Valiokunnan lausunto HaVL 7/2020 vp– O 35/2020 vp

Hallintovaliokunta

Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Eduskunnan tiedonsaannissa puutteita

Perustuslakivaliokunta on ottanut omana asiana käsittelyyn selvityksen eduskunnan kattavan tiedonsaantioikeuden toteutumisesta (O 35/2020 vp). Asia on lähetetty hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Valiokunta pitää asiaa erittäin tärkeänä ja pitää valitettavana, ettei tiedonsaantioikeuden toteutumisesta ole käytettävissä systemaattisempaa seurantatietoa. Eduskunnan kattavan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisessa toteutumisessa on joka tapauksessa ongelmia. Esimerkiksi eduskunnassa tehdyt laajat muutokset hallituksen esityksiin ovat osaltaan osoitus siitä, ettei eduskunnalle tarjottu informaatio ole ollut alun alkujaankaan riittävää.

Eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumista on vastaisuudessa syytä seurata nykyistä paremmin ja myös puuttua havaittuihin puutteisiin. Aina ei ole edes mahdollista saada tietoon tiedon puutteellisuuksia taikka sitä, että tietoa on toimitettu vain valikoivasti tai ei lainkaan. Valiokunnan jäsenten kysymyksiin on voitu vastata niin yleisluonteisesti, ettei vastauksilla ole ollut yhtymäkohtaa esitettyihin kysymyksiin. Hallituksen esityksen käsittelyssä on muun muassa osit-taisuudistusten yhteydessä saatettu nostaa esiin kysymyksiä nykyisen järjestelmän toimivuudesta osana esityksen ja koko järjestelmän toimivuutta. Esimerkkinä voidaan mainita hallituksen esitys HE 84/2019 vp laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta. Asiantuntijoita on etukäteen pyydetty selostamaan kuulemisessa järjestelmien käytössä ilmenneitä mahdollisia ongelmia (asiantuntijakutsu 28.1.2020). Kysymyksen kuultavat kuitenkin ovat sivuuttaneet, ja heiltä on jouduttu pyytämään erikseen kirjalliset selvitykset ongelmatilanteiden osalta.

Valmis
5.0

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntöön liittyvässä muistiossa on siitä tarkemmin ilmenevin tavoin hahmoteltu tarkastelun kohteita seuraavasti: 1) valmiuslaki (vallitsevien poikkeusolojen aikana ilmenneet puutteet), 2) lainsäädäntö, 3) apulaisoikeuskanslerin tuore ratkaisu, 4) EU-asiat. Hallintovaliokunta ottaa edellä esitettyjen yleisten näkökohtien lisäksi esiin valtion vuosittaisen talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnitelman käsittelyn yhteydessä esiin nousseet tiedonsaannin ongelmat ja puutteet, unioniasian virheellisen menettelyn ja lainsäädäntöasiassa eduskunnan hyväksymän lausuman edellyttämän hallintovaliokunnalle annettavan selvityksen antamisen laiminlyönnin.

Eduskunnan tiedonsaantioikeuksista

Eduskunnan asemasta ylimpänä valtioelimenä sekä lainsäädäntövaltaa ja valtiontaloudellista valtaa käyttävänä valtioelimenä johtuu, että eduskunnan on saatava luotettavat ja kattavat tiedot päätöksentekonsa perustaksi. Tämä on perustuslaissa säädettyjen kansanvaltaisen hallitusmuodon perusteiden toteuttamisen välttämättömiä edellytyksiä. Eduskunnan laaja tiedonsaantioikeus turvaa myös valtioneuvoston parlamentaarista valvontaa.

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 (HE 1/1998 vp, s. 97/II). Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot (HE 1/1998 vp, s. 97/II, PL 47 §:n 1 mom.).

Valtioelinten välisestä valtiosääntöisestä suhteesta johtuu siten, että valtioneuvoston tehtävänä ja velvollisuutena on tuottaa eduskunnan valiokunnille niiden tehtävissään tarvitsemat tiedot. Tietojen tarpeellisuuden arviointi kuuluu valiokuntien yksinomaiseen toimivaltaan. Valtioneuvostolle perustuslaissa säädetty tietojenantovelvollisuus on luonteeltaan yleinen kuitenkin niin, että ministerin velvollisuus kattaa vain asianomaisen ministeriön toimialaan kuuluvien viranomaisten hallussa olevat asiakirjat ja tiedot. Valiokunnan oikeus ulottuu myös sen asioiden käsittelyssä tarvitsemiin salassa pidettäviin asiakirjoihin ja tietoihin.

Perustuslaissa tai muussa laissa ei sinänsä aseteta nimenomaista vaatimusta eduskunnalle annettavien tietojen luotettavuudesta. Luotettavuusvaatimus voidaan kuitenkin perustaa eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä sekä perustuslain säännöksiin perustuvaan valtiollisten tehtävien jakoon eri valtioelinten kesken.

Tietojen luotettavuudella tarkoitetaan tietojen sisällöllistä johdonmukaisuutta, virheettömyyttä eli sisällöllistä oikeellisuutta sekä sitä, että tiedot ovat merkityksellisiä käsiteltävän asian kannalta. Luotettavuus sisältää myös kattavuuden, eli tietojen on kuvattava tarkasteltavaa asiaa ja ilmiötä riittävän laajasti ja käsitettävä sen eri ulottuvuudet. Oikeellisuus sisältää sen, että selvitys vastaa todellisuutta ja esimerkiksi ehdotuksen perustelut kuvaavat säädöksen sisältöä ja tulkintoja oikein. Laskelmien osalta oikeellisuus tarkoittaa laskelmien virheettömyyttä. Luotettavuus tarkoittaa käsiteltävän asian tai ilmiön kuvaamista mahdollisimman oikein, mikä tarkoittaa myös epävarmuuksien mahdollisimman selkeää esille tuontia (ks. esim. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 16/2012, s. 26).

Eduskunnan mahdollisuus hoitaa sille perustuslaissa osoitettuja valtiosääntöisiä tehtäviä ja sen asema ylimpänä valtioelimenä heikkenevät olennaisesti, jos valtioneuvostolta ei voitaisi edellyttää objektiivisesti arvioiden mahdollisimman oikeiden tietojen antamista. Asianmukainen tietoperusta ja sen varmistaminen ovat myös valtioneuvoston antamien hallituksen esitysten laadintaohjeiden ja eduskunnan osallistumisesta EU-asioiden käsittelyyn annettujen ohjeiden tärkeitä periaatteita. Valtioneuvoston ja erityisesti esittelevien virkamiesten ja ministeriön kansliapäällikön velvollisuus varmistua objektiivisesta lainvalmistelusta ja tietoperustasta ovat olennaisia valtiopäiväasioiden valmistelua koskevia periaatteita.

Tietojen saaminen eräiden sisäisen turvallisuuden viranomaisten toimintamenorahoituksesta

Toimintamenojen kehykset ja budjetointi

Viranomaisten varsinaisen toiminnan menojen kattamisen lisäksi toimintamenorahoituksesta katetaan tietojärjestelmäkustannuksia ja toimitilojen vuokramenoja sekä kaluston hankintamenoja. Toimintamenobudjetoinnin tarkoituksena on antaa viranomaisille harkintavaltaa ja liikkumavaraa menojensa kattamiseen. Kuitenkin esimerkiksi poliisin, mutta myös Rajavartiolaitoksen, osalta toistuva alimitoitettu budjetointi on vienyt liikkumavaran ja kumuloinut syntyneet ongelmat.

Valiokunta on lausunnon antamiseksi valtiovarainvaliokunnalle pyrkinyt sisäisen turvallisuuden toimialavaliokuntana saamaan vuosittain valtion talousarvioesitystä ja julkisen talouden suunnitelmaa käsitellessään kattavat ja asianmukaiset tiedot siitä, miten toimintamenorahoitus on määritelty ja laskettu vuosittaisissa valtion talousarvioesityksissä ja julkisen talouden suunnitelmissa. Tarkoitus on ollut, että viranomaisten toiminnasta ja lakisääteisten tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta eduskunnassa vastaava valiokunta voi mahdollisimman tarkasti arvioida viranomaisten toimintaedellytykset mukaan lukien käytännön mahdollisuudet hallituksen tai eduskunnan poliittisten painotusten huomioon ottamiseen viranomaistoiminnassa. Tarkoitus on ollut myös osaltaan muun muassa tukea sisäisen turvallisuuden viranomaisten edellytyksiä turvata toimialoillaan perus- ja ihmisoikeuksia. Kattavien ja riittävien tietojen saaminen valtiovarainministeriöltä on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi.

Valiokunta on pyrkinyt työssään arvioimaan viranomaistoiminnan edellytyksiä tarkastelemalla tehtävien hoitamiseen liittyviä menoja jaottelulla henkilöstömenot (palkkaus yms.), toimitilakustannukset, ICT-menot sekä kalusto. Poliisi ja Rajavartiolaitos ovat henkilöstöpainotteisia viranomaisia, mikä merkitsee sitä, että rahoituksen alibudjetointi heijastuu henkilötyövuosiin, joiden joustaminen on nähty käytännössä ainoaksi mahdolliseksi säästökohteeksi seurauksin, että varsinainen viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitaminen on kärsinyt (esimerkiksi esitutkinnan haasteet).

Hallitsemattomat ICT-menot syövät toimintarahoitusta

Tietojärjestelmien avulla tuetaan viranomaisten toimintaa ja työn tuottavuutta. Valtion tietojärjestelmäkustannukset ovat suuret ja näyttävät jatkavan vuosittaista kohoamistaan ilman, että järjestelmiä käyttävillä viranomaisilla on keinoja käytettävissään vuotuisen kustannustason nousun

hillitsemiseksi. Nämä lisääntyvät hankinta-, ylläpito- ja käyttökustannukset katetaan kuitenkin lähtökohtaisesti toimintamenoista ilman kustannusten ja niiden nousun kattavaa kompensointia.

Poliisin tietojärjestelmät ovat laajalti kansalliseen lainsäädäntöön tai EU-velvoitteisiin perustuvia. Ei-harkinnanvaraiset poliisin ICT-menot nousevat nykyisellä kehyskaudella merkittävästi. ICT-menoissa suurin haaste on Rajavartiolaitoksen osalta viranomaisesta riippumaton kustannustason nousu, mikä lisää ICT-menoja vuosittain noin neljällä prosentilla. Kustannustason nousua ei ole kompensoitu saadun selvityksen mukaan määrärahoissa vuosiin.

Senaatti-kiinteistöt ja toimitilat

Vaikka valtion virastojen toimitilamenot ovat yleisellä tasolla laskeneet, sisäisen turvallisuuden viranomaisten, kuten poliisin ja Rajavartiolaitoksen, toimitilakustannukset ovat kuitenkin voimakkaassa nousussa. Kustannusten kasvu johtuu valiokunnan saaman selvityksen mukaan turvallisuusviranomaisten toimitilojen tämän päivän vaatimuksista ja rakentamista koskevien viranomaismääräysten muuttumisesta. Merkittävä osa etenkin poliisin mutta myös Rajavartiolaitoksen toimitiloista on uudisrakentamisen tai peruskorjaamisen iässä, sekä lisäksi osassa on vakavia sisäilmaongelmia. Erityistilojen osalta vaatimukset poikkeavat tavanomaisista virastojen toimitiloista. Kiinteistöjen laatutaso nousee uudisrakentamisen ja peruskorjausten yhteydessä vastaamaan nykyisiä määräyksiä ja turvallisuusviranomaisten vaatimuksia. Nämä seikat vaikuttavat saadun selvityksen perusteella nostavasti myös vuokratasoon.

Poliisilla on vireillä Senaatti-kiinteistöjen kanssa yhteistyössä valmistellussa pitkän aikavälin toimitilasuunnitelmassaan kaikkiaan 55 toimitilahanketta, joista 30 hankkeen valmistumisajankohta ajoittuu nykyiselle vuoteen 2024 päättyvälle kehyskaudelle, jolloin myös vuokranmaksu alkaa. Näiden lisäksi 16 hanketta odottaa vielä tarkempia laskelmia ja suunnitelmia.

Poliisin toimitiloissa on tällä hetkellä 12 sisäilmakohteeksi luokiteltua toimitilaa. Väistötiloihin henkilöstöä on täytynyt siirtää viidessä kohteessa siitä aiheutuvine haittoineen ja ylimääräisine kustannuksineen. Sisäilmakohteissa on ilmennyt laajahkoa oireilua ja sairastumisia sekä sisäilmaongelmista aiheutuneita ammattitauteja. Yhteensä poliisin sisäilmakohteet ovat pinta-alaltaan noin 55 000 m^2, joka on noin 13 prosenttia kaikista poliisin toimitiloista (noin 432 000 m^2). Näissä kohteissa on työskennellyt yhteensä noin 1 700 henkeä eli yli 20 prosenttia maamme poliisin henkilöstöstä.

Poliisin toimitilakustannusten arvioidaan nousevan kuluvan vuoden 75,3 miljoonasta eurosta vuoteen 2024 mennessä 88,0 miljoonaan euroon ilman toimitilaturvallisuuden parantamiseen liittyviä kustannuksia. Tämän jälkeen toimitilakustannukset nousevat parissa vuodessa noin 100 miljoonaan euroon vuodessa. Kehyksissä kompensoimaton toimitilojen kustannustason nousu on noin 12—13 miljoonaa euroa kehyskauden lopussa. Lisäksi vuosittain turvatason nostoon tarvitaan noin 4 miljoonaa euroa. Valiokunta on todennut julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021—2024 antamassaan lausunnossa, että puuttuva rahoitus antaa erittäin negatiivisen kuvan valtion kyvystä huolehtia virastojensa toimintaedellytyksistä ja henkilöstönsä työsuojelusta. Tilanne on ongelmallinen myös vapautensa menettäneiden säilyttämisen kannalta (HaVL 5/2020 vp).

Myös Rajavartiolaitoksella on Senaatti-kiinteistöjen kanssa yhteisesti valmisteltu vuoteen 2025 ulottuva kiinteistöihin kohdistuva investointiohjelma, jossa toimitilahankkeita on kaikkiaan 35 erillistä hanketta ja näiden investointien kustannus on yhteensä noin 95 miljoonaa euroa.

Toimitilamenojen osalta Rajavartiolaitokselle kohdennetaan kehyspäätöksessä 2,5 miljoonaa euroa vuonna 2021 ja 2,4 miljoonaa euroa vuonna 2022 toimitilaturvallisuuden parantamiseksi. Lisäksi Rajavartiolaitokselle kohdennetaan niin sanotun omakustannusperiaatteen toteuttamiseksi 1,9 miljoonaa euroa vuosittain alkaen vuodesta 2021 Senaattikiinteistöjen vuokriin. Lisäys ei kuitenkaan ole riittävä suhteessa kiinteistöjen kuntoon. Riittävän ylläpidon ja välttämättömien korjaustoimenpiteiden tekeminen toimitiloille edellyttävät vielä noin 3,4 miljoonan euron vuosittaista lisäystä, joka puuttuu kehyksistä. Rajavartiolaitos ei voi saadun selvityksen perusteella enää vähentää kiinteistöjään. Laitos on vähentänyt kiinteistöneliöidensä määrän jo alle puoleen vuodesta 2002 alkaen.

Sisäilmaongelmien vuoksi väistötiloissa Rajavartiolaitoksen henkilöstöä on tällä hetkellä yli 200 henkilöä ja noin 130 henkilöä joutuu pian siirtymään väistötiloihin, mikäli tarvittavia korjaustoimenpiteitä ei voida toteuttaa.

Tietojen saaminen toimintamenojen laskemisesta ja määrittämisestä

Valiokunnalla on peruslakiin perustuva tiedonsaantioikeus toimialaansa koskeviin tarpeellisiin tietoihin salassa pidettävät tiedot mukaan lukien. Kulloistenkin tietojen tarpeellisuus on valiokunnan yksinomaisessa harkinnassa. Annettavien tietojen tulee olla kulloinkin esillä olevan asian kannalta kattavat ja yksityiskohtaiset ilman lisäselvityspyyntöjä. Tiedot eivät saa olla harhaanjohtavia tai epämääräisiä.

Valiokunta on toistuvasti pyytänyt valtiovarainministeriöltä tietoja siitä, miten talousarvioesityksiin ja julkisen talouden suunnitelmiin otetut toimintamenot on laskettu tai muutoin määritelty. Vastaukset ovat olleet varsin yleisiä ja puutteellisia. Se on vastattu, ettei menoja eritellä hallintovaliokunnan tiedustelemalla tavalla henkilöstömenoihin, ICT-menoihin, toimitilamenoihin ja kalustomenoihin. Osin on saatu luettelo niistä normeista ja ohjeista, joihin talousarviomenettelyn sanotaan perustuvan. Näitä on osin sanallisesti selostettu. Nimenomaisesti pyydettäessäkään ei ole saatu tietoja siitä, miten esimerkiksi viimeisissä julkisen talouden kehyksissä on poliisin ja Rajavartiolaitoksen menot numeraalisesti eriteltyinä laskettu.

Toimitilavuokrien ja ICT- kustannusten arvioitua kasvua ei saadun selvityksen mukaan lähtökohtaisesti edes budjetoida, vaan esitetyt menojen lisäykset otetaan huomioon harkinnan mukaan osana määrärahan kokonaisarviointia. Kuitenkin esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmassa VNS 1/2020 vp on saadun selvityksen mukaan suojelupoliisin valmistuvien uusien toimitilojen vuokramenoihin kehyksissä varattu lisärahoitusta 9,5 miljoonaa euroa vuodesta 2024 lukien.

Aiemman selvityksen perusteella lisärahoitus voi perustua lähinnä budjettilakeihin, joiden osalta valtiovarainministeriön edustaja on usein vastustanut tehtävien vaatimaa lisärahoitusta. Johtopäätös näyttäisi olevan eri vaiheissa saadun valtiovarainministeriön hyvin yleisluonteisen ja epämääräiseksi jääneen informaation perusteella, että lakisääteisten tehtävien hoitaminen voi perustua laajalti harkintaan ja priorisointiin toimintamenorahoituksen puitteissa. Tämä ei kuitenkaan

ole valiokunnan mielestä mahdollista voimassa olevan lainsäädännön puitteissa kuin vain hyvin rajoitetusti.

Hämmentävää on, mikäli hallitukselle ei edes välttämättä kerrota ICT- ja toimitilamenojen kasvusta talousarvion ja julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä (HaVL 8/2019 vp).

Toimintamenobudjetoinnin kehittäminen ja legitimiteetin palauttaminen

Toimintamenobudjetointi on etenkin poliisissa ja Rajavartiolaitoksessa, joilla on muun muassa vireillä huomattava määrä koko kehyskautta pidempikestoisia toimitilahankkeita, johtanut siihen, että yhä suurempi osa varsinaiseen toimintaan tarkoitetusta rahoituksesta menee ICT-menoihin ja toimitilamenoihin sekä niissä tapahtuviin kustannusten nousuun ilman, että aiheutuvia kustannuksia olisi otettu asianmukaisesti huomioon julkisen talouden suunnitelmissa ja niiden pohjalta laadituissa vuotuisissa valtion talousarvioehdotuksissa. Näiden toimialojen kustannusrakenne painottuu henkilöstömenoihin, ja rahoitusvaje vaikuttaa sen vuoksi suoraan negatiivisesti viranomaisten varsinaiseen toimintaan. Valiokunta on tarkastellut kriittisesti erityisesti poliisin ja Rajavartiolaitoksen osalta toimintamenobudjetointia useissa viime vuosien talousarvio- ja kehyslausunnoissaan (HaVL 5/2020 vp, HaVL 8/2019 vp, HaVL 29/2018 vp ym.). Yksittäisten vuosien ongelmat näyttävät kumuloituvan toistuessaan ja jatkuessaan eri vuosina, jolloin menetetään toimintamenobudjetoinnin perusajatus.

Hallintovaliokunnalla, sisäministeriöllä toimialaministeriönä sekä sisäisen turvallisuuden operatiivisilla toimijoilla on valiokunnan arvion mukaan yhtenäinen käsitys viranomaisten tehtävien hoidon vaatimuksista ja näiden vaatimusten edellyttämästä rahoituksesta. Esimerkiksi Poliisihallitus on esittänyt alustavan ennakollisen laskelman poliisin kulurakenteesta eri menolajeineen, ja saadun selvityksen perusteella liikkumavaraa ei käytännössä ole. Valiokunta on erittäin huolissaan siitä, että valtion talousarvioesityksestä ja julkisen talouden kehyksistä viime kädessä vastaavan valtiovarainministeriön käsitys poikkeaa merkittävästi etenkin viranomaisten varsinaisesta toiminnasta vastaavien tahojen edellyttämästä rahoitustarpeesta. Valiokunta pitää välttämättömänä, että hallinnonalojen kesken viipymättä selvitetään ja korjataan toimintamenobudjetoinnin ongelmat.

Kuvaavaa on valtiovarainministeriön edustajan kirjallinen lausunto 14.5.2020 asian HE 31/2020 vp (Senaatti-kiinteistöt ym.) yhteydessä: "En kuitenkaan ymmärrä mistä lakisääteisistä menoista valiokunta on useaan kertaan kysynyt. Kyse ei ole viraston lakisääteisistä menoista, jos virasto haluaa ostaa kalliimman ja isomman ajoneuvon ja kun se ei sitten mahdu vanhaan autotalliin pitää rakentaa uusi autotalli ja kun se ei mahdu nykyiseen rakennukseen pitää rakentaa kokonaan uusi hieno ja kallis toimitalo kalleimmalle mahdolliselle paikalle. Ja kun naapurikaupunkikin sellaisen sai niin itsellekin pitää saada. Kysymys lienee enemmän varustelukierteestä."

Valiokunnan kannalta on välttämätöntä, että se saa kattavat, oikeat ja luotettavat tiedot siitä, miten talousarviot ja kehykset on vuosittain laskettu. Valiokunta katsoo, että toimintamenobudjetoinnilla ja kehysmenettelyllä on oltava viranomaisten lakisääteisten tehtävien turvaamisen edellyttämä yhteys todellisiin kustannuksiin ja niissä aiheutuviin muutoksiin, jotta voidaan arvioida toimintamenobudjetoinnin legitimiteettiä tarkemmin ja pitkäjänteisesti vuodesta toiseen. Myös poliittiset, yhteisesti hyväksytyt linjaukset voivat liudentua menettelyssä, joka ei ole avoin ja lä-

pinäkyvä (julkisen talouden suunnitelman poliisimiestavoite 7 500 henkilötyövuotta vuonna 2024?). Toiminnan vaikuttavuutta ei voida perustaa fiktiivisiin taloudellisiin edellytyksiin. Avoin ja läpinäkyvä toimintamenobudjetointi on olennaisen tärkeää budjetoinnin asianmukaisuuden arvioinnissa myös eri toimialojen kesken. Olennaisinta nyt kysymyksessä olevan asian kannalta on, ettei valiokunta ole saanut riittäviä ja asianmukaisia tietoja.

U 11/2019 vp - OLAF-asetuksen muuttaminen

Komissio on antanut 23.5.2018 ehdotuksensa Euroopan petostentorjuntaviraston tutkimuksia koskevan asetuksen muuttamisesta (OLAF-asetus). Valtiovarainministeriön E-kirje on ilmoitettu suuren valiokunnan kokouksessa 5.9.2018 saapuneeksi eduskuntaan. Hallintovaliokunta on jo E-kirjeestä E 62/2018 vp antamassaan lausunnossa (HaVL 28/2018 vp) syksyllä 2018 arvioinut, että asetusehdotukseen sisältyy kysymyksiä, jotka kuuluvat perustuslain 96 §:n mukaisesti eduskunnan toimivaltaan. Tämä on tarkoittanut sitä, että kysymyksessä on ollut lainsäädännön alaan kuuluva asia, josta valtioneuvoston on tullut antaa eduskunnalle U-kirjelmä. Syksyllä 2019 toimitetusta valtiovarainministeriön E-jatkokirjeestä EJ 14/2019 vp antamassaan lausunnossa (HaVL 7/2019 vp) hallintovaliokunta on katsonut, että ehdotuksesta tulee valtioneuvoston antaa erikseen eduskunnalle tarkempi selvitys erillisellä U-kirjelmällä.

OLAF-asetuksen muuttamista koskevassa asiassa on huomio kiinnittynyt valtiovarainministeriön ilmaisuun "muutosehdotusten ei arvioitu aiheuttavan muutoksia kansallisten viranomaisten asemaan tai kansalliseen lainsäädäntöön" perusteltaessa U-kirjelmässä, miksi asiaa ei ollut aiemmin saatettu perustuslain 96 §:n mukaisesti eduskunnan käsiteltäväksi. Sanatarkasti luettuna ilmaisu saattaisi perustua väärinkäsitykseen. Merkityksellistä asiassa on kuitenkin, että valiokunta on kiinnittänyt jo lausunnossaan HaVL 28/2018 vp huomiota U-kirjelmän tarpeeseen. Perustuslain 96 §:n vakiintuneen tulkinnan mukaan velvollisuus saattaa EU:n asia eduskunnan käsiteltäväksi ei riipu siitä, johtaako EU:n ehdotus konkreettiseen säädösmuutoksen tarpeeseen Suomessa. Kriteerinä on ehdotuksen "lainsäädännön alaan kuuluminen" eli se, edellyttääkö vastaavan sisältöisen säädöksen hyväksyminen Suomessa eduskunnan säätämää lakia.

Valtioneuvoston U-kirjelmä on annettu eduskunnalle vasta 19.12.2019 eli yli puolitoista vuotta asetusehdotuksen antamisen jälkeen. Se on voitu ottaa valiokuntakäsittelyyn vasta vuoden 2020 valtiopäivillä (HaVL 1/2020 vp). U-kirjelmän antaminen merkitsee muun muassa valtioneuvoston sisäisen valmistelun parempaa yhteensovittamista verrattuna E-kirjeeseen. Asia on koskenut muun muassa oikeusministeriön hallinnonalaan liittyviä rikostutkintaan ja syyttäjäntoimeen liittyviä kysymyksiä.

Perustuslakivaliokunnan asiasta antaman lausunnon (PeVL 6/2020 vp) mukaan U-kirjelmän antamatta jättäminen tai antaminen olennaisella viiveellä uhkaa tehdä perustuslain takaaman eduskunnan informoinnin ja osallistumisen päätöksentekoon merkityksettömäksi. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan valtiovarainministeriön vakavaa huomiota vaatimukseen eduskunnan riittävästä ja ajantasaisesta informoimisesta perustuslain mukaisella menettelyllä.

Valiokunnan lausunto HaVL 7/2020 vp

Oikeus ilmoittaa oma-aloitteisesti poliisille tietoja henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan estämiseksi

Hallituksen esityksen HE 333/2014 vp pohjalta vaitiolosäännöksiä on muutettu siten, että viranomaisille ja muille toimijoille on sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloilla säädetty oikeus ilmoittaa oma-aloitteisesti poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot salassapitovelvollisuuden estämättä. Ilmoittamisoikeus on silloin, kun sanottuja tehtäviä hoitava on tehtävässään saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi (HaVM 41/2014 vp).

Säädettyjen lakien tarkoituksena on ollut lisätä mahdollisuuksia ennalta estää ja ehkäistä perhesurmia ja muuta väkivaltaa erityisesti perheissä. Lainsäädännön taustalla ovat viime vuosina tapahtuneet useat perhe- ja lapsensurmat sekä niiden johdosta asetetun perhe- ja lapsensurmien ennalta estämistä ja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa selvittäneen poikkihallinnollisen työryhmän raportti (sisäministeriön julkaisu 1/2014).

Hallituksen esityksen johdosta antamassaan mietinnössä HaVM 41/2014 vp hallintovaliokunta toteaa muun muassa, että viranomaisten mahdollisuuksiin arvioida väkivallan uhkaa tai ehkäistä ja estää sitä vaikuttavat niiden käytettävissä olevat tiedot. Voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää pääsääntöisesti tietoja tarvitsevan viranomaisen esittämää pyyntöä, eivätkä viranomaiset ja muut toimijat lähtökohtaisesti voi luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti. Yleinen ongelma näyttää olevan, ettei poliisi tiedä muilla tahoilla olevista tiedoista eikä näin ollen osaa pyytää niitä. Olemassa olevien merkityksellisten tietojen puuttuminen voi johtaa ja todennäköisesti on johtanutkin väkivallantekoihin sen vuoksi, ettei poliisi ole saanut tietoja, joiden avulla henkirikos tai muu väkivallanteko olisi voitu estää.

Eduskunta on vastauksessaan EV 268/2014 vp hallituksen esityksen HE 333/2014 vp johdosta edellyttänyt hallituksen antavan hallintovaliokunnalle vuoden 2017 loppuun mennessä perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaisen kirjallisen selvityksen siitä, 1. kuinka viranomaiset ja muut toimijat ovat uuden lainsäädännön nojalla ilmoittaneet oma-aloitteisesti poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia tai uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot salassapitovelvollisuuden estämättä, 2. kuinka luovutettuja tietoja on hyödynnetty ja niiden avulla toiminnan vaikuttavuutta on parannettu sekä 3. millä tavoin erimuotoinen viranomaisyhteistyö ja sen vaikuttavuus on kehittynyt uudistuksen myötä.

Mainittua selvitystä ei kuitenkaan ole annettu hallintovaliokunnalle. Valiokunta onkin käsitellessään hallituksen toimintakertomusta vuodelta 2017 pyytänyt toimialaministeriöiltä vastausta, miksi perustuslaissa edellytettyä selvitystä ei ole valiokunnalle annettu.

Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut hallituksen kertomuksessa, että tiedot tehdyistä ilmoituksista poliisille ovat kootusti vain poliisilla. Sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön pyrkimyksenä on kehittää yhteistyössä poliisille uhka-arvion työkalua henkilön vaarallisuuden arvioimiseksi. Kehittämistyö on kesken. Kun selvitys on laadittu yhteistyössä sisäministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa, se toimitetaan eduskunnalle.

Valiokunnan lausunto HaVL 7/2020 vp

Opetus- ja kulttuuriministeriö puolestaan on valiokunnalle osoittamassaan lausunnossa ilmoittanut, ettei ministeriöllä ole tietoa tehtyjen ilmoitusten määristä tai ilmoitusvelvollisuuden toteuttamisesta (HaVL 22/2018 vp).

Hallintovaliokunta toteaa hallituksen kertomuksesta antamassaan lausunnossa HaVL 22/2018 vp, että eduskunnan hyväksymän lausuman tavoitteena on parantaa viranomaisyhteistyötä käytännön tasolla tehostamalla tiedonkulkua sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilta poliisille samoin kuin tiedonkulkua opetus- ja kulttuuritoimelta poliisille. Lähtökohta on, että merkityksellinen tieto välitetään poliisille aina, kun se on mahdollista. Tämä edellyttää tietoa omaavien tahojen vastuullisuutta tiedonkulun varmistamiseksi. Hallintovaliokunnalle ei ole toimitettu lausumassa edellytettyä selvitystä eikä myöskään riittävää selvitystä laiminlyönnin syystä. Lausuma on tarpeen säilyttää kertomuksessa. Valiokunnalle on syntynyt käsitys, ettei asiassa ole ryhdytty toimenpiteisiin säädetyn lainsäädännön toimeenpanemiseksi.

Lisäksi hallintovaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriötä, opetus- ja kulttuuriministeriötä sekä sisäministeriötä toimittamaan eduskunnan lausumasta ilmenevän kirjallisen selvityksen ministereiden allekirjoituksin hallintovaliokunnalle viimeistään 31. päivänä tammikuuta 2019 (O 54/2018 vp). Selvityksessä on pyydetty ilmoittamaan laiminlyönnin syyt, asian johdosta suoritetut toimenpiteet ja mahdollisimman tarkka toimintasuunnitelma säädetyn lainsäädännön mahdollistaman tiedonkulun varmistamiseksi sekä muut asiaan liittyvät relevantit seikat. Valiokunnan pyytämän selvityksen johdosta asiassa ovat olleet kuultavina sisäministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäälliköt.

Asiassa O 54/2018 vp antamassaan lausunnossa HaVL 46/2018 vp hallintovaliokunta toteaa saatujen eri ministeriöiden selvitysten perusteella työn tietojen luovutusten oma-aloitteiseksi parantamiseksi opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilta poliisille ainakin osin käynnistyneen. Kokonaisuudessaan työ on valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkin vielä alkutekijöissään. Tämän vuoksi hallintovaliokunta on lausunnossaan HaVL 46/2018 vp uudistanut eduskunnan lausumasta EV 268/2014 vp ilmenevän ja edellyttänyt kunkin ministeriön erikseen omalta osaltaan — sisäministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön — antavan hallintovaliokunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun kirjallisen selvityksen edellä ilmenevässä lausumassa edellytetyistä toimenpiteistä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto HaVL 7/2020 vp

Helsingissä 27.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto