustuslain 23 §:n muutoksen tavoitteena oli väljentää poikkeusolosääntelyn lailla säätämisen vaatimusta sekä lähentää poikkeusolojen määrittelyä perustuslaissa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yleisen hätätilakäsitteeseen (HE 60/2010 vp, s. 22-23). Valmiuslain osittainen poikkeuslakiluonne näyttäisi kuitenkin edelleen säilyneen; tätä johtopäätöstä tukee valmiuslain esitöihin sisältyvä arvio lain suhteesta perustuslakiin, valmiuslain ja perustuslain 23 §:stä suhteesta laadittu selvitys sekä useat perustuslakivaliokunnalle annetut asiantuntijalausunnot, vaikkei valiokunta kysymystä olekaan itse kannanotoissaan käsitellyt. Valmiuslain sallimien, käyttöönottoasetuksiin perustuvien toimivaltuuksien käyttö ja suoraan perustuslain 23 §:ään nojautuva uusi lainsäädäntö asettuvat siten sääntelyn reunaehdoiltaan hieman eri tavoin.

Eduskunnan tietojensaantioikeuden toteutuminen

Käsitellessään poikkeusoloihin liittyviä rajoitustoimenpiteitä koskevaa lainsäädäntöä perustuslakivaliokunta korosti useaan kertaan eduskunnan tiedonsaantioikeuksien merkitystä ja valiokunnan tarvetta saada kaikki asian käsittelyssä merkityksellinen tieto asianmukaisesti esitettynä. Valiokunta joutui erikseen käyttämään perustuslain 47 §:n mukaisia tietojensaantioikeuksia saadakseen sellaista selvitystä, joka valiokunnan mielestä olisi tullut toimittaa sen käyttöön oma-aloitteisesti. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston oli syytä kiinnittää asiaan erityistä huomiota (PeVM 7/2020 vp, PeVM 8/2020 vp, PeVM 12/2020 vp). Valiokunnan mukaan on vaikuttanut siltä, että käynnissä olevien poikkeusolojen aikana valiokunnan esittämiä huomioita tiedonsaantioikeuden toteuttamisesta ei oltu otettu huomioon (PeVM 12/2020 vp). Laillisuusvalvonnassa havaittiin, että perustuslakivaliokunnan kannanottojen seuranta oli liian suppean henkilöpiirin varassa ja saattoi jopa jäädä etupäässä oikeuskanslerinvirastolle. Poikkeusolojen kestäessä osaksi oikeuskanslerin aloitteessa tehostettiin valtioneuvostossa perustuslakivaliokunnan kannanottojen seurantaa siten, että siinä oli laajemmin valmistelijoita mukana ja valtioneuvoston kanslia myös muistutti perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotoista. Valiokunta totesi myös useissa tapauksissa, ettei asetuksen esittelymuistio tarjonnut riittävää tietopohjaa rajoituksen jatkamisen välttämättömyyden arviointiin (esim. PeVM 14/2020 vp). On selvää, että eduskunnan valiokunnan pitäisi vain poikkeuksellisesti joutua pyytämään täydentäviä tietoja perustuslain 47 §:n mukaisilla tietopyynnöillä.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta poikkeusoloja koskevan lainsäädännön valmistelun ja päätöksenteon valvonnassa oltiin monelta osin uuden edessä. Valmiuslakia sovellettiin nyt ensimmäistä kertaa eikä aikaisempaa soveltamiskäytäntöä ollut, johon olisi voitu tukeutua. Valmiuslain säännökset ovat paikoin epäselvät, ja lain esityöt vaikenevat monista menettelyllisistä yksityiskohdista. Näitä aukkoja ei luonnollisestikaan ole kyetty kaikilta osin täyttämään valtioneuvoston kanslian antamalla ohjeella valmiuslain soveltamisesta (Ohje valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottamisesta – päätöksentekomenettely valtioneuvostossa VNK 1516/05/2016).

Ohjeet sisältävät joitakin linjauksia käyttöönottoasetusten ja soveltamisasetusten valmistelusta ja päätöksenteosta sekä teknistä ohjeistusta asetusten muotoilusta. Käytännössä on kuitenkin voitu havaita, etteivät valmisteluohjeet ole kaikilta osin riittävät, vaan ohjeissa olisi perusteltua kirkastaa useita keskeisiä menettelyihin sekä asetusten sisältöön ja muotoon liittyviä seikkoja.

Toteuttaessaan perustuslakivalvontaa perustuslakivaliokunta joutui puuttumaan useisiin asetuksiin. Valiokunta moitti valtioneuvostoa mm. siitä, että asetuksia annettiin ilman perusteltua syytä kiireellisessä menettelyssä ja että ensimmäiset soveltamisasetuksen annettiin ennen kuin eduskunta oli tehnyt päätöksen

käyttöönottoasetuksista ja että käyttöönottoasetuksissa ei oltu nimetty kaikkia niitä valmiuslain säännöksiä, joita toimivaltuuden soveltaminen edellytti, tai valtuudet oli muotoiltu liian epätäsmällisesti. Valtioneuvostossa oli myös virheellisiä ajatuksia käyttöönotto- ja soveltamisasetusten välisestä suhteesta. Eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan tehtävien kannalta myös käyttöönottoasetusten perustelumuistiossa olisi ollut perusteltua yksityiskohtaisemmin kuvata valmisteltavien soveltamisasetusten sisältöä. Nopeassa lainvalmistelussa myös epätarkkuus soveltamisasetusten muotoilussa tuli esille. Lisäksi valtioneuvostossa ei ollut riittävästi kirjallisesti dokumentoitu valtioneuvoston yleisistuntoon esitetyissä dokumenteissa esimerkiksi valmiuslain 87 §:n toimivaltuuksien käyttöönoton ja varsinkin kiireellisen käyttöönoton perusteina ollutta käytännön tilannetta, joka oli osaksi salassa pidettävää tietoa. Valtioneuvoston puolen dokumentaation puutteet näkyivät myös eduskunnan tietojensaannissa.

Valtioneuvoston kanslian antamissa ohjeissa ohjataan myös päätöksenteon tueksi laadittujen esittelymuistioiden sisältöä ja sen vähimmäisvaatimuksia, mikä onkin tärkeää, sillä esittelymuistiot toimivat käytännössä myös eduskunnan tiedonsaantia turvaavana aineistona. Ohjeen mukaan ”esittelymuistiossa on riittävän yksityiskohtaisesti ilmaistava asetuksen perusteet ja tarkoitus ja siitä tulee käydä ilmi myös vaikutukset valtion talousarvioon”. Lisäksi todetaan, että käyttöönottoasetuksen perustelumuistiossa on tehtävä selkoa valmiuslain säännösten soveltamisen aloittamisen edellytyksistä ja että perustelumuistiosta tulee käydä ilmi, mikä yksi tai useampi poikkeusolo on kyseessä. Ohjeen mukaan perustelumuistiossa on myös syytä tehdä selkoa valtioneuvoston yhteistoiminnasta tasavallan presidentin kanssa. Ohjeistus ei kuitenkaan käytännössä ollut riittävää siitä, että valtioneuvostossa olisi riittävän ripeästi koottu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön edellyttämän tason mukainen tietoperusta.

Valmiuslain 4 §:ssä säädettyjen, toimivaltuuksien käyttöä koskevien periaatteiden mukaan viranomaiset voivat oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia lain 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden, Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin (*normaalisuusperiaate*).

Valtioneuvoston kanslian antaman ohjeen mukaan perustelumuistiossa on mahdollisuuksien mukaan tehtävä selkoa siitä, mitä käsillä olevassa tilanteessa tarvittavia toimivaltuuksia viranomaisella ei normaaliolojen lainsäädännön mukaan ole ja lisäksi kunkin sovellettavaksi ehdotetun toimivaltuuden osalta perustelut välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta valmiuslain tarkoituksen saavuttamiseksi. Tilanteen mukaan on selostettava myös muita relevantteja seikkoja. Oikeuskanslerin havaintojen mukaan erityistä tuskaa tuotti osaltaan valmiuslain 4 §:n ja perustuslain 23 §:n sisältämien normaalisuusperiaatteen ja poikkeustoimivaltuuksien käytön välttämättömyyden perusteleminen sekä siinä tarvittavien tietojen saaminen.

Tietyiltä osin kyse oli myös siitä, että koronavirus ja sen aiheuttama tauti ja sen leviäminen olivat ennen tuntemattomia ja päätöksiä jouduttiin näin tekemään epävarman ja puutteellisen sekä heikosti dokumentoidun tiedon pohjalta. Valtioneuvostollakaan ei aina ollut dokumentoituna kalvoesityksiä tarkemmin olennaisiakaan tietoja nopeasti etenevässä tilanteessa. Valtioneuvosto kohtasi harvinaisen päätöksentekotilanteen, jossa yleisvaarallista tartuntatautia aiheuttavan viruksen leviämisen estämiseksi sekä väestön terveyden ja viime kädessä hengen ja oikeuden elämään suojelemiseksi oli tarpeen nopeasti tehdä päätöksiä, vaikka tiedot olivat osaksi epämääräisiä ja puutteellisia. Tautitilanne eteni hyvin nopeasti – tahdilla, jonka vauhdissa tavanomainen valmistelu ei olisi pysynyt.

Käyttöönottoasetusten esittely on ohjeiden mukaan keskitetty valtioneuvoston kansliaan. Ohjeessa kuitenkin korostetaan, että valmiuslain toimivaltuuksia hallinnonalallaan tarvitsevalla ministeriöllä on käytännössä päävastuu asetusluonnoksen ministeriön toimialaa koskevan osuuden sekä kyseistä osuutta koskevien perustelujen laadinnasta. Yhteistyö ja erityiskysymysten yhteensovitus alkavat jo tässä ministeriövaiheessa mahdollisimman varhain.

Käytännössä laillisuusvalvonnan näkökulmasta oli havaittavissa, että ministeriöiden välinen koordinointi ei toiminut aina tehokkaasti eikä valtioneuvoston kanslia saanut asianomaisilta vastuuministeriöiltä riittäviä

tietoja valmistelua varten. Erityisesti asiakokonaisuuksissa, joissa vastuu jakautuu usealle ministeriölle, oli tehokas valmistelu ja vastuullisten osoittaminen vaikeaa. Tämä piirre ei leimaa pelkästään poikkeusoloja koskevaa lainvalmistelua, vaan näyttäytyy vahvasti myös normaalitilanteissa. Valtioneuvoston nopea toimintakyky koota ja tuottaa tietoa hallinnonalarajat ylittävissä asioissa ja raportoida niistä eduskunnalle on selkeä kehittämistarve. Samoin mahdollisuuksissa saada tietoa kentän operatiivisista tilanteista riittävän konkreettisessa, systemaattisessa ja jäsentyneessä muodossa hallituksen neuvotteluihin ja valtioneuvoston yleisistuntoon oli ongelmakohtia.

Poikkeuksellinen kiire valmistelussa ei voinut olla vaikuttamatta myös eduskunnan tiedonsaantioikeuksien toteutumiseen. Täysin ajantasaisia tietoja epidemiatilanteesta oli vaikea saattaa osaksi säädösvalmistelua ja päätöksentekoa, jotka totutusti etenevät vaihe vaiheelta sisältäen useita teknisiäkin toimia ja jotka edellyttävät yleensä pitempiaikaista valmistelua. Hallitus ja sen neuvottelut olivat päätöksenteon keskiössä, minkä vuoksi myös poliittinen valmisteluprosessi vei aikansa.

Laillisuusvalvonnankin havaintojen mukaan valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöperiaatteiden huomioon ottaminen asetusten perustelumuistioissa jäi paikoin vajavaiseksi. Tosin poikkeusoloja koskevan sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi oli vaikeaa epidemian etenemisen ennakoimattomuuden vuoksi ja senkin vuoksi, että arviointi edellytti useiden eri alojen asiantuntemuksen yhteensovittamista ja eri tieteenaloille kuuluvan tiedon kokoamista oikeudellisten johtopäätösten tekemistä varten.

Sekä perustuslain 23 § että valmiuslaki (5 §) lähtevät siitä, että poikkeusoloissa säädettävien toimivaltuuksien on oltava Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Eduskunnalle olisi siten pitänyt asetusten perustelumuistioissa tehdä selkoa asiaan liittyvistä ihmisoikeusvelvoitteista ja selostaa asetusten yhdenmukaisuus velvoitteen kanssa. Myös näiltä osin eduskunnalle annetuissa tiedoissa oli puutteellisuuksia. Näitä pyrittiin samoin kuin säädösteknisiä ja lain soveltamiseen liittyneitä virheitä korjaamaan myös oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Ongelmaksi osaksi muodostuivat aikataulut, joissa valtioneuvosto teki päätöksiä. Esityksiä jaettiin päätösistuntoa varten vain hetkeä (muutamia minuutteja) ennen päätöksentekoa ja tilanteen johdosta taas päätöksenteon lykkääminen olisi voinut vaarantaa epidemian hallintaa; useimmissa asioissa toki päätöstä oli valmisteltu koko hallituksen neuvottelussa mutta osin vielä keskeneräisten asiakirjojen ja yleisluonteisempien esitysten pohjalta. Joidenkin asetusten antamista kuitenkin myös siirrettiin jatkovalmistelua varten myöhempään istuntoon. Valmisteluun vaikutti myös valtioneuvoston käytännössä niukat resurssit osaavassa lainvalmistelussa ja lisäksi myös epidemian hoidossa keskeisten valmistelijoiden kuormittuminen.

Eduskunnan tiedonsaantia koskevissa sektorivaliokuntien lausunnoissa ei juurikaan käsitellä poikkeusoloihin liittyviä tiedonsaantikysymyksiä. Havaintoni mukaan tällaista arviointia on esitetty vain sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa (StVL 3/2020 vp). Valiokunnassa ei ole poikkeusolojen aikana kiireellisten esitysten käsittelyssä tullut esiin suuria ongelmia valiokunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisessa. Yhden esityksen kohdalla esityksen tavoitteena ollut työmäärän vähentäminen ei viranomaisen oman käsityksen mukaan olisi tietyiltä osin käytännössä toteutunut, minkä vuoksi valiokunta ehdotti säännösten poistamista (StVM 7/2020 vp – HE 61/2020 vp). Valiokunta kuitenkin toteaa, että poikkeusoloihin liittyviä esityksiä on valmisteltu ja annettu käsiteltäviksi erittäin nopealla aikataululla, mikä voi heikentää saadun tiedon laaja-alaisuutta ja sen arviointia eduskuntakäsittelyssä. Laillisuusvalvojan havaintonikin tukee sitä johtopäätöstä, että puutteet eduskunnan tiedonsaantioikeuksien toteutumisessa ovat paikantuneet juuri perustuslakivaliokunnassa käsiteltäviin asioihin.

Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että koronavirusepidemian johdosta on tehty muutoksia kiireellisesti kymmeniin lakeihin. Tämä onkin normaalisuusperiaatteen mukainen lähtökohta. Valtioneuvoston lainvalmistelun toimintatapoja ei kuitenkaan ole suunniteltu eikä mitoitettu voimavaroiltaan tällaista laajamittaista ja kiireellistä valmistelua varten. Lisäksi esimerkiksi kuulemisen supistaminen ovat entisestään korostaneet valmistelevan ministeriön suorittaman valmistelun huolellisuuden ja monipuolisen asian selvittämisen merkitystä. Lyhyet kuulemisajat tai kuulemisen jättäminen tekemättä poikkeuksellisesti ovat joissain esityksissä myös johtaneet sisällöllisiin virheisiin ja korjaustarpeisiin eduskunnassa.

Poikkeusolojen edetessä eduskunnan tiedonsaantitarpeet korostuivat entisestään. Perustuslakivaliokunta painotti myöhemmissä mietinnöissään ja lausunnoissaan kokonaisarvioinnin välttämättömyyttä rajoitusten yhteiskunnalle aiheuttamista haitoista suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn perusoikeusnäkökulman kannalta (esim. PeVM 9/2020 vp, PeVM 10/2020 vp, PeVM 11/2020 vp). Samoin valiokunta kiinnitti hallituksen vakavaa huomiota siihen, että jatkossa asetusten esittelymuistioissa tulee eriytetymmin arvioida eri toimien vaihtoehtoisuutta ja että myös valmiuslain eri soveltamisvaihtoehtojen tulee ilmetä perusteluista tarkemmin. Valiokunta edellytti myös välttämättömyysarviota kunkin toimivaltuuden ja niiden asiallisen, aineellisen ja ajallisen soveltamisalan osalta. Laillisuusvalvonnassa pyrittiin näihin asioihin myös kiinnittämään huomiota, mutta selvää on, ettei näitä vaatimuksia eduskunnan tiedonsaannista asetusten perustelumuistiossa selvästikään tavoitettu. Myöhemmissä kannanotoissaan perustuslakivaliokunta kiinnitti valmiuslain 11 §:n näkökulmasta huomiota siihen, että asetusten perustelumuistioissa tuli arvioida myös mahdollisuuksia luopua valmiuslain nojalla annettujen asetusten soveltamisesta. Valiokunta korosti, että tällaista arviota samoin kuin yksittäisten toimivaltuuksien vaikuttavuuden arviointia varten valtioneuvostolla tulee olla riittävän täsmällinen tilannekuva valmiuslain soveltamisesta myös kunnissa (PeVM 15/2020 vp, PeVM 17/2020 vp). Valiokunta edellytti useissa kannanotoissaan tietoa toimivaltuuksien soveltamiskäytännöstä. Valiokunta piti välttämättömänä, että valtioneuvosto seuraa valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöä tarkasti ja myös raportoi eduskunnalle toimivaltuuksien käytöstä viimeistään poikkeusolojen päätyttyä (PeVM 19/2020 vp).

Oikeuskanslerin havaintojen mukaan valmiuslain soveltamiseen liittyvän valmistelun laatu ja myös eduskunnalle toimitettujen tietojen laatu paranivat olennaisestikin kokemuksen karttuessa ja valtioneuvoston organisaation opittua perustuslakivaliokunnan esittämistä huomautuksista ja muutenkin valtiosäännön poikkeusolojen lainsäädännölle asettamista vaatimuksista.

Tässä lausunnossa on pääosin käsitelty vain valmiuslakiin pohjautuvaa sääntelyä ja siihen liittyviä eduskunnan tiedonsaantitarpeita ja niiden toteutumista. Epidemian aikana säädettiin uutta lainsäädäntöä suoraan perustuslain 23 §:n nojalla sekä normaalisuusperiaatteen mukaisesti muutettiin tavallisessa lainsäätämismenettelyssä tilapäisesti lukuisia lakeja. Epidemiaa koskeva sääntely on siten hajautunut varsin laajalle lainsäädäntöön, mikä vaikeuttaa kokonaiskuvan muodostamista. Olisikin tärkeää tarkastella eri toimenpiteiden kumuloituvia vaikutuksia yhteiskunnan eri osa-alueilla ja eri väestöryhmissä. Tällaista kokonaisarviointia olisi välttämätöntä tehdä erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien näkökulmasta. Kokonaisarviointi palvelisi myös eduskunnan tiedonsaantia ja vastaisi osaltaan perutuslakivaliokunnan vaatimukseen siitä, että eduskunta saisi raportin valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytöstä viimeistään poikkeusolojen päätyttyä. Kokonaisarviointi kuitenkin edellyttää sellaista yhteistyötä horisontaalisesti, jossa valtioneuvoston valmistelu on toistuvasti osoittautunut heikommaksi kuin selkeästi yhdelle toimialalle kuuluvien asioiden valmistelu.

Käsitykseni myös on, että poikkeusoloja koskeva lainsäädäntö sisältää uudistamistarpeita mm. niiltä osin, joihin perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota em. mietinnössään (PeVM 11/2020 vp). Lisäksi koko yhteiskunnan kykyä käsitellä pandemian kaltaisia tilanteita on tartuntatautilakia ja muuta tavanomaista lainsäädäntöä muuttamalla selvästi tarpeen parantaa. Tässä yhteydessä on tarpeen huolehtia myös siitä, että eduskunnan tietojensaannin tarpeet huomioidaan. Valtioneuvosto kohtasi omassa valmistelussaan osin samoja puutteellisen tiedon ja eri näkökulmien yhdistämisen vaikeuksia kuin mitä eduskunta on nostanut esille tietojensaannin ongelmina.

4. Eduskunnan tietojensaannista EU-asioissa

Perustuslain 96 §:n nojalla eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, josta päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään (*U-kirjelmä*) edellä tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten.

Perustuslain 96 §:n säännökset ovat hyvä perusta eduskunnan osallistumiselle Euroopan unionin päätöksentekoon, joka kansallisen valtiosäännön mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen (ks. SuVL 3/1995 vp, PeVL 20 1996 vp). Näitä ovat erityisesti lainsäädännön alaan kuuluvat säädökset ja sopimukset tai säädökset ja sopimukset, jotka kuuluisivat eduskunnan valtiontaloudellisen vallan alaan. Perustuslakivaliokunta on Euroopan unionin jäsenyyden alusta lähtien korostanut nimenomaan lainsäädännön alaan kuuluvia asioita (PeVL 20/1996 vp).

U-kirjelmien viipymättä toimittamisella sekä riittävän luotettavalla ja kattavalla sisällöllä on useita periaatteellisesti merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia funktioita. Perustuslain 96 §:n mukainen menettely ja U-kirjelmät kiinnittävät Suomen kansaa edustavan ja Suomessa valtiollista ylintä valtiollista valtaa käyttävän eduskunnan suoraan ja kiinteästi Euroopan unionin päätöksentekoon. Tarkoitus on antaa tosiasiassa eduskunnalle toimivat mahdollisuudet vaikuttaa ennakkoon EU-asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon sekä valtioneuvoston kannanmuodostukseen Suomen neuvottelukantoihin asioissa, jotka sisältönsä puolesta kuuluvat eduskunnan toimivaltaan (PeVL 6/2020 vp, s 4-5, PeVL 14/2017 vp, s. 7 sekä HE 1/1998 vp, s. 153). Menettely siten luo demokraattisen hyväksyttävyyden ja tilivelvollisuuden jäsenvaltion parlamentissa ja jäsenvaltion kansalaisille unionin päätöksentekoon Euroopan parlamentin kautta tapahtuvan unionin tasoisen demokraattisen osallistumisen ohella. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut kansallisen parlamentin osallistumisen kautta toteutuvan demokraattisen hyväksyttävyyden ja kansalaisten tuen unionin toiminnalle merkitystä erityisesti Euroopan unionin talous- ja rahaliittoa koskevissa asioissa (PeVL 55/2017 vp, s. 3 ja PeVP 92/2012 vp. s. 3). Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa päätettävien asioiden kansallisesta valmistelusta ja huolehtii Suomen edustamisesta unionin keskeisessä lainsäädäntöelimessä, Euroopan unionin neuvostossa ja huolehtii myös valtiollisesta vaikuttamisesta Euroopan komission suuntaan. Lisäksi pääministeri perustuslain 66 §:n 2 momentin perusteella edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa. Valtioneuvoston kantojen riittävän seikkaperäinen esittäminen kirjelmissä ja niiden jatkokirjelmissä eduskunnalle sekä valtioneuvoston ja eduskunnan kantojen toteutumisen selostus jatkokirjelmissä toteuttavat siten valtioneuvoston tilivelvollisuutta toiminnastaan EU-asioissa parlamentarismin periaatteiden mukaisesti. Kirjelmät ja niiden pohjalta tapahtuvalla eduskunnan osallistumisella on merkitystä myös unionin toiminnan ja toimivallan käytön laillisuusvalvonnan kannalta. Unionissa ei ole varsinaista toimielinten ja erityisesti komission ja neuvoston oikeuspalveluiden ulkopuolista ennakollista laillisuusvalvontaa harjoittavaa elintä ja unionin säädösasioin käsittelyssä Suomen eduskunta voi osallistua unionin toiminnan oikeusperustaa sekä toissijaisuutta ja suhteellisuutta samoin kuin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevaan dialogiin. Tämä perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti myös edellyttää esimerkiksi riittävää valtiosääntöoikeudellista ja eurooppaoikeudellista analyysiä kirjelmissä (ks. PeVL 6/2020 vp, s.5, PeVL 14/2019 vp, s. 4 ja PeVL 55/2017 vp). Nämä perustuslain 96 §:n säännösten systemaattisen tarkoitukset osaltaan määrittävät U-kirjelmien oikea-aikaisuudelle ja tietosisällölle asetettavia vaatimuksia.

Perustuslain 96 §:n mukaisen U-kirjelmää hyödyntävän menettelyn yhteiskunnallinen merkitys on pikemminkin unionin lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten johdosta lisääntynyt. Euroopan unionin toimielimet säätävät aikaisempaa selvästi useammin jäsenvaltioissa suoraan sovellettavilla asetuksilla yhteiskunnallisesti ja oikeudellisesti merkittävistä kokonaisuuksista. Sääntelytapaa rajaa kansallisen lainsäätäjän toimintamahdollisuuksia direktiiveillä tapahtuvaan sääntelyyn verrattuna ja korostaa entisestään riittävän yksityiskohtaisen tiedonsaannin ja vaikuttamisen unionin asetuksen käsittelyyn painoarvoa Suomessa sovellettavaksi tulevan oikeuden sisällön kannalta.

Valtioneuvoston kirjelmien (*U-kirjelmien*) antamisesta eduskunnalle päättää valtioneuvoston yleisistunto, jonka päätösten ennakollisessa laillisuusvalvonnassa oikeuskansleri kiinnittää U-kirjelmien osalta huomiota erityisesti siihen, että Euroopan unionissa valmisteltavina olevat säädös- ja sopimusehdotukset toimitetaan asianmukaisesti ja perustuslain 96 §:n mukaisesti viipymättä eduskunnalle eduskunnan kannan määrittelyä varten. Mikäli viipymisiä ilmenee, esitteleviltä ministeriöiltä pyydetään tietoja viipymiseen johtaneista syistä sekä asian käsittelyvaiheesta unionissa. Viivästykset U-kirjelmien toimittamisessa ovat oi-

keuskanslerinviraston havaintojen mukaan viime vuosina vähentyneet määrällisesti. Vuosittain on kuitenkin joitakin yksittäistapauksia, joissa viive on ollut niin merkittävä, että ministeriön menettelyä on ollut tarpeen selvittää tarkemmin. Valtioneuvoston jatkokirjelmät U-asioissa (U-jatkokirjelmät) eivät sen sijaan ole oikeuskanslerin järjestelmällisen laillisuusvalvonnan kohteena vaan niihin laillisuusvalvonta kohdistuu vain joko ministeriön pyynnöstä tai periaatteessa voisi kohdentua oikeuskanslerin omasta aloitteesta samoin kuin jälkikäteen kantelun perusteella. U-jatkokirjelmiä ei myöskään käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa. Jatkokirjelmillä on varsinkin unionin säädöksen sisällön merkittävästi muuttuessa neuvoston tai parlamentin käsittelyssä tai säädöksen antamisen jälkeen saataessa merkittävää lisätietoa esimerkiksi neuvoston oikeuspalvelun lausunnon tai huomioiden muodossa olennainen asema eduskunnan ajantasaisen tiedonsaannin ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta. Perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvoston asian O 35/2020 vp kuulemista varten laatimassa muistiossa viitatuissa asiassa PeVL 28/2017 vp oli kyse jäljempänä tarkasteltavan E-kirjeen jatkoselvityksestä ja asiassa PeVL 10/2019 vp U-jatkokirjelmästä.

Viime vuosina ministeriöiden menettelyä U-kirjelmien toimittamisessa on käsitelty ratkaisuissa OKV/17/50/2018 (ulkoministeriö), OKV/2/50/2017 ja OKV/9/50/2017 (molemmat työ- ja elinkeinoministeriö) ja OKV/10/50/2014 (valtiovarainministeriö). Kaikissa edellä mainituissa ratkaisuissa on ollut kyse komission lainsäädäntöehdotuksesta, jota koskeva U-kirjelmä on annettu eduskunnalle kolmen kuukauden – puolentoista vuoden sisällä ehdotuksen antamisesta. Yhdessä tutkitussa tapauksessa OKV/8/50/2015 (sisäministeriö, valtioneuvoston kanslia) kirjelmä annettiin eduskunnalle 17 viikon kuluttua ehdotuksen antamisesta, mutta vasta silloin, kun päätöksenteko EU-tasolla oli jo edennyt vaiheeseen, jossa jäljellä oli enää asian lopullinen hyväksyminen neuvostossa keskusteluitta. Kaikissa edellä mainituissa, jossain määrin erilaisissa tilanteissa, joissa viipymisille esitettiin erilaisia syitä ja joista osassa eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia oli pyritty turvaamaan perustuslain 97 §:n mukaisilla E-kirjeillä, kiinnitettiin ministeriön huomiota tai vakavaa huomiota velvollisuuteen toimittaa EU-säädöksiä koskevat ehdotukset perustuslain 96 §:n mukaisesti viipymättä eduskunnalle.

Tällä hetkellä oikeuskanslerinvirastossa on oikeuskanslerin aloitteesta vireillä neljä U-kirjelmän viivästymistä koskevaa asiaa, yksi maa- ja metsätalousministeriön, yksi sisäministeriön ja kaksi valtiovarainministeriön menettelyä koskevaa, joista toisessa U-kirjelmää ei ollut toimitettu lainkaan ja toinen on hallintovaliokunnan nyt esillä olevan asian O 35/2020 käsittelyn yhteydessä antamassa lausunnossa HaVL 7/2020 vp esille ottama OLAF-asetuksen muuttamista koskeva asia.

Ennen valtioneuvoston yleisistuntoa oikeuskanslerinvirastossa tarkastetaan, että U-kirjelmät täyttävät ainakin ohjeistuksen mukaiset vähimmäisvaatimukset. Koska ehdotuksen oikeusperustalla on oleellinen merkitys unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan osalta, on oikeusperustan käytävä ilmi kirjelmän liitteenä olevasta muistiosta. Jos toimivaltaperuste on tulkinnanvarainen, edellytetään, että myös tämä seikka tuodaan esille samoin kuin valtioneuvoston kanta oikeusperustaan. Edellä todetuista valtioneuvoston valmisteluvastuusta ja siihen liittyvästä tilivelvollisuudesta sekä eduskunnan mahdollisuuksien turvaamiseksi osallistua ja vaikuttaa myös oikeusperustan asianmukaisuuteen ja viime kädessä perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen ja jäsenvaltion ja unionin välisen asianmukaisen toimivallanjaon varmistamiseen on tärkeää, että kirjelmissä on valtioneuvoston oma perusteltu kanta oikeusperustaan. Muistioon tulisi sisällyttää myös arvio ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta. Kirjelmän liitteenä olevan muistion tulee sisältää EU-asioiden komitean alaisissa valmistelujaostoissa yhteen sovitettu valtioneuvoston kanta säädös- tai sopimusehdotukseen. Muistiosta tulee myös käydä ilmi, kuuluuko ehdotus Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Tarvittaessa muistiossa on arvioitava ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin. Ainakin edellä mainittujen tietojen on katsottu ohjeistuksessa (oikeusministeriön ohje OM 57/2011 ”Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin kansallisessa valmistelussa” sekä valtioneuvoston kansliassa ja oikeusministeriössä laadittu ”EU-valmistelu ministeriöissä – opastusta ja käytännön ohjeita”) olevan merkityksellisiä eduskunnan riittävän tiedonsaannin ja kannanmuodostuksen näkökulmasta.

Oikeuskanslerinviraston mahdollisuus puuttua kirjelmien sisältöön ja tehdä niihin täydennyspyyntöjä on muun muassa perustuslain 96 §:ssä asetetun ajallisen vaatimuksen vuoksi rajallista. Koska eduskunnan

osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun edellyttää eduskunnan viivytyksetöntä tiedonsaantia, valtioneuvoston yleisistunnon asioiden tarkastuksessa ei ole voitu vaatia laajempia muutoksia kirjelmiin. Eduskunnan objektiivisen tiedonsaannin sisällölliseen arviointiin ei ole aikataulusyistä käytännössä mahdollisuutta, ja esittelevän ministeriön vastuulla onkin huolehtia siitä, että eduskunnalle annetaan ajantasaiset ja riittävät tiedot. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on kuitenkin pyydetty täydentämään kirjelmien sisältöä ohjeistuksen mukaiseksi siltä osin kuin kirjelmissä on ollut ilmeisiä puutteita.

Perustuslain 97 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Eduskunnan suuren valiokunnan tulee vastaavasti saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa.

Perustuslain 97 §:n nojalla annetaan tyypillisesti tietoja sellaisista EU-asioista, jotka edeltävät varsinaisten säädösehdotusten antamista. E-kirjettä käytetään eduskunnan ennakolliseen informoimiseen etenkin periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisesti merkittävistä asioista. Komission annettua virallisen ehdotuksensa, valtioneuvostolla on oikeudellinen velvoite toimittaa ehdotus eduskunnalle viivytyksettä U-kirjelmällä perustuslain 96 §:ssä tarkoitetussa menettelyssä. Perustuslain sanamuodon ja perustuslain 96 ja 97 §:ien erilaisen soveltamisalan perusteella valtioneuvostolla ei ole tarkoituksenmukaisuusharkintaa käytettävän menettelytavan eli U-kirjelmä vaiko E-kirje suhteen.

Jos kuitenkin asian käsittely EU:ssa etenee niin nopealla aikataululla, ettei U-kirjelmän toimittaminen eduskunnalle ole mahdollista ennen asian ratkaisevaa käsittelyä EU:n tasolla, tai se jättäisi eduskunnalle liian vähän aikaa kannanmuodostukseen, voidaan asia saattaa poikkeuksellisesti eduskunnan käsiteltäväksi E-kirjeellä. E-kirjeen antaminen ei kuitenkaan poista velvollisuutta antaa U-kirjelmä, vaan se tulee toimittaa eduskunnalle niin pian kuin se on mahdollista. Menettelyllä turvataan eduskunnan tosiasiallista mahdollisuutta lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen hyvissä ajoin ennen kuin Suomi sitoutuu EU:ssa tehtävään päätökseen. Mainittu ohje kiireellisten U-asioiden saattamisesta E-kirjeellä eduskuntaan on annettu muusta ohjeistuksesta erillisessä oikeusministeriön muistiossa (3.3.2014 Dnro 5/469/2014, täydentää oikeusministeriön ohjetta 57/2011) ja se on laadittu yhteistyössä oikeusministeriön, valtioneuvoston kanslian, eduskunnan suuren valiokunnan ja oikeuskanslerinviraston kesken. Käytännössä E-kirjemenettelyä on noudatettu päätöksenteon luottamuksellisuuden turvaamiseksi myös joissakin sellaisissa asioissa ja tilanteissa, joihin julkinen U-kirjelmä on soveltunut huonosti. Tällä menettelyllä ei ole oikeudellista perustaa ja käsittelyn luottamuksellisuus voidaan turvata myös U- ja ja U-jatkokirjelmämenettelyissä.

Laillisuusvalvonnassa on syntynyt käsitys, että rajanveto E-kirjeiden ja U-kirjelmien välillä on joissakin tapauksissa herättänyt ministeriöiden esittelijöissä epäselvyyttä. Käytännössä on omaksuttu tapoja, joissa ministeriön esittelijä keskustelee valiokuntaneuvoksen kanssa U-kirjelmän tarpeesta ja ajoituksesta. Perustuslain 96 §:n tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen (HE 1/1998 vp), kun perustuslain 97 § koskee muita EU-asioita. Ottaen huomioon perustuslain 96 ja 97 §:n säännökset ja niitä koskevat perustelut lähtökohtana on ja nähdäkseni kuuluukin olla, että U-asian vireillepano eduskunnassa tapahtuu - vaikka suppeallakin ja valtioneuvoston alustavan kannan sisältävällä - U-kirjelmällä, jota voidaan asian käsittelyn edetessä täydentää U-jatkokirjeillä. En pidä toivottavana sellaista kehitystä, että jo annettujen ehdotusten käsittely perustuisi muussa kuin aidosti kiireellisessä tilanteessa E-kirjeisiin saati E-jatkokirjeisiin. Nykyinen ohjeistus myös toteaa suuren valiokunnan edellyttävän, että normaalitapauksessa U-kirjelmä tulisi toimittaa eduskunnalle muutamassa viikossa ehdotuksen antamisesta. Laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella useassakin tapauksessa on ”muutamassa viikossa ehdotuksen antamisesta” toimitettu eduskunnalle E-kirje U-kirjelmän sijasta.

Raja E-kirjeiden ja U-kirjelmien käyttämisen välillä näyttäisi olevan jossain määrin liudentumassa ja vaikeuttaa laillisuusvalvonnan näkökulmasta eduskunnan viipymättömän tiedonsaannin valvontaa käytännössä. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan yhteydessä on ajoittain myös törmätty taustakeskusteluihin ja

käsityksiin valtioneuvoston virkamieskunnassa, että U-kirjelmää ei tarvitsisi laatia asioissa, joissa kyse ’’teknisestä’’ asiasta. Tähän vaikuttaa sekin, että Euroopan unionissa ei ole samalla tavoin valtiosääntöisesti määritelty lain alaa kuin Suomen valtiosäännössä. Laillisuusvalvontaan kuuluvassa ohjauksessa tällaiseen ajatteluun on suhtauduttu torjuvasti. Oikeuskansleri eikä valtioneuvosto valtioelimenä eivätkä varsinkaan valtioneuvoston virkamiehet voi ryhtyä arvioimaan sitä, onko jokin tieto eduskunnalle tarpeellista vaan eduskunta määrittää itse tiedon tarpeensa ja siltä osin kuin se on tapahtunut perustuslain säännöksin ja niitä koskevilla perustuslakivaliokunnan tulkinnoilla, ei ole asianmukaista valtioneuvostossa tai laillisuusvalvonnassa ryhtyä tulkitsemaan eduskunnan tarpeita. Lisäksi tällaisen harkinnan aloittaminen voisi myös edelleen aiheuttaa epäselvyyttä ja vaarantaa eduskunnan osallistumismahdollisuuksia. On toinen asia sitten se, että eduskunnan sisällöllisesti asianmukaiseen tiedonsaantiin kuuluu, että valtioneuvoston kirjelmässä ja tarpeen mukaan jatkokirjelmissä tuodaan esille asian merkitys Suomen ja suomalaisen yhteiskunnan ja lainsäädännön kannalta, jolloin eduskunnalla on mahdollisuudet arvioida EU:n varsin lukuisten säädöshankkeiden kannalta ne, joissa on eduskunnan kannalta merkityksellisiä seikkoja lausuttavaksi.

Suuren valiokunnan perustuslakivaliokunnalle nyt esillä olevan asian yhteydessä antamassa lausunnossa (SuVL 4/2020 vp) todetaan, että valiokunta ei ole halunnut määritellä tarkemmin, minkä ajan kuluessa asian toimittamisen ”viipymättä” on tapahduttava, vaan on tyytynyt edellyttämään, että kirjelmä toimitetaan niin ajoissa, että eduskunnan valiokunnilla on riittävästi aikaa käsitellä asiaa ennen kuin Suomen on ilmoitettava kantansa EU:n neuvostossa tai työryhmässä. Valtioneuvostoa koskevassa ohjeistuksessa kiinnitetään huomiota siihen, että kansalliset parlamentit voivat tehdä ns. toissijaisuusmuistutuksen kahdeksan viikon kuluessa komission ehdotuksen vastaanottamisesta. Valtioneuvoston EUTORI-järjestelmä lähettää esittelijälle muistutuksen kuuden viikon kohdalla. Joka tapauksessa nykyinen oikeusministeriön ohjeistus on peräisin vuodelta 2011 ja kaipaa päivittämistä muun muassa eduskunnan valiokuntien lausuntojen ja laillisuusvalvojien antamien ratkaisujen osalta, sekä kiireellisiä U-asioita koskevan, nykyisin erilliseen muistioon sisältyvän ohjeen, osalta.

Perustuslakivaliokunta on useammissa lausunnoissaan, esimerkiksi lausunnoissa PeVL 11/2020 vp, PeVL 10/2020 vp, PeVL 6/2020 vp, PeVL 2/2020 vp, PeVL 14/2019 vp ja PeVL 55/2017 vp esittänyt tarkentavia tulkintakannanottoja siitä, mitä tietoja eduskunnan asianmukaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi on tarpeen ottaa kirjelmään ja korostanut asianmukaisen oikeusperustan esittämisen ja arvioinnin sekä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin ja riittävän yksilöidyn valtioneuvoston kannan sisällyttämisen kirjelmään merkitystä. Nämä seikat ja samoin kuin useista eri säädösehdotuksista muodostuvan asiakokonaisuuden kokonaisuuden esille tuonnin vaatimukset olisi perusteltua ottaa uudistettavaan ohjeistukseen.

Rajanveto E-kirjeen ja U-kirjelmän välillä on merkityksellinen myös valtioneuvoston päätöksenteon kannalta. Toimivaltainen ministeriö vastaa U-kirjelmän valmistelusta, tarvittaessa yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa, ja siitä, että U-kirjelmään sisältyvät kannat koordinoidaan EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä eli EU-asioiden komitean alaisissa jaostoissa, joissa edustettuna on useampi ministeriö ja Ahvenanmaan maakunta, ja tarvittaessa EU-ministerivaliokunnassa. U-kirjelmien (valtioneuvoston kirjelmien) antamisesta ja niihin sisältyvästä valtioneuvoston kannasta päätetään valtioneuvostolain 12 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Kannan asianmukainen yhteensovittaminen, kirjelmän kääntäminen ruotsiksi ja ennakollinen laillisuusvalvontakin vievät luonnollisesti oman aikansa. Muutoin U-kirjelmien muotoseikoista ei ole säännöksiä, vaan niissä käsiteltävät asiat perustuvat ohjeistukseen seikoista, joiden on katsottu olevan eduskunnan tiedonsaannin kannalta oleellisia. Ohjeistuksen perustana taas ovat eduskunnan ja erityisesti suuren valiokunnan ja perustuslakivaliokunnan kannanotot. E-kirjeet puolestaan lähetetään eduskunnalle ministeriön kirjeellä, niitä ei käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa, niihin ei kohdistu ennakollista laillisuusvalvontaa eikä niihin sisältyvää kantaa välttämättä koordinoida EU-komitean alaisissa jaostoissa. EU-ministerivaliokunnassa käsitellään vain poliittisesti kaikkein merkittävimpiä ehdotuksia koskevat E-kirjeet. Siten riittävän aikaisessa vaiheessa tapahtuva päätöksenteko valtioneuvoston yleistunnossa turvaa myös valtioneuvoston yhteistä kannanmuodostusta ja sitä, että eduskunnan käytettävissä on asianmukaisesti koordinoitu valtioneuvoston kanta eikä ainoastaan yhden ministeriön näkemys.

Käännösten ruuhkautuminen tulee ajoittain myös esille perusteluna sille, että unionin säädöksestä ensiksi informoidaan eduskuntaa E-kirjeellä. Varsinkin unionin nopeassa päätöksenteossa seikka voi olla merkityksellinen. Kuitenkin perustuslain 17 §:n mukainen kahden kansalliskielen järjestelmä ja kielelliset oikeudet sekä osallistumismahdollisuuksien ja avoimuuden turvaaminen molemmilla kansalliskielillä puoltavat vahvasti sitä, että poikkeukset pääsäännöstä tulisi pitää mahdollisimman rajattuina.

Suuren valiokunnan lausunnossa SuVL 4/2020 vp esille tuodut resurssinäkökohdat ja kiireisen aikataulun tuomat ongelmat. Laillisuusvalvonnassa nämä seikat ovat osaksi tulleet myös esille. Kirjelmien sisällön osalta olennaista onkin, että ministeriöissä riittävästi organisoidaan kirjelmien laatiminen niin, että niihin saadaan sisällytettyä asianmukainen oikeudellinen arviointi ja sitä voidaan täydentää myöhemmin jatkokirjelmissä. Kirjelmien sisällön osalta perustuslain tulkinnan ja samalla ohjeistuksen laatimisen lähtökohtana on kuitenkin valtiosääntöisesti perustuslain 96 ja 97 §:ien mukaisen menettelyn tarkoitus antaa eduskunnalle mahdollisuudet oikea-aikaisesti ja ennakollisesti mahdollisimman luottavan ja kattavan tiedon pohjalta tosiasiallisesti vaikuttaa unionissa tehtävään päätöksentekoon.

Ministeriöiden esittelijöiden koulutuksessa ja johdon yhteistyössä sekä ministeriöiden päivittäisessä johtamisessa on jatkuvasti samoin tarpeen pitää esillä sitä, että eduskunnan oikea-aikaisista vaikuttamismahdollisuuksista huolta pitäminen on olennainen osa Euroopan unionin asioiden hoitoa eikä vain säädöshankkeeseen liittyvä muotovaatimus. Johdon tasolla voidaan huolehtia myös siitä, että eduskunta saa yksittäisten asioiden rinnalla kokonaiskuvan esimerkiksi toisiinsa liittyvistä asioita tai perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla esimerkiksi Suomen taloudellisten vastuiden kumulatiivisesta kokonaisuudesta, tiedossa olevista tulossa olevista päätöksistä ja unionin toiminnan kokonaishyödyistä ja –haitoista asian eduskuntakäsittelyn ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien kannalta merkityksellisellä tavalla (vrt. PeVL 10/2020 vp, s 3; ja PeVL 11/2020 vp, s. 6; ks. myös tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 2/2013 vp sekä valtioneuvoston selvitys jatkokirjeessä UJ 22/2020 vp).