Veli-Pekka Viljanen

O 35/2020 vp Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 18.9.2020

1. Yleistä

Eduskunnan tiedonsaantioikeuden perussäännökset sisältyvät perustuslain 47 §:ään. Sen 1 momentin mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot.

Kyseinen säännös sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot (HE 1/1998 vp, s. 97).

Perustuslakivaliokunnan nimenomaisen kannanoton mukaan kiistattomana lähtökohtana on, että valiokunnan tulee saada kaikki tiedot, joita se tarvitsee tehtäviään hoitaessaan. Valiokunnilla on siten yleinen tiedonsaantioikeus, joka ei riipu esimerkiksi asianomaisen ministeriön tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Mainittu lähtökohta ei muuksi muutu, vaikka valiokunnan tarvitsemat tiedot olisivat oikeudelliselta luonteeltaan salassa pidettäviä (PeVM 7/1990 vp, s. 2). Mikael Hidén on perustellusti todennut, että valiokunnan mainitun kannanoton ja perustuslain 47 §:n säätämishistorian pohjalta voidaan pitää riidattomana, että tietojen saamisoikeus koskee myös salassa pidettäviä asiakirjoja. Hänen mukaansa muutenkaan ei juuri voida perustella ajatusta, että ministerillä olisi mahdollisuus joillakin tiedon sisältöä koskevilla perusteilla kieltäytyä huolehtimasta tiedon saamisesta (Hidén, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä, Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2019, s. 264).

Eduskunnan yleistä tiedonsaantioikeutta koskevaa säännöstä täydentää perustuslain 47 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan muilta valiokunnilta tämän asian yhteydessä saamista lausunnoista ilmenee, että eduskunnan ja eduskunnan valiokuntien tiedonsaantioikeuden käytännön toteutumisessa on ilmennyt runsaasti ongelmia, tosin valiokunnittain vaihtelevasti. Osittain ongelmat koskevat tiedonsaantioikeuden perusteisiin kuuluvia asioita.

Tarkastusvaliokunnan lausunnossa todetaan, että valiokunta on useamman kerran ollut tilanteessa, jossa tietopyyntö ministeriölle, virastolle tai muulle valvonnan kohteelle on jouduttu perustelemaan ja uudistamaan, koska kohde on katsonut tietopyynnön koskevan julkisuuslain perusteella salassa pidettäviä tietoja. Joissakin tapauksissa valiokunnan tietopyyntöjen kohdalla on käyty keskustelua siitä, voidaanko pyydettyjä tietoja toimittaa ja missä muodossa tiedot voidaan toimittaa valiokunnan käyttöön (TrVL 1/2020 vp, s. 7).

Myös ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa on mainittu, että valiokunnassa on syntynyt ”ajoittain vaikutelma, että valiokunnan tiedonsaantioikeuden kattavuus myös salaiseksi luokitellun materiaalin osalta tuotti ongelmia” (UaVL 4/2020 vp, s. 3).

Nämä lausunnot huomioon ottaen voi olla perusteltua erikseen korostaa sitä, että valiokunnan tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluvat kaikki valiokunnan tarvitsemat tiedot riippumatta siitä, onko kyse julkisuuslain perusteella salassa pidettävistä tiedoista. Kuten perustuslakivaliokunnan sihteeristön laatimassa muistiossa (10.6.2020) todetaan, salassa pidettävien asiakirjojen käsittelystä valiokunnassa ja valiokunnan jäsenten vaitiolovelvollisuudesta säädetään perustuslain 50 §:n 2 ja 3 momentissa sekä eduskunnan työjärjestyksen 43 a – 43 c §:ssä.

2. Ongelmat poikkeusoloihin liittyvien esitysten käsittelyssä

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt asiantuntijoiden näkemyksiä niistä mahdollisista ongelmista ja epäkohdista, joita asiantuntijat ovat poikkeusoloihin liittyvien esitysten käsittelyssä kokeneet tiedonkulussa ja käsittelyssä muutoinkin havainneet.

Riittävän tietopohjan merkitystä poikkeusoloja koskevien valmiuslain mukaisten asetusten ja muiden esitysten käsittelyssä korostaa se, että kyse on hyvin voimakkaasti yksilön oikeuksiin puuttuvasta sääntelystä. Samalla valmiuslaki muuttaa poikkeusolojen ajaksi valtiollista päätöksentekojärjestelmää vahvistamalla valtioneuvoston asemaa ja asettamalla eduskunta valmiuslain mukaisten käyttöönotto- ja soveltamisasetusten osalta lähinnä valtioneuvoston päätöksenteon jälkikäteisen kontrolloijan rooliin.

Tiedonkulun riittämättömyyttä käytännössä osoittaa se, että eduskunnan perustuslakivaliokunta joutui kevätistuntokauden 2020 vp aikana toistuvasti erikseen käyttämään perustuslain 47 §:n mukaisia tiedonsaantioikeuksia saadakseen sellaista selvitystä, joka valiokunnan mielestä olisi tullut toimittaa sen käyttöön oma-aloitteisesti (ks. esim. PeVM 12/2020 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta korosti poikkeusvaltuuksien osalta rajoitusten välttämättömyydestä johtuen rajoitusten perusteena olevan ja niiden arvioimiseksi tarpeellisen tietopohjan merkitystä. Valiokunnan mielestä ottaen huomioon, että sääntely merkitsi erittäin tuntuvaa puuttumista perusoikeuteen, erimerkiksi liikkumisvapauteen, sääntelyn välttämättömyydestä ja muiden keinojen riittämättömyydestä olisi tullut tehdä laajemmin selkoa asetuksen perustelumuistiossa (esim. PeVM 8/2020 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota useaan otteeseen siihen, että asetusten esittelymuistioissa valtioneuvoston tulee eriytetymmin arvioida eri toimien vaihtoehtoisuutta. Myös valmiuslain eri soveltamisvaihtoehtojen tulee ilmetä perusteluista tarkemmin (esim. PeVM 12/2020 vp, s. 4, PeVM 17/2020 vp, s. 4).

Edelleen valiokunta kiinnitti huomiota tarpeeseen arvioida perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheutuvia kumulatiivisia vaikutuksia ja erityisesti rajoitusten yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettavaan hyötyyn (esim. PeVM 11/2020 vp, s. 3, PeVM 17/2020 vp, s. 4).

Valiokunta piti myös välttämättömänä, että mahdollisten tulevien jatkamisasetusten antamisen yhteydessä arvioidaan merkittävästi nyt esitettyä yksilöidymmin poikkeusolojen olemassaolon perusteita (PeVM 17/2020 vp, s. 2).

Menettelyllisesti poikkeusolosääntelyn erityisenä ongelmana oli eduskunnalle varatun käsittelyajan lyhyys. Kärjistetyimmän esimerkin tästä tarjoaa hallituksen esitys 72/2020 vp laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta. Esitys annettiin eduskunnalle 19.5.2020 ja esityksen mukaan lain oli tarkoitus tulla voimaan 1.6.2020. Perustuslakivaliokunnan ensimmäinen kuuleminen esityksestä oli heti esityksen antamista seuraavana päivänä 20.5.2020. Valiokunta piti vielä toisen kuulemisen 25.5.2020 ja antoi asiasta lausunnon (PeVL 14/2020 vp) vielä samana päivänä. Laki hyväksyttiin ensimmäisessä käsittelyssä 26.5.2020 ja toisessa käsittelyssä 29.5.2020. Esitys oli periaatteellisesti hyvin merkittävä, koska lakiehdotus ehdotettiin säädettäväksi perustuslain 23 §:n nojalla tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta torjui tämän valtiosääntöoikeudellisesti erittäin poikkeuksellisen, hatarasti valmistellun rakennelman. Hallituksen esitys oli siis periaatteellisesti hyvin ongelmallinen. Siitä huolimatta hallitus lähti alun perin ajatuksesta lain käsittelemisestä eduskunnassa pikamenettelyssä ilman,

että perustuslakivaliokunnalle olisi varattu riittävä aika hallituksen esityksen perusteelliseen tarkastamiseen. Perustuslakivaliokunta painottikin lausunnossaan, ettei valtioneuvosto voi lainsäädäntömenettelyssä asettaa eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä ja perustuslain 74 §:n mukaista lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontaa jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Valtioneuvosto ei voi asettaa perustuslakivaliokunnalle määräaikoja perustuslain 74 §:n mukaisen tehtävän toteuttamiselle. Valiokunta kiinnitti valtioneuvoston vakavaa huomiota siihen, että valiokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän asianmukainen toteuttaminen vaarantuu, jos hallitusten esitysten eduskuntakäsittelylle ei varata riittävää ja kohtuullista aikaa (PeVL 14/2020 vp, s. 7).

Riittävän ajan varaaminen eduskunnalle ja sen valiokunnille on ennakkoedellytys sille, että poikkeusoloissakin eduskunta pystyy huolehtimaan tehtävästään asianmukaisesti. Lisäksi valtioneuvoston tulee hallituksen esitysten perusteluissa ja valmiuslain mukaisten asetusten perustelumuistiossa esittää riittävä tietopohja, jonka perusteella eduskunta voi aidosti arvioida sääntelyn välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta.

3. Ongelmat EU-asioiden liittyvässä tiedonkulussa ja käsittelyssä

Hallintovaliokunnan lausunnossa käsitellään OLAF-asetuksen muuttamista koskevaa valtioneuvoston U-kirjelmää. Komissio oli antanut kirjelmässä tarkoitetun asetusehdotuksen 23.5.2018. Valtioneuvoston U-kirjelmä annettiin vasta 19.12.2019 eli yli puolitoista vuotta asetusehdotuksen jälkeen. Asiaa oli alun perin käsitelty eduskunnassa E-kirjeen perusteella.

Eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun tapahtuu perustuslain 96 §:ssä tarkoitettujen valtioneuvoston kirjelmien (U-kirjelmät) perusteella. Perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten.

U-kirjelmän antaminen on siten valtioneuvoston oikeudellinen velvollisuus ja se on annettava viipymättä valtioneuvoston saatua tiedon ehdotuksesta. E-kirjeet eivät voi korvata U-kirjelmiä niissä asioissa, jotka perustuslain 96 §:n 1 momentissa mainitaan. Pidän tapahtunutta valtio-

neuvoston virhettä vakavana perustuslaissa säädetyn velvollisuuden rikkomisena. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt asiaa aikaisemmin lausunnossaan PeVL 6/2020 vp. Valiokunta totesi, että perustuslain 96 §:n mukaan valtioneuvostolla on velvollisuus toimittaa ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan. Perustuslain 96 § ei jätä tältä osin valtioneuvostolle harkintavaltaa. Perustuslakivaliokunta kiinnitti valtiovarainministeriön vakavaa huomiota vaatimukseen eduskunnan riittävästä ja ajantasaisesta informoimisesta perustuslain mukaisella menettelyllä (PeVL 6/2020 vp, s. 5)

Perustuslakivaliokunnan mielestä vastaisuudessa laadittaessa E-kirjelmää eduskunnan toimivaltaan kuuluvista EU-asioista olisi syytä tehdä selkoa siitä, miksi asiassa ei ole pidetty tarpeellisena tai mahdollisena laatia U-kirjelmää. Lisäksi valiokunta kiinnitti valtioneuvoston huomiota tarpeeseen selvittää perustuslain 96 §:n ja 97 §:n mukaisten menettelyjen keskinäissuhteita sekä niiden toimivuutta etenkin siitä näkökulmasta, miten ne tosiasiassa varmistavat eduskunnan mahdollisuudet vaikuttaa sellaisten EU-asioiden valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluvat eduskunnan toimivaltaan (PeVL 6/2020 vp, s. 5). Valiokunnan lausunnon johdosta pidän tärkeänä korostaa, ettei valinta U-kirjelmän ja E-kirjeen välillä ole valtioneuvoston vapaasti harkittavissa, vaan lähtökohtana on, että perustuslain 96 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen edellytysten täyttyessä valtioneuvoston tulee toimittaa ehdotus eduskunnan käsiteltäväksi nimenomaan U-kirjelmällä.

Tässä yhteydessä on syytä mainita myös valtioneuvoston kirjelmille asetettavista sisällöllisistä vaatimuksista. Valtioneuvoston kirjelmässä tulee lyhyesti selostaa ehdotuksen pääsisältö, sen lainsäädännölliset, taloudelliset ja muut vaikutukset Suomen kannalta. Kirjelmään on liitettävä ehdotuksen teksti sekä muu asian eduskuntakäsittelyn kannalta tarpeellinen aineisto (HE 1/1998 vp, s. 153). Tarvittaessa tärkeää on sisällyttää ehdotukseen myös sellainen valtiosääntöoikeudellinen arvio ehdotuksen suhteesta perustuslakiin, joka mahdollistaa perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:n mukaisen valvontatehtävän hoitamisen EU-asioiden kansallisessa valmistelussa. Tältä osin on huomionarvoista, että perustuslakivaliokunta on toisinaan joutunut toteamaan, että perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen tehtävän kannalta valtioneuvoston kirjelmä on siinä määrin puutteellinen, ettei se anna aineksia perustuslain tulkintakannanotoille, jotka koskisivat valtioneuvoston kantoja asioissa (ks. esim. PeVL 14/2019 vp, s. 4, PeVL 6/2020 vp, s. 5).

Perusongelmana eduskunnan tiedonsaantioikeuden näkökulmasta EU-asioissa on asioiden nopea käsittelyrytmi Euroopan unionissa (ks. SuVL 4/2020 vp). Siten valiokunnat voivat joutua

arvioimaan ehdotuksia, jotka ovat jo olennaisesti muuttuneet unionitason valmistelussa. Tähän unioniasioiden luonteeseen liittyvään tiedonsaannin ongelmaan on vaikea löytää toimivaa kansallista ratkaisua.

4. Apulaisoikeuskanslerin päätös 7.4.2020

Asiantuntijoille toimitetussa perustuslakivaliokunnan sihteeristön laatimassa muistiossa (10.6.2020) pyydetään erikseen arvioimaan apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen 7.4.2020 antamaa päätöstä valtiovarainministeriön menettelystä tietojen antamisessa eduskunnalle. Päätöksessään Puumalainen katsoo, että asiassa saadun selvityksen perusteella valtiovarainministeriön virkamiehet eivät ole menetelleet tietojen ja selvitysten toimittamisessa eduskunnalle lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti.

Eduskunnan kanslian apulaisoikeuskanslerille antamassa selvityksessä (14.8.2019) oli katsottu, että ministeriön virkamiehillä oli hallussaan tietoa, jolla oli merkitystä asiassa ja joka näin ollen olisi tullut saattaa valiokunnan tietoon. Tieto jätettiin kuitenkin sisällyttämättä valiokunnalle toimitettuihin muistioihin. Kanslian selvityksen mukaan menettely olisi johtanut siihen, että lainsäädäntö olisi hyväksytty virheellisenä, jos lait olisi ehditty käsitellä ja hyväksyä annettujen tietojen varassa. Menettely oli selvityksen mukaan vaikuttanut myös valiokuntatyön sisältöön, koska eri valiokuntien virkamiehet olivat laatineet arvioita ja laskelmia valiokunnan työn tueksi virheellisistä lähtökohdista. Eduskunnan kanslian selvityksen mukaan virheen olennaisuutta lisäsi se, että perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan nimenomaisesti asian selvittämistä vastaamaan tehtäväkohtaista rahoitusta.

Käytettävissä olevasta aineistosta käy ilmi, että valtiovarainministeriön virkamiehillä oli tiedossa, että sosiaali- ja terveysvaliokunnalle esitetyistä rahoituslaskelmista puuttui tieto kotoutumiskorvausten ja lomituksen osuudesta (arvioitu määrä noin 210 miljoonaa euroa), jolla oli merkitystä maakuntien keskinäisen rahoitusosuuden jakautumisessa sote-uudistuksen yhteydessä. Tämä tieto jätettiin sisällyttämättä valtiovarainministeriön virkamiesten valiokunnan pyynnöstä laatimaan 28.2.2019 päivättyyn muistioon. Tietoa ei myöskään tämän jälkeen korjattu ainakaan kirjallisessa muodossa valiokunnalle. Se, että asian sisällyttämisestä muistioon oli käyty sähköpostikeskustelua valtiovarainministeriön virkamiesten kesken, viittaa siihen, että sen jättäminen pois edellä mainitusta muistiosta oli tietoista.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen perusteluissa (s. 11) viitataan siihen, että valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen mukaan kantelussa tarkoitettujen sähköpostien tarkoituksena ei ollut salata asian ratkaisemisessa tarpeellista tietoa, vaan viestit koskivat sitä, ”mikä tieto on tarkoituksenmukaista ottaa valiokunnan pyytämään niin sanottuun rautalankamuistioon, jotta muistion asiasisältö pysyy selkeänä ja mahdollisimman ymmärrettävänä, mutta kuitenkin riittävänä vaikeassa asiakokonaisuudessa”. Päätöksen perusteluissa viitataan myös siihen, että ministeriön edustajan käsitystä siitä, ettei varsinaisen vastineen ja valiokunnan pyynnöstä laaditun kirjallisen muistion lisäksi uutta aineistoa enää tarvitse toimittaa, voidaan tässä tapauksessa pitää ymmärrettävänä, vaikka hänen käsityksensä on jälkikäteen asiaa selvitettäessä poikennut valiokunnan virkamiesten käsityksestä.

Eduskunnan kanslian selvityksessä puolestaan katsotaan vaikuttavam ilmeiseltä, ettei eduskunnan tiedonsaantioikeutta ollut asianmukaisesti täytetty. Selvityksessä esitetyn käsityksen mukaan kaikki tiedot, jotka liittyivät siihen, kuinka maakuntien julkiset tehtävät ja niiden perusteella maakunnille maksettava rahoitus poikkesivat toisistaan, oli sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsittelyn kannalta olennaista, jotta perustuslakivaliokunnan lausunnossa asetettujen vaatimusten täyttymistä voitaisiin sosiaali- ja terveysvaliokunnassa arvioida. Eduskunnan kanslian mukaan asia ei selkeytynyt myöskään valiokunnan suullisissa kuulemisissa.

Eduskunnan valiokunnan tiedonsaantioikeus kattaa kaikki valiokunnan asioiden käsittelyssä tarvitsemat tiedot. Tietojen tulee olla myös luotettavia, mihin sisältyy vaatimus tietojen oikeellisuudesta ja kattavuudesta. Valiokunnassa kuultavana olevien tai valiokunnalle annettavia kirjallisia selvityksiä laativien ministeriön virkamiesten virkavelvollisuuksiin kuuluu se, että valiokunta saa tarvitsemansa tiedot kattavina ja oikean sisältöisinä. Ministeriön virkamiehet eivät voi perustuslain 47 § huomioon ottaen harjoittaa ”tarkoituksenmukaisuusharkintaa” sen suhteen, mitä tietoja eduskunnan valiokunta katsoo tarvitsevansa.

Eduskunnan virkamieskäsityksen mukaan sähköposteista ilmenevä tieto lomituksen ja kotoutumiskorvauksen osuudesta rahoituslaskelmissa olisi kuulunut välittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Tällä käsityksellä on tässä yhteydessä erityinen painoarvo, koska eduskunnan valiokunnan omaa käsitystä sen tarvitsemista tiedoista voidaan pitää perustuslain 47 §:n kannalta ratkaisevana jo säännöksen sanamuodon perusteella (”asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot”). Valtiovarainministeriön virkamiesten oikeuskanslerille antamassa lausunnossa (15.8.2019) korostetaan, että kohdentamisongelma lomituspalvelujen ja kotoutumisen osalta

oli maakuntien rahoituksen osalta ”erittäin vähäinen, eikä kohdentamisongelman katsottu vaarantavan rahoitusperiaatteen toteutumista myöskään maakunnan tehtävissä”. Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä puolestaan katsotaan, että saaduista selvityksistä ei ilmennyt, että esityksen valmistelijat olisivat ”jättäneet eduskunnalle kertomatta asian käsittelyn kannalta merkityksellisiä tietoja, jotka olisivat poikenneet valiokunnalle aiemmin esitetyistä tiedoista, taikka muutoin olleet olennaisia” (s. 12). Tulkinta tietojen merkityksellisyydestä asian käsittelyn kannalta tai niiden olennaisuudesta kuuluu kuitenkin perustuslain 47 §:n valossa eduskunnalle itselleen, eikä ministeriön virkamiehille tai laillisuusvalvojalle.

Tässä suhteessa apulaisoikeuskanslerin ratkaisua, joka nojaa vahvasti valtiovarainministeriön virkamiesten omiin selvityksiin, voidaan perustellusti arvostella. Asiantuntijoille toimitetun aineiston perusteella voidaan arvioida, että eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokuntaa informoitiin asiassa valtiovarainministeriön virkamiesten taholta puutteellisesti. Saman aineiston perusteella näyttää vähintäänkin mahdolliselta, että valiokunnan puutteellinen informointi oli tarkoituksellista, mitä voidaan pitää eduskunnan tiedonsaantioikeuden ja yleisemminkin eduskunnan aseman kannalta huolestuttavana.