

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta (O 35/2020 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten perustuslakivaliokunnalle. Määräaika: 22.5.2020.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Perustuslakivaliokunta aloitti omana asiana selvityksen eduskunnan kattavan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisesta toteutumisesta. Perustuslakivaliokunta päätti pyytää muilta valiokunnilta lausuntoa asiasta. Perustuslakivaliokunnan taustamuistiossa on kuvattu eri tilanteita, joissa tiedonsaantiongelmia on ilmennyt. Näitä ovat valmiusasiat, lainsäädäntöasiat ja EU-asiat sekä apulaisoikeuskanslerin ratkaisu viime vaalikauden soten käsittelystä. Perustuslakivaliokunta ei ole rajannut lausuntopyyntöä kuluvaan vaalikauteen.

Eduskunnalla on perustuslain 47 §:n säännöksen mukaan oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Perustuslakivaliokunta pitää ilmeisenä, että tietojen tarpeellisuuden arviointi kuuluu eduskunnan yksinomaiseen toimivaltaan (PeVP 30/2020 vp). Perustuslakivaliokunta toteaa, että säännös sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot. Perustuslakivaliokunta ottaa esiin lisäksi vaatimuksen eduskunnan riittävästä ja ajantasaisesta informoimisesta myös EU-asioissa perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisilla menettelyillä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että tiedonsaantioikeuden toteutuminen liittyy olennaisesti pitkään käytyyn keskusteluun lainvalmistelun laadusta.

Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelun laatua on tarkasteltu Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa (VTV 12/2012). Tarkastuksen havaintojen mukaan valtiopäivillä 2007—2010 selvästi yli puolet hallituksen esityksistä hyväksyttiin muuttamattomina. Kokonaisuutena arvioiden muutokset olivat pieniä, mutta yksittäistapauksissa ilmeni huomattaviakin korjaustarpeita. Tarkastushavainnot osoittivat, että osasta lakiehdotuksista perustelut puuttuivat

Valiokunnan lausunto StVL 3/2020 vp

tai ne eivät olleet kattavat. Toisaalta eräissä muissa tapauksissa perusteluja oli esitetty, mutta niissä oli ollut virheitä tai ne olivat olleet harhaanjohtavia.

VTV:n valmistelijoille tekemän kyselyn mukaan kiireellisten aikataulujen ja valmistelun laadun heikkenemisen välillä nähtiin selkeä yhteys. Nopealla aikataululla tehtävän valmistelun yhteydessä ei ehditä esimerkiksi paneutua riittävästi asioiden taustoihin ja uuteen tietoon. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että eduskunnalle tulee jättää riittävästi aikaa lakiehdotusten käsittelyyn ja että lakiehdotukset tulee antaa kokonaisuuksina.

Selvityksissä havaittuja ongelmia on tullut esiin myöhemmässäkin säädösvalmistelussa. Toisaalta lainvalmistelun ohjeita on kehitetty, ja niiden voidaan arvioida lisänneen hallituksen esitysten perustelujen kattavuutta, ja esimerkiksi vaikutusarviointeihin liittyviä epävarmuustekijöitä on tuotu aiempaa avoimemmin esiin. Myös valmistelun aikana pohdittujen sääntelyvaihtoehtojen esittely on selkeyttänyt esityksissä tehtyjä johtopäätöksiä. Kuitenkin edelleen esimerkiksi saateetaan säännösehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa vain toistaa säännöksen sisältö ilman asiallisia perusteluja.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on käsitellyt eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumista mietinnössään (TrVM 9/2017 vp). Mietinnössä on kiinnitetty huomiota myös asiantuntijan roolin ja velvollisuuksien selkeyttämiseen.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä perustuslakivaliokunnan näkemystä, jonka mukaan valtioneuvoston tehtävänä ja velvollisuutena on tuottaa eduskunnalle tämän tehtävissä tarvitsemat tiedot. Valiokunta korostaa oleellisten tietojen antamista oma-aloitteisesti ja sitä, että viime kädessä tietojen tarpeellisuuden ratkaisee eduskunta.

Valiokunta pitää tiedonsaannin kannalta keskeisenä, että hallituksen esitykseen sisältyvät tiedot ovat kattavia, luotettavia, ajantasaisia ja ymmärrettäviä. Sama vaatimus koskee luonnollisesti myös eduskuntakäsittelyn aikana annettavia ministeriöiden asiantuntijalausuntoja ja lisäselvityksiä.

Lakiehdotusten tekniset ja muut ongelmakohdat liittyvät usein laajoihin esityksiin. Jäljempänä mainituista esimerkeistä työeläkelakien yhdistäminen ja toisiolakiesitys olivat laajoja ja monimutkaisia kokonaisuuksia, joihin tehtiin eri syistä lukuisia pykälämuutoksia valiokuntakäsittelyn aikana. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus edellisellä vaalikaudella oli poikkeuksellisen mitava kokonaisuus alkaen noin tuhatsivuisesta esityksestä, muista kokonaisuuteen liittyvistä esityksistä ja täydentävistä esityksistä, joiden lisäksi lakiehdotuksiin ehdotettiin muutoksia useissa vastineissa. Lisäksi valinnanvapautta koskenut esitys peruutettiin ja asiasta annettiin myöhemmin uusi esitys.

Käsillä olevien poikkeusolojen aikana kiireellisten esitysten käsittelyssä ei sosiaali- ja terveysvaliokunnassa ole 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 ai-

Valiokunnan lausunto StVL 3/2020 vp

kataululla, mikä voi heikentää saadun tiedon laaja-alaisuutta ja sen arviointia eduskuntakäsittelyssä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on varsin harvoin mietinnössään ottanut kantaa kulloisenkin esityksen käsittelyssä saatujen tietojen kattavuuteen tai lainvalmistelun laatuun. Tällaisia esimerkkejä on löydettävissä eri vaalikausilta.

Asumistukilakien muutosesityksestä valiokunta totesi mietinnössään, että esitys on valmisteltu pikaisella aikataululla eikä sen valmistelussa ole voitu tavanomaiseen tapaan pyytää lausuntoja tahoilta, joita lakiehdotus koskee. Esityksestä ei ollut ehditty tekemään asianmukaista vaikutusten arviointia. Taloudellisia vaikutuksia oli arvioitu vain osittain. Aikataulun tiukkuuden vuoksi ei ollut voitu tehdä arvioita muutosten vaikutuksista eri tulotasoilla olevien kotitalouksien toimeentuloon ja kokonaistilanteeseen ottaen huomioon muut etuusjärjestelmiin samanaikaisesti tehtävät muutokset. Esityksen vaikutuksia kuntien menoihin ei myöskään ollut arvioitu. Valiokunta totesi, että valtioneuvostossa tulee jatkossa paremmin varmistua siitä, että ehdotettava sääntely on lainvalmistelun keskeiset laatuvaatimukset täyttävää ja että asian eduskuntakäsittelylle jää riittävästi aikaa. (StVM 14/2015 vp — HE 127/2015 vp)

Työeläkelakien yhdistämisen yhteydessä valiokunta totesi, että ehdotettu uusi sääntely ei kaikin osin tue lainsäädännön yksinkertaistamis- ja selkeyttämistavoitetta. Mietinnössä todettiin esityksen perustelujen kirjoitustavan ja useiden säännösviittausten heikentävän lain ymmärrettävyyttä. Työeläkelainsäädännön todettiin olevan sääntelyä, joka koskee suurinta osaa kansalaisista, mikä vuoksi kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi valiokunnan näkemyksen mukaan tullut kiinnittää vielä enemmän huomiota käytetyn käsitteistön ja kielen ymmärrettävyyteen. Valiokunta ehdotti lakiehdotuksiin poikkeuksellisen paljon muutoksia. Hallituksen esitystä ei ennen sen antamista ollut tarkastettu oikeusministeriön tarkastustoimistossa, eikä siitä ollut saatu oikeusministeriön lausuntoa. Valiokuntakäsittelyn alkaessa sosiaali- ja terveysministeriö esitti kirjelmällään muutoksia yhteensä 30 pykälään, joissa esityksen antamisen jälkeen oli havaittu puutteellisuuksia. Valiokunta totesi, että sosiaali- ja terveysministeriössä tulee jatkossa paremmin varmistua siitä, että ehdotettava sääntely on keskeiset lainvalmistelun laatuvaatimukset täyttävää. (StVM 5/2006 vp — HE 45/2005 vp)

Maksuperusteisia lisäeläkejärjestelyjä koskevan lain yhteydessä valiokunta totesi, että korjattavaksi ehdotettavat kohdat olisi jo valmistelussa tullut huolellisemmin selvittää ja sosiaali- ja terveysministeriön olisi ennen esityksen antamista tullut paremmin varmistua lainvalmistelun laadusta. (StVM 3/2009 vp — HE 152/2008 vp)

Esitys niin kutsutuksi **toisiolaiksi** eli sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annettiin budjettilakina, mutta sen käsittely irrotettiin budjettilakien aikataulusta ja ministeriö antoi mm. perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta useita vastineita säännösten muuttamisesta. Valiokunta totesi, että tiedon käsittelyä varten luodaan mittava uusi järjestelmä, jonka toteutukseen ja toimintaan liittyvä arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn turvaaminen edellytti lakiehdotuksiin lukuisia muutoksia. Valiokunta ei sisällyttänyt mietintöön kannanottoja lainvalmistelun laadusta, mutta käsittelyprosessia on kuvattu mietintöön liitetyissä vastalauseissa. (StVM 37/2018 vp — HE 15/2017 vp)

Valiokunnan lausunto StVL 3/2020 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Mia Laiho kok
jäsen Pekka Aittakumpu kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Noora Koponen vihr
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Sofia Virta vihr
varajäsen Petri Honkonen kesk (osittain)
varajäsen Katja Hänninen vas
varajäsen Pia Kauma kok
varajäsen Jari Koskela ps (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Harri Sintonen