

## Tarkastusvaliokunta

### Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta

#### Perustuslakivaliokunnalle

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

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

#### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Perustuslakivaliokunta on päättänyt aloittaa selvityksen eduskunnan kattavan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisesta toteutumisesta ja pyytänyt lausuntoa muiden valiokuntien ohella tarkastusvaliokunnalta. Perustuslakivaliokunta on lausuntopyynnössään todennut: "Eduskunnalla on perustuslain 47 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Säännös sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot."

Tarkastusvaliokunnan perustamisen yhteydessä muutettiin perustuslain 90 §:n 3 momenttia, jonka mukaan tarkastusvaliokunnalla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 71/2006 vp) todetaan: "Tiedoksisaantioikeus on tehokkaan valvonnan välttämätön edellytys, tämän vuoksi tarkastusvaliokunnan tiedoksisaantioikeudesta säädettäisiin nimenomaan perustuslaissa. Tiedoksisaantioikeus kattaisi kaikki valvontatehtävän hoitamisen kannalta tarvittavat tiedot niin valvonnan kohteina olevilta viranomaisilta kuin yksityisiltäkin tahoilta. Tämän katsotaan tarkoittavan yleistä tiedoksisaantioikeutta, joka ei riipu esimerkiksi tietojen tai asiakirjojen salaisuudesta, vaan siitä, mitkä tiedot ovat valvontaa varten tarpeen."

Tarkastusvaliokuntaa koskee siis tietojensaantioikeuden osalta PL 47 §:n lisäksi 90 §:n 3 momentti, joka ulottaa tarkastusvaliokunnan tiedonsaantioikeuden muita valiokuntia laajemmalle. Asiaa on käsitelty myös eduskunnan kanslian julkaisussa Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen (6/2005). Siinä todetaan: "Perustuslain 47 §:ssä eduskunnalle säädetty oikeus saada tietoja valtioneuvostolta ja ministeriöiltä turvaa hyvin eduskunnan valiokuntien tiedonsaantia niiden käsitellessä hallituksen esityksiä ja muita valtioneuvoston piirissä valmisteltuja asioita. Tar-

## **Valiokunnan lausunto TrVL 1/2020 vp**

kastusvaliokunnan toimenkuva eroaa muista valiokunnista siinä, että se ottaa asioita käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan. Tästä syystä tarkastusvaliokunnalle on tärkeää saada tietoja joustavasti ja suoraan niiltä hallinnon tasoilta samoin kuin muilta tahoilta, joilla on tarkasteltavana olevaan asiaan liittyviä tietoja."

Tarkastusvaliokunta nostaa esille tässä lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle vuosien varrella tekemiään huomioita ja esiinnoitettuja ongelmia tietojensaantioikeuden toteutumista koskien. Valiokunta on pyytänyt asiasta riippuen valvontansa kohteilta tietoja sekä PL 47 §:n 2 momentin että 90 §:n 3 momentin perusteella. Valiokunnan havainnot koskevat niin tietojen luovuttamiseen kuin tietojen luotettavuuteen, riittävyyteen, ajantasaisuuteen ja oikea-aikaisuuteen liittyviä asioita. Lausuntoon on valittu havaintoja erilaisista asiakategorioista: omat tutkimukset/selvitykset ja niiden pohjalta omasta aloitteesta TJ 31 a §:n nojalla annetut mietinnöt, kertomusasiat ja lausunnot toiselle valiokunnalle.

### **Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta (TrVM 9/2017 vp)**

Tarkastusvaliokunta selvitti eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumista Helsingin yliopiston tutkimusryhmän toteuttamalla tutkimuksella "Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990—2020: Tutkimus budjetti- ja valvontavallan muutosten ja toteutumisen indikaattoreista". Tutkimushankkeen käynnistämisen taustalla oli pitkään esillä ollut huoli eduskunnan budjettivallan kaventumisesta. Kansallisen sääntelyn ja kehityksen ohella tutkimuksessa tuli tarkastella ja arvioida myös Suomen EU-jäsenyyden ja rahaliitto EMU:n vaikutuksia eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan. Valiokunta on antanut valvonta-aiheestaan mietinnön täysistunnolle, ja mietinnön pohjalta eduskunta hyväksyi 4-kohtaisen kannanoton (TrVM 9/2017 vp — O 21/2016 vp).

Mietinnössään valiokunta kiinnittää huomiota muun muassa eduskunnan tiedonsaantiin ja eduskunnalle annettavaan raportointiin. Valiokunnan tilaamassa tutkimuksessa suositellaan, että eduskunnalle annettavan tiedon kriittistä, arvioivaa ja johtopäätöksiä tekevää esittämistapaa on lisättävä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää tiedon ajantasaisuuteen, riskiarviointeihin ja -ennakointeihin sekä tietojen antamiseen säädösten, päätösten ja muiden instrumenttien sellaisessa valmisteluvaiheessa, jossa eduskunnan tiedonsaannilla ja osallistumisella voi tosiasiaa olla merkitystä. Valiokunnan mukaan on myös tärkeää, että eduskunnalle annettava tieto on hyödynnettävissä ja ymmärrettävässä muodossa.

Mietinnössä tarkastellaan myös eduskunnan tiedonsaantia EU-asioissa. Perustuslain 96.1 §:n mukaisesti eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään EU:ssa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään tällainen ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Ehdotus käsitellään suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa muussa sille lausuntonsa antavassa valiokunnassa.

Valiokunta toteaa mietinnössään, että EU-asioita on paljon ja useissa tapauksissa edetään nopeassa aikataulussa etukäteen valmistellun Suomen kannan mukaisesti. Valiokunnan mielestä ongelmallista tässä voi olla se, että käsittelyaika eduskunnassa on huomattavan lyhyt ennen asian etenemistä EU:n toimielimissä. Valiokunta katsoo mietinnössään, että hallituksen tulee huolehtia

## **Valiokunnan lausunto TrVL 1/2020 vp**

EU-asioiden valmistelun ajantasaisuudesta ja oikea-aikaisuudesta, jotta eduskunnalla on tosiasiassa mahdollisuus vaikuttaa. EU-ratkaisujen taloudelliset vaikutukset tulisi niin ikään valiokunnan saamien arvioiden mukaan käsitellä laajemmin eduskunnalle toimitetuissa asiakirjoissa.

Valiokunta kiinnittää mietinnössään eduskunnan budjettivallasta huomiota myös asiantuntijan rooliin eduskunnan valiokunnissa. Suomessa ei voida velvoittaa tulemaan kuultavaksi eduskunnan valiokuntaan. Myöskään ei ole erillistä veloitetta pysyä totuudessa. Tämä on valiokunnan havaintojen mukaan osoittautunut ongelmalliseksi joissakin tapauksissa. Valiokunnan mietinnön pohjalta eduskunta on edellyttänyt (EK 37/2017 vp — O 21/2016 vp), että hallitus selvittää tarpeet ja mahdollisuudet eduskunnan tarkastusvaliokunnan ja muiden valiokuntien valvontamahdollisuuksien parantamiseen lainsäädännössä siten, että valiokunta voi edellyttää asiantuntijoiden saapumista kuultavaksi ja lausunnot voidaan määrätä annettaviksi todistajavelvoitteella.

Valiokunta on käsitellyt kannanottoa viimeksi hallituksen vuosikertomuksen vuodelta 2018 käsittelyn yhteydessä (TrVM 5/2019 vp — K 3/2019 vp) ja katsonut, ettei kannanottoa säilyttämiseksi sellaisenaan ole perusteita. Eduskunnan oikeellinen ja asianmukainen tiedonsaanti on erittäin tärkeää eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumiseksi, mutta eduskunnan työtä ohjaavat ensisijaisesti perustuslaki ja eduskunnan työjärjestys. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kannanoton toteuttaminen edellyttäisi täysin uudenlaista sääntelyä siitä, millaisia sanktioita velvoitteeseen tulla kuultavaksi tai pysyä totuudessa voitaisiin ottaa käyttöön eduskunnan valtiopäivätyössä. Olennainen ero asiantuntijan ja todistajan välillä on se, että asiantuntija voidaan vaihtaa toiseen samanlaisen ammatin tai asiantuntemuksen hankkineeseen toisin kuin todistaja. Tämän johdosta kyseinen kannanotto on poistettu.

Valiokunta katsoo, että eduskunnan tulee voida luottaa siihen, että asiantuntija kaikissa tilanteissa pysyy totuudessa ja kertoo asian käsittelyn kannalta kaiken oleellisen. Tarkastusvaliokunta toteaa nyt perustuslakivaliokunnalle, että havainto asiantuntijan roolin selventämisestä eduskunnan valiokunnissa on edelleen aiheellinen. Valiokunnan mielestä olisi hyvä pohtia, kuinka tämä kysymys voitaisiin ratkaista.

### **Yhteisö- ja pääomaverotusta koskevien tietojen riittävyys ja luotettavuus (TrVL 1/2013 vp)**

Tarkastusvaliokunta oli kiinnittänyt jo aiemmassa työssään huomiota finanssipolitiikan päätöksenteon tietoperustaan ja on todennut mietinnössään (TrVM 1/2009 vp — K 11/2009 vp, K 12/2009 vp), että eduskunnalla on perustuslaillinen oikeus saada finanssipoliittisen päätöksenteon vaihtoehtoja ja perusteita koskevat oikeat ja riittävät tiedot. Finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperusta ja valmistelu sekä finanssipolitiikan tuloksellisuus ja yhteiskunnalliset vaikutukset kuuluvat myös eduskunnan toteuttamaan valtiontalouden valvontaan.

Kun valiokunta valmisteli vuonna 2013 lausuntoa valtioneuvoston kehyspäätöksestä valtiovarainvaliokunnalle, pyysi se valtiovarainministeriöltä valtioneuvoston vuosia 2014—2017 koskevan valtiontalouden kehyspäätöksen tietoperustan arviointia varten kaikki kehyspäätöksen yhteisö- ja pääomaverotusta koskevan uudistuksen teossa käytetyt tausta-aineistot mukaan lukien laskelmat päätösten vaikutuksista, laskelmat vaihtoehtoisten päätösesitysten vaikutuksista ja laskelmat päätösten dynaamisista vaikutuksista.

## **Valiokunnan lausunto TrVL 1/2020 vp**

Aineiston saatuaan valiokunta toimitti sen Valtiontalouden tarkastusvirastolle ja pyysi virastoa arvioimaan aineistoa finanssipolitiikan valmistelun välineenä sekä verotuspäätösten dynaamisten vaikutusten kannalta. Tarkastusviraston mukaan valtiovarainministeriöltä saatu aineisto sisältää eri vaihtoehtojen vaikutukset verotuottoihin, mutta laskelmien suorittamistapaa ja keskeisiä lähtökohtia ei esitetä. Arviota yhteisöverouudistuksen dynaamisista vaikutuksista ei myöskään perustella. Tarkastusviraston mukaan aineiston tiedot ovat niin suppeita, ettei laskelmien perusteita ja luotettavuutta voida arvioida.

Valtiovarainministeriön toimittama aineisto ei myöskään vastannut tarkastusviraston käsitystä hyvästä ja riittävästä aineistosta, joka toimii välineenä finanssipolitiikan ja siihen kuuluvan veropolitiikan valmistelussa. Valmistelua ja sen aineistoja on virastossa arvioitu hyvän finanssipolitiittisen valmistelun tietoperustan, paremman sääntelyn periaatteiden sekä säädösvalmisteluprosessia koskevien ohjeiden ja periaatteiden mukaisesti. Hyvässä finanssipolitiikan valmistelun aineistossa tulisi perustellusti tuoda esille se, miten valmistelussa olevalla toimella voidaan päästä haluttuun tavoitteeseen. Valmisteluaineiston tulisi tarkastusviraston mukaan myös taata päätöksentekijälle mahdollisuus ymmärtää muutosten kohteena olevien keskeisten muuttujien vaikutukset tavoitteen saavuttamisen kannalta.

Tarkastusvaliokunta toteaa lausunnossaan, ettei arvioinnin kohteena olevan kehyspäätöksen yhteisö- ja pääomaverotusta koskeva tietoperusta täytä eduskunnan perustuslaillista oikeutta saada finanssipoliittisen päätöksenteon vaihtoehtoja ja perusteita koskevat oikeat ja riittävät tiedot. Valiokunta toteaa lisäksi, että sille toimitetun aineiston perusteella ei voida arvioida päätöksenteon kokonaisuutta ja hallituksen tekemien veropoliittisten päätösten sisältöä ja perusteita. Valiokunta painottaa huolellisen virkamiesvalmistelun merkitystä. Myös hallituksen poliittisessa valmistelussa tehtävien linjausten ja niiden vaikutusten arviointi ja dokumentointi tulee tapahtua ministeriöissä tehtävässä virkamiesvalmistelussa.

### **Eduskunnan tiedonsaanti valtion vastuusitoumuksista**

Tarkastusvaliokunta on keväällä 2013 antanut mietinnön valvonta-aiheestaan eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä (TrVM 2/2013 vp). Valiokunta katsoo mietinnössään, että valtiovarainministeriön tulee tuottaa kokonaisuutta koskevaa informaatiota EU:n rahoitusvakausjärjestelmiin liittyvistä riskeistä ja vastuista. Eduskunnan päätöksenteon tarpeisiin on perusteltua saada selkeämpi kokonaiskuva päätettävästä asiasta, eri vaihtoehtoista ja riskeistä sekä olennaisimmista vaikutuksista. Valiokunnan mukaan puutteena on ollut erilaisten eduskunnalle toimitettujen asiakirjojen teknisyys ja yksityiskohtaisuus erilaisten vaikutusarviointien ja Suomen keskeisten politiikkatavoitteiden tai niihin kohdistuvien muutospainneiden erittelyn kustannuksella.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on vuonna 2012 finanssipolitiikan vaikutusarvioinnissa Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä (VTV:n tarkastuskertomus 16/2012) selvittänyt, onko eduskunta saanut oikeat, riittävät ja ajantasaiset tiedot Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä. Tarkastuksen mukaan eduskunnalle toimitettujen asiakirjojen perusteella eduskunnalle on annettu melko suppea pohja keskustella eurokriisin eri vaihtoehtoista. Tarkastuksen aikana tehdyissä haastatteluissa tuli esille, että valtiovarainministeriössä tehdään monenlaista riski- ja skenaariotyötä. Eduskuntaan menneissä virallisissa valtiopäiväasiakirjoissa näitä

## Valiokunnan lausunto TrVL 1/2020 vp

asioita käsitellään kuitenkin melko suppeasti. Riskejä ei jäsenellä systemaattisesti kaikissa eduskuntaan toimitetuissa materiaaleissa, ja makrotaloudellinen kokonaisuus jää osin laajemmin käsittelemättä.

Tarkastuskertomuksen mukaan näiden kritiikille alttiiden ominaispiirteiden takia eduskunnalla tai sen valiokunnilla ei ole aina ollut parhaita edellytyksiä riittävän laaja-alaiseen ja syvälliseen poliittiseen keskusteluun Euroopan taluskriisistä ja sen rahoitusvakausjärjestelmistä sekä Suomen keskeisistä politiikkatavoitteista. Eduskunnan tiedonsaannista Euroopan rahoitusvakausjärjestelyissä on voimassa valiokunnan mietinnön pohjalta hyväksyty eduskunnan kannanotto EK 36/2017 vp — K 14/2017 vp, K 9/2017 vp.

Valiokunta seuraa kannanoton toteutumista vuosittain hallituksen vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä. Tämän lisäksi valiokunta käsittelee vuosittain Euroopan vakausmekanismin (EVM) vuosikertomuksen ja Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) tilinpäätöksen, johdon kertomuksen ja tilintarkastajan kertomuksen eurokriisin hoitoon liittyvistä vastuusitoumuksista mahdollisimman pian niiden julkistamisen jälkeen. Valiokunta antaa näistä lausunnon suurelle valiokunnalle.

Valiokunta seuraa valtion vastuusitoumuksiin liittyvää raportointia ja eduskunnan tiedonsaantia myös muiden kuin euroalueen vakauttamiseen liittyvien vastuusitoumusten osalta vuosittain hallituksen vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä. Valtion taloudellisista vastuista ja riskeistä raportointia hallituksen vuosikertomuksessa täydentää vuodesta 2015 lähtien julkaistu valtiovarainministeriön katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin.

Käsitellessään hallituksen vuosikertomusta valiokunta on pitänyt hyvänä, että euromaiden rahoitustukiohjelmiin liittyvistä vastuista sekä niihin liittyvistä riskeistä raportoidaan säännöllisesti (TrVM 8/2017 vp — K 14/2017 vp, K 9/2017 vp, TrVM 11/2018 vp — K 11/2018 vp, K 17/2018 vp, TrVM 5/2019 vp — K 3/2019 vp, K 13/2019 vp). Valiokunta on kuitenkin katsonut, että raportoinnin tulisi olla mahdollisimman kattavaa hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä. Eurokriisin hoitoon liittyvistä vastuista on raportoitu monessa eri yhteydessä, mikä on hankaloittanut kokonaiskuvan muodostamista. Raportointia on riittävästi, mutta se on ollut hajallaan.

Valiokunta ilmaisi huolensa valtion takauskannan kasvattamisesta Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015—2018 puoliväliraportista antamassaan mietinnössä keväällä 2017 (TrVM 3/2017 vp — K 18/2016 vp). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että raportoinnin ja riskienhallinnan kehittämistä huolimatta kokonaisriskin hahmottaminen on edelleen vaikeaa. Valiokunta katsoo mietinnössään, että julkisen sektorin vastuita ja niihin liittyviä riskejä tulisi seurata kokonaisuutena ja suhteessa muuhun talouteen. Vienninrahoituksesta ja sen riskeistä raportoinnin tulee olla huolellista ja kattavaa hallituksen vuosikertomuksessa. Mittareiden kehittäminen on tässä avainasemassa.

Valiokunta kiinnittää nyt perustuslakivaliokunnan huomiota siihen, että eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumisen näkökulmasta valmisteluasiakirjoissa esitetyn tiedon lisäksi myös seuranta-asiakirjoissa, kuten hallituksen vuosikertomuksessa, esitetty tieto ja raportointi eduskunnalle on tärkeää. Näin eduskunta voi varmistua ja seurata esittämiensä kannanottojen toteutu-

## Valiokunnan lausunto TrVL 1/2020 vp

mista. Valiokunta kiinnittää huomiota erityisesti esitetyn tiedon ajantasaisuuteen, kattavuuteen sekä oikeellisuuteen.

### Valtionyhtiöiden johdon palkitseminen (TrVM 7/2013 vp)

Valiokunta aloitti vuonna 2012 omana asianaan selvityksen siitä, noudattavatko valtio-omisteiset yhtiöt palkitsemisessaan talouspoliittisen ministerivaliokunnan palkitsemisohjetta (TRO 3/2012 vp, Valtionyhtiöiden ylimmän johdon palkitseminen). Tätä varten valiokunta pyysi valtio-enemmistöisiltä osakeyhtiöiltä (tuolloin 38 kpl) toimitusjohtajan, johtoryhmän jäsenten ja hallituksen toteutuneet palkka- ja palkkiotiedot vuosilta 2009—2011 sekä voimassa olevaa palkitsemisjärjestelmää koskevat asiakirjat ja toimitusjohtajasopimuksen. Lisäksi valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle ja erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksesta vastaaville ministeriöille lähetettiin kirjalliset selvityspyynnöt koskien valtionyhtiöiden johdon palkitsemiskysymyksiä.

Tarkastusvaliokunnan pyytämien palkkiotietojen luovuttaminen aiheutti osassa yhtiöistä huolta ja epävarmuutta, eivätkä kaikki yhtiöt toimittaneet pyydettyjä tietoja kokonaisuudessaan. Muutamat yhtiöt jättivät osan valiokunnan pyytämistä tiedoista antamatta: palkka- ja palkkiotietoja ei annettu henkilöittäin eriteltyinä tai niitä ei annettu lainkaan ja pyydettyjä asiakirjoja palkitsemisjärjestelmästä ja toimitusjohtajasopimuksesta ei toimitettu valiokunnan käyttöön, mutta asiakirjojen sisällöstä annettiin kuitenkin tietoja. Näin menetelleet yhtiöt perustelivat toimintaansa osakkeenomistajien tasapuoliseen kohteluun, pörssi-yhtiöiden tiedonantovelvollisuuteen ja liikesalaisuuksiin liittyvillä syillä sekä EU-, osakeyhtiö-, arvopaperimarkkina- ja henkilötietolainsäädännöllä. Valiokunta päätti tapahtuneen johdosta selvittää tiedonsaantioikeuttaan koskevan kysymyksen ja kuuli aiheesta asiantuntijoita.

Asiantuntijakuulemisen mukaan perustuslaissa ei suljeta mitään tietoja pois tarkastusvaliokunnan tiedonsaantioikeuden piiristä. Valiokunnan tiedonsaantioikeus on yleinen ja perustuu valiokunnan arviointiin tiedon tarpeesta. Tiedonsaantioikeutta ei rajoita esimerkiksi tietojen tai asiakirjojen salaisuus tai henkilötietojen suojaa määrittelevä lainsäädäntö. Perustuslain 90 §:n 3 momentin mukainen tiedonsaantioikeus ulottuu myös liikesalaisuuden alaisiin tietoihin sekä myös sisäpiiritiedoksi luettaviin tietoihin.

Kuultujen asiantuntijoiden mukaan (yhtä lukuun ottamatta) osakeyhtiölaissa osakkeenomistajien yhdenvertaisuutta ja arvopaperimarkkina-laissa tasapuolisuuden periaatetta koskevista säännöksistä ei voi seurata, että yhtiön johto voisi olla antamatta tarkastusvaliokunnalle sen perustuslain nojalla vaatimia tietoja, koska valiokunta toimii perustuslakiin perustuvan julkisen valvonnan harjoittajana eikä yhden osakkeenomistajan (Suomen valtio) edustajana. Tarkastusvaliokunnalle annettavia tietoja ei siten voida pitää yhdelle osakkeenomistajalle annettavina tietoina, joiden antamatta jättäminen voitaisiin perustella muiden osakkeenomistajien edun turvaamisella. Tarkastusvaliokunnan asema rinnastuu asiantuntijoiden mukaan pikemminkin Finanssivalvontaan, jolla on finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 18 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada pörssi-yhtiöiltä salassapitosäännösten estämättä ilman aiheetonta viivytystä Finanssivalvonnan pyytämät tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen sille laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi.

## **Valiokunnan lausunto TrVL 1/2020 vp**

Tarkastusvaliokunnan on puolestaan valvontatoiminnassaan kohdeltava omasta tarkastustarpeestaan nähden yhtiöitä yhdenvertaisesti eli pyydettyä kaikilta yhtiöiltä samat tiedot. Näin valiokunta on selvityspyynnössään myös menetellyt. Tarkastusvaliokunta toteaa mietinnössään, ettei se tietoja yhtiöiltä pyytäessään ole toiminut osakkeenomistajan roolissa, vaan harjoittanut perustuslakiin pohjautuvaa valvontatyötä. Valiokunta valvoo valtionyhtiöitä koskevan tietojensaantioikeuden avulla valtion omistajaohjausta ja erityistehtäväyhtiöitä ohjaavia ministeriöitä. Lisäksi on muistettava, että valiokuntaa sitovat perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen säännökset tietojen salassa pitämisestä.

### **Ongelmia salassa pidettäväksi katsottujen tietojen toimittamisessa eduskunnalle**

Eduskunnan valtiopäivätyöhön ei sovelleta lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), vaan eduskunnan työtä ohjaavat salassapidon suhteen perustuslaki ja eduskunnan työjärjestys. Julkisuuden ollessa pääsääntö on kuitenkin eräät valiokuntien asiakirjat säädetty salassa pidettäväksi eduskunnan työjärjestykseen perustuen (TJ 43 a §:n 2 momentti). Asiakirja on ensiksin salassa pidettävä, jos tiedon antaminen siitä aiheuttaisi merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai pääoma- ja rahoitusmarkkinoille taikka vaarantaisi kansallista turvallisuutta. Salassa pidettävä on myös sellainen asiakirja, joka sisältää tietoja liike- tai ammattisalaisuudesta taikka henkilön terveydentilasta tai hänen taloudellisesta asemastaan, jos tiedon antaminen siitä aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa. Tähän ryhmään kuuluvan asiakirjan salassa pidettävyys kuitenkin väistyy, jos huomattava yhteiskunnallinen tarve vaatii asiakirjan julkisuutta. Eduskunnan työjärjestyksen mukainen kynnys salassapidolle on siis korkeampi kuin julkisuuslaissa.

Valiokuntaoppaan mukaan valiokunnan tehtävänä on soveltaa näitä säännöksiä itsenäisesti. On huomattava, että esimerkiksi jossakin ministeriön asiakirjassa oleva salassapitomerkintä ei vielä sellaisenaan johda tuon asiakirjan salassapitoon myös valiokunta-asiakirjana, koska ministeriön merkintä on tehty sellaisen säädöksen pohjalta, jota ei sovelleta valiokunnan asiakirjoihin.

Tarkastusvaliokunta on useamman kerran ollut tilanteessa, jossa tietopyyntö ministeriölle, virastolle tai muulle valvonnan kohteelle on jouduttu perustelevaan ja uudistamaan, koska kohde on katsonut tietopyynnön koskevan julkisuuslain perusteella salassa pidettäviä tietoja. Tietoja ei siten ole aina saatu valiokunnan käyttöön viivytyksettä. Joissakin tapauksissa valiokunnan tietopyyntöjen kohdalla on käyty keskustelua myös siitä, voidaanko pyydettyjä tietoja toimittaa ja missä muodossa tiedot voidaan toimittaa valiokunnan käyttöön. Kohteen on ollut myös vaikeaa ymmärtää, että valiokunta voi tehdä salassapidosta erilaisen päätöksen kuin asiakirjan antaja ja että tässä päätöksenteossa sovelletaan eduskunnan työjärjestyksen säännöksiä eikä julkisuuslakia.

Näitä tilanteita, joissa valiokunnan tietopyyntö on täytynyt uudistaa tai sitä on ollut tarve täsmentää vedoten eduskunnan perustuslain mukaiseen tietojensaantioikeuteen (PL 47 §:n 2 mom. ja 90 §:n 3 mom.), joka ulottuu myös salassa pidettäviin tietoihin, on tullut eteen valiokunnan käsitellessä muun muassa hallituksen vuosikertomuksia vuosilta 2016 ja 2017 sekä valvonta-aihettaan O 72/2016 vp Finavia ja valtionyhtiöiden riskienhallinta.

Kaiken edellä esittämänsä perusteella tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että perustuslakivaliokunta on ottanut selvittääkseen kysymyksen eduskunnan kattavan tiedonsaantioikeuden perustus-

## Valiokunnan lausunto TrVL 1/2020 vp

lainmukaisesta toteutumisesta. Eduskunnalla on tarve saada valtioneuvostolta luotettavat ja kattavat tiedot päätöksentekonsa perustaksi hyvin erilaisissa tilanteissa, ja eduskunnan kaikkien valiokuntien on voitava luottaa, että eri hallinnonaloilla toimitaan yhtenäisellä tavalla myös annettavan tietosisällön suhteen. Tarkastusvaliokunta painottaa omaa työtänsä koskien tarvetta saada pyytäessään laajan tiedoksisaantioikeutensa perusteella kaikki valvontatehtävänsä hoitamisen kannalta tarvittavat tiedot ja korostaa oikeiden, luotettavien ja riittävien tietojen saamisen välttämättömyyttä sille annetun valvontatehtävän menestykselliseksi hoitamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on muistiossaan myös tuonut esiin, että yksittäisellä kansanedustajalla on PL 47 §:n 3 momentin mukaan oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajantoi-  
men hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä eivätkä koske valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä. Tarkastusvaliokunta painottaa lausunnossaan myös tätä yksittäisen kansanedustajan tiedonsaantioikeutta ja sen toteutumista. Lisäksi eduskunnan työjärjestyksen 27 §:n mukaan edustaja voi tehdä ministerin vastattavaksi kirjallisen kysymyksen tämän toimialaan kuuluvasta asiasta. Valiokunta pitää tärkeänä, että kysymykseen vastataan kattavasti, huolellisesti ja säädettyä määräaikaa noudattaen.

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Tarkastusvaliokunta esittää,

*että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 19.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Outi Alanko-Kahiluoto vihr  
varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd  
jäsen Katja Hänninen vas  
jäsen Pauli Kiuru kok  
jäsen Veijo Niemi ps  
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd  
jäsen Päivi Räsänen kd  
jäsen Sebastian Tynkkynen ps  
jäsen Pia Viitanen sd  
varajäsen Ruut Sjöblom kok

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm  
valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen.