

## **Perustuslakivaliokunta**

### **Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta**

#### **Valtioneuvostolle**

#### **JOHDANTO**

##### *Vireilletulo*

Perustuslakivaliokunta on päättänyt 29.4.2020 aloittaa omana asiana selvityksen eduskunnan kattavan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisesta toteutumisesta (PeVP 30/2020 vp, § 8).

##### *Lausunnot ja kannanotot*

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- suuri valiokunta SuVL 4/2020 vp
- ulkoasiainvaliokunta UaVL 4/2020 vp
- tarkastusvaliokunta TrVL 1/2020 vp
- hallintovaliokunta HaVL 7/2020 vp
- maa- ja metsätalousvaliokunta MmVL 10/2020 vp
- puolustusvaliokunta PuVL 2/2020 vp
- sosiaali- ja terveysvaliokunta StVL 3/2020 vp
- talousvaliokunta TaVL 10/2020 vp
- tulevaisuusvaliokunta TuVL 3/2020 vp
- ympäristövaliokunta YmVL 4/2020 vp

Asiasta on annettu seuraavat kannanotot:

- valtiovarainvaliokunta VaVP 21/2020 vp
- lakivaliokunta LaVP 23/2020 vp
- liikenne- ja viestintävaliokunta LiVP 16/2020 vp
- sivistysvaliokunta SiVP 29/2020 vp
- tiedusteluvalvontavalioikunta TiVP 3/2020 vp
- työelämä- ja tasa-arvovaliokunta TyVP 23/2020 vp

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, oikeuskanslerinvirasto
- professori Mikael Hidén
- oikeusneuvos Juha Lavapuro

## Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp

- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Asian vireille tulo ja tausta*

Perustuslakivaliokunta päätti 29.4.2020 aloittaa omana asiana selvityksen eduskunnan kattavan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisesta toteutumisesta (PeVP 30/2020 vp, § 8). Perustuslakivaliokunta päätti käsittelyn aluksi pyytää valiokunnan sihteeristöä laatimaan muistion selvityksen kannalta merkityksellisestä valiokunnan käytännöstä. Lisäksi valiokunta päätti pyytää valmistelevana toimenpiteenä eduskunnan muilta valiokunnilta lausuntoa asiasta 22.5.2020 mennessä.

Perustuslakivaliokunta on saanut lausunnot YmVL 4/2020 vp, TrVL 1/2020 vp, MmVL 10/2020 vp, SuVL 4/2020 vp, PuVL 2/2020 vp, TuVL 3/2020 vp, HaVL 7/2020 vp, TaVL 10/2020 vp, StVL 3/2020 vp ja UaVL 4/2020 vp. Lisäksi valiokunta on saanut muun kannanoton sivistysvaliokunnalta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalta, lakivaliokunnalta ja valtiovarainvaliokunnalta. Liikenne- ja viestintävaliokunta teki päätöksen, jonka mukaan se ei anna asiassa lausuntoa. Valiokunnan kanslia toimitti valiokunnan toimeksiannosta kuitenkin perustuslakivaliokunnalle tiedoksi liikenne- ja viestintävaliokunnan aiempia aiheeseen liittyviä kantoja. Lausunnot ja kannanotot, samoin kuin koko selvitys, käsittelevät ongelmia tiedonsaannin toteutumisessa usean vaalikauden ajalta.

Perustuslakivaliokunta toimitti edellä todetut selvitykset ja lausunnot valiokunnan kuulemille asiantuntijoille valtiosääntöistä arviota varten.

#### *Asian sääntely perustuslaissa*

Perustuslain 2 §:n säännökset sisältävät Suomen valtiosäännön perusperiaatteisiin ja valtiovallan perusteisiin kuuluvan kansanvallan, joka on perustana ja kattavana lähtökohtana myös eduskunnan 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. 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 asemasta ylimpänä valtioelimenä sekä lainsäädäntövaltaa ja valtionaloudellista valtaa käyttävänä valtioelimenä seuraa, että eduskunnan on saatava luotettavat ja kattavat tiedot päätöksentekonsa perustaksi. Tämä on perustuslaissa säädettyjen kansanvaltaisen hallitusmuodon

## Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp

perusteiden toteuttamisen välttämätön edellytys. Parlamentaarisen järjestelmän toimintaan kuuluu välttämättömänä elementtinä tiedonkulku eduskunnan ja hallituksen välillä. Eduskunnan laaja tiedonsaantioikeus turvaa myös valtioneuvoston parlamentaarista valvontaa.

Eduskunnan ja sen valiokuntien on voitava luottaa siihen, että hallituksen esityksissä ja muissa käsiteltävissä asioissa esitetään kattavasti eduskunnan päätöksenteon kannalta relevantti tieto ja valiokunnille tarjotaan asiantuntijakuulemisissa kaikki se informaatio, jota valiokunta pyytää tai joka muuten osoittautuu valiokuntatyön kannalta merkitykselliseksi. Perustuslakivaliokunnan työn kannalta on olennaista, että hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan kattavasti ja asianmukaisesti lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ilman, että esitysten valtiosäännön kannalta kenties tulkinnanvaraisia kohtia miltei osin jätetään vaille erityistä huomiota.

Eduskunnalla on perustuslain 47 §:n 1 momentin 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).

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan valiokunnan tietojensaantioikeuteen ei vaikuta se, että valiokunnan tarvitsemat tiedot olisivat esimerkiksi oikeudelliselta luonteeltaan salassa pidettäviä (PeVM 7/1990 vp, s. 2/II). 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. Perustuslaissa ei ylimalkaan säädetä sellaisista perusteista, joiden käsillä ollessa valtioneuvosto tai yksittäinen ministeriö voisi jättää jonkin tiedon antamatta eduskunnalle. Yksittäisen kansanedustajan oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja ei perustuslain 47 §:n 3 momentin mukaan kuitenkaan koske salassa pidettäviä tietoja eikä valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä.

Valtioelinten välisestä valtiosääntöisestä suhteesta johtuu siten, että nimenomaan valtioneuvoston tehtävänä ja velvollisuutena on tuottaa eduskunnalle tämän tehtävissä tarvittut tiedot. Selvää on lisäksi, että tietojen tarpeellisuuden arviointi kuuluu eduskunnan 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.

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. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kaikkien eduskunnan tiedonsaantia koskevien järjestelyjen ja käytäntöjen taustana on parlamentaarisen järjestelmän toimintaan väistämättä kuuluva vaatimus siitä, että eduskunta saa päätöksentekoonsa kaiken tarvittavan tiedon. Vaatimuksessa keskeistä on, että tiedon tulee olla luotettavaa. Eduskunnan toiminnossa on voitava luottaa siihen, että hallituksen taholta toimitettu tieto pitää paikkansa (Hi-

## Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp

dén, Mikael: Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä. 4. uud. p., 2019, Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2019, s. 262).

Tietojen luotettavuudella voidaan tarkoittaa 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 käsiteltävä 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 hallituksen esitysten laadintaohjeiden ja eduskunnan osallistumisesta EU-asioden käsittelyyn annettujen ohjeiden tärkeitä periaatteita. Valtioneuvoston ja erityisesti esittelevien virkamiesten ja ministeriöiden kansliapäälliköiden velvollisuus varmistua objektiivisesta lainvalmistelusta ja tietoperustasta ovat olennaisia valtiopäiväasioiden valmistelua koskevia periaatteita.

Perustuslakivaliokunnan mielestä eduskunnan kattavan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisessa toteutumisessa on kuitenkin ollut ongelmia, joita on ollut syytä erikseen selvittää.

### *Tiedonsaantioikeuden tarkoitusperät ja ulottuvuudet*

Eduskunnan tiedonsaantioikeus tukeutuu ennen muuta kolmeen valtiosääntöiseen perusperiaatteeseen. Ne kaikki edellyttävät eduskunnan tehokasta ja riittävän laajaa oikeutta saada tietoja hallinnon toiminnasta.

Laaja tietojensaantioikeus on ensinnäkin osa parlamentarismia ja parlamentaarista valvontaa. Kun valtioneuvoston jäsenten on perustuslain mukaan nautittava eduskunnan luottamusta, eduskunnalla on vastaavasti oltava mahdollisuus saada tarvitsemansa riittävät ja luotettavat tiedot luottamuksensa arvioimiseksi. Toinen rajoituksetonta tiedonsaantioikeutta edellyttävä tekijä on eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivalta. Myös sen käyttämiseksi eduskunnalla on oltava saatavissa riittävästi luotettavaa tietoa. Eduskunnalla on kolmanneksi toimivaltaa kansainvälisissä asioissa ja EU-asioissa, kun se osallistuu kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseen ja EU-asioden valmisteluun. Tämän toimivallan käyttäminen edellyttää niin ikään tehokasta ja laajaa oikeutta tietojen saamiseen.

Perustuslaissa säädetty eduskunnan tiedonsaantioikeus perustaa vastaavasti valtioneuvostolle ja ministeriöille oikeudellisen velvollisuuden toteuttaa tämä oikeus. Velvollisuus kohdistuu etenkin ministereihin sekä valtioneuvoston ja ministeriöiden henkilöstöön.

## Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp

Eduskunnan oikeus saada valtioneuvostolta tarpeelliset tiedot sisältää kaksi eri elementtiä: se sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan erikseen pyytämät tiedot. Näiden velvolluuksien välillä on syytä tehdä ero: eduskunnan asemasta ylimpänä valtioelimenä sekä eduskunnan tietojensaantioikeuden parlamentaarisesta funktiosta seuraa, että eduskunnan oikeus saada pyytämänsä tiedot on sikäli ehdoton, ettei valtioneuvostolla ole toimivaltaa kieltäytyä luovuttamasta pyydettyjä tietoja esimerkiksi sillä perusteella, ettei se pidä tietoja asioiden käsittelyn kannalta tarpeellisina.

Valtioneuvoston velvollisuuteen toimittaa oma-aloitteisesti eduskunnan tarvitsemat tiedot liittyy usein harkintaa sen suhteen, mitä valtioneuvosto pitää asian käsittelyn kannalta tarpeellisena. Tiedonsaantioikeuteen voi tällaisissa tilanteissa sisältyä tulkinnanvaraisuutta, kun esimerkiksi tietojen tarpeellisuuteen ja merkityksellisyyteen liittyy epäselvyyttä. Eduskunnalle perustuslain mukaan kuuluva oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot ei toteudu, jos se ei saa kaikkia objektiivisesti ottaen tarpeellisia tietoja, mutta se ei toteudu asianmukaisesti myöskään silloin, kun eduskunnalle toimitetaan asian käsittelyn kannalta tarpeettomia, merkityksettömiä tai epäluotettavia tietoja. Valtiosääntöoikeudellisesti oleellista kuitenkin on, että tällaiset tulkinnanvaraisuudet kuuluvat viime kädessä eduskunnan itsensä ratkaistaviksi: jos valtioneuvoston antamien tietojen riittävydestä on epäselvyyttä, valtioneuvoston on kaikissa tilanteissa toimitettava eduskunnan pyytämät tiedot riippumatta siitä, pitääkö se niitä asian käsittelyn kannalta tarpeellisina vai ei. Jos perustuslakivaliokunta joutuu esimerkiksi saman sääntelykokonaisuuden yhteydessä tai muutoinkin toistuvasti erikseen käyttämään perustuslain 47 §:n mukaisia tietojensaantioikeuksiaan (ks. PeVM 7/2020 vp, PeVM 8/2020 vp, PeVM 12/2020 vp), perustuslain 47 §:n edellyttämä valtioneuvoston oma-aloitteinen tietojen toimittaminen eduskunnalle ei ole ollut valtiosääntöoikeudellisesti katsoen riittävää.

### *Tiedonsaantioikeuden sisältö*

Eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteuttaminen on valtioneuvoston virkamiesten virkavelvollisuus, johon kohdistuu perustuslain 118 §:ssä säädetty virkavastuu. Eduskunta arvioi itsenäisesti, mitä tietoja se tarvitsee asioiden käsittelyssä. Eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteuttamista voidaan kuitenkin pitää myös valtioneuvoston ja ministeriöiden aktiivisena velvollisuutena. Se edellyttää oma-aloitteista ja ennakoivaa tiedon antamista, joka on asian käsittelyn kannalta kattavaa. Eduskunnalle annettaviin tietoihin kohdistuu myös oikeellisuuden vaatimus.

Eduskunnan tietojensaantioikeuden toteutuminen on viime kädessä myös parlamentaarisen ministerivastuun ja ministerin oikeudellisen ministerivastuun piirissä (Hidén 2019, s. 262). Perustuslain 68 §:n mukaiseen kunkin ministeriön valmisteluvelvoitteeseen ja velvoitteeseen huolehtia hallinnon asianmukaisesta toiminnasta voidaan katsoa sisältyvän myös velvoite huolehtia siitä, että eduskunnan tietojensaantioikeus toteutuu ja että eduskunnalle annettavat tiedot ovat sisällöllisesti asianmukaisia (ks. 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

## Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp

osalta ministeriön työjärjestyksissä ja ministeriön sisäisin määräyksiin osoitetun johtamistehtävän mukaisesti. Kunkin asian esittelijä puolestaan vastaa virkavastuulla asian riittävästä selvittämisestä, valmistelusta ja toimeenpanosta sekä 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 objektiviteettiperiaate sekä virkatoimintaan kuuluva huolellisuus ohjaavat huolehtimaan siitä, että eduskunnan tietojensaantioikeudet toteutuvat ja että eduskunnalle annettavien tietojen sisällöllisestä luotettavuudesta, kattavuudesta ja ajantasaisuudesta asianmukaisesti huolehditaan riittävällä tavalla. Objektiivisuus tarkoittaa myös sitä, että virkatoiminnassa ei voida toimia myöskään minkään erityisen asian tai näkemyksen taikka ehdotuksen ajajana 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.

Valiokunnilla on 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). Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että valiokunnan mainitun kannanoton ja perustuslain 47 §:n säätämishistorian pohjalta voidaan pitää riidattomana, että tietojen saamisoikeus koskee myös salassa pidettäviä asiakirjoja ja että muutenkaan ei juuri voida perustella ajatusta, että ministerillä olisi mahdollisuus joillakin tiedon sisältöä koskevilla perusteilla kieltäytyä huolehtimasta tiedon saamisesta (Hidén 2019, s. 264).

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 perustuslakivaliokunta korostaa, että valiokunnan tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluvat kaikki valiokunnan tarvitsemat tiedot riippumatta siitä, onko kyse julkisuuslain perusteella salassa pidettävistä tiedoista. Valiokunta oudoksuu, että tästä vallan kolmijako-oppiin kiinnittyvästä perusasetelmasta on voinut vallita ministeriöissä epäselvyyttä tai toi-

## Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp

senlaisia kantoja. 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.

### *Tiedonsaantioikeuden toteutuminen käytännössä*

Erikoisvaliokuntien lausunnoissa kiinnitetään monipuolisesti huomiota useisiin eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannalta keskeisiin kysymyksiin. Lausunnoissa korostetaan muun muassa valtioneuvoston oma-aloitteisen informaation tärkeyttä, asetuksentasoiseen sääntelyyn kohdistuvan tiedonsaannin merkitystä jo lain säätämisvaiheessa sekä tiedonsaannin toteuttamisen ajallisia näkökohtia. Tiedonsaannin tulee kohdistua myös erillisten lakiesitysten yhteisvaikutuksia koskeviin tietoihin.

Erikoisvaliokuntien lausunnoissa tulee esiin myös perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla annettaviin vaiteliaisuusmääräyksiin liittyviä ongelmia. Ne aiheutuvat erityisesti siitä, että vaiteliaisuusmääräyksiin sisältyvä julkisuuden rajoitus on poikkeus eduskuntatyön julkisuudesta.

Toisaalta useampi valiokunta tuo esiin tiedonsaantioikeuden toteutuvan sujuvasti ja erilaisia epämuodollisia käytännön toimintamuotoja soveltaen. Lausuntoihin sisältyy esimerkkejä siitä, miten tiedonsaantioikeuden sujuvuutta voidaan tehostaa ottaen huomioon myös erikoisvaliokunnissa käsiteltävien asioiden erityispiirteet.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan (StVL 3/2020 vp) ja talousvaliokunnan (TaVL 10/2020 vp) lausunnoissa kiinnitetään huomiota laajoihin uudistuksiin ja uudistusten kokonaisvaikutuksiin. Talousvaliokunta tuo lausunnossaan esille, että vaikka valtiopäiväasiakirjat ovat erikseen tarkasteltuina selkeitä, asioiden muodostama kokonaisuus ja riippuvuussuhteet kumulaatiovaikutuksiin neen ovat osin jääneet epäselviksi. Talousvaliokunnan esimerkit koskivat EU-asioita, mutta tämä sama ongelma on havaittu saadun selvityksen mukaan oikeuskanslerin suorittamassa lainvalmistelun laillisuusvalvonnassa myös kansallisen 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 voinut usein pulmana 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 liittyen asetuksenantovaltuuksien käyttöön, ja asetuksilla tapahtuvan sääntelyn sisältöä koskeviin tietoihin, 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.

## Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp

Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota ulkoasiainvaliokunnan lausunnosta ilmeneviin ongelmiin. Ulkoasiainvaliokunnan lausunnon mukaan eduskunnan perustuslaillisen aseman kannalta mahdollisesti tärkeiden tietojen saamatta jäämisen lisäksi on valitettavaa, että ulkoasiainvaliokunta joissakin tapauksissa on saanut muilta toimijoilta tai lehdistön kautta tietoonsa toimialansa kuuluvia tärkeitä asioita ja sen pohjalta joutunut jälkikäteisesti pyytämään asiassa valtioneuvostolta tietoja. Valiokunnan lausunnossa viitataan siihen, että esimerkiksi vuonna 2013 ulkoministeriöön kohdistunut tietomurtotapaus oli tällainen asia. Myös kahdenvälisen puolustusyhteistyön sektorilla valtioneuvoston oma-aloitteinen informointi on ollut joiltakin osin vajavaista. Esimerkiksi Suomen ja Ison-Britannian välillä vuonna 2016 tehty aiesopimus saatettiin ulkoasiainvaliokunnan tietoon vasta julkisuuteen nousseiden tietojen jälkeen. Myös puolustusvoimien kansainvälisiin sotaharjoituksiin on liittynyt tiedonsaantiongelmia erityisesti vaalikaudella 2015—2019. Lisäksi kuluvalle vaalikaudella valiokunnan informoinnissa on ollut puutteita EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta mahdollisen ihmisoikeuspakoteregiimin perustamiseen liittyen. Valiokunta joutui itse pyytämään informaatiota saatuaan muissa yhteyksissä tietää asian valmistelusta. Nato-yhteistyöhön liittyen esimerkkinä räikeästä eduskunnan tiedonsaantioikeuden laiminlyömisestä voidaan ulkoasiainvaliokunnan mielestä pitää tapaa, jolla ulkoministeriö lähes kahden vuoden viiveellä informoi ulkoasiainvaliokuntaa ja puolustusvaliokuntaa keskeisestä Suomen Nato-kumppanuuden sisältöön vaikuttavasta kehityskulusta (UaVL 4/2020 vp).

Myös puolustusvaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota vastaaviin ongelmiin. Nato-yhteistyöhön liittyvistä kysymyksistä ei valiokunnan mukaan aina ole saatu oikea-aikaisesti ja kattavasti tietoa. Esimerkkinä räikeästä eduskunnan tiedonsaantioikeuden laiminlyömisestä voidaan valiokunnan mukaan pitää tapaa, jolla ulkoministeriö lähes kahden vuoden viiveellä informoi ulko- ja puolustusvaliokuntaa keskeisestä Suomen Nato-kumppanuuden sisältöön vaikuttavasta kehityskulusta. Valiokunta viittaa lausunnossaan myös siihen, että puolustusministeriö jätti valiokunnille etukäteen kertomatta Ison-Britannian kanssa vuonna 2016 solmittavasta puolustuspoliittisesta puiteasiakirjasta (PuVL 2/2020 vp, s. 4).

Eduskunnan tietojensaannin toteutumisen ongelmakohdat ovat eduskunnan valiokuntien lausunnoista ja laillisuusvalvonnassa saadun käsityksen perusteella osittain rakenteellisia ja toimintatapoihin liittyviä sekä unionin päätöksenteon nopeampoisuudesta johtuvia. Osin tarvitaan myös ohjeistuksen ja johtamisen kehittämistä. Taustalla on myös ilmiöiden ja tiedon monimuotoistuminen sekä osin yllättävissä tilanteissa esille tulevat haasteet päätöksenteossa epävarmuuden ja puutteellisen tiedon oloissa. Näitä ongelmia ei voida yksinomaan ratkaista yksittäistapauksissa eikä laillisuusvalvonnan keinoin, vaan ne vaativat laajempia toimia valtioneuvostossa. Yleisesti ottaen on havaittavissa, että tiedonsaannin sisällön kannalta toistuvasti pulmallisimpia näyttäisivät olevan tilanteet, joissa on kysymys eri hallinnonalojen tai eri osaamisalojen näkökulmien yhdistämisestä tai prosesseista, joissa on syystä tai toisesta poikettu hyvän lainvalmistelutavan mukaisesta valmistelusta.

Eduskunnalle annettavien tietojen riittävään kattavuuteen ja näkökulmien monipuolisuuteen sekä objektiviteettiperiaatteen huomioon ottamiseen valtioneuvostossa on kiinnitetty huomiota myös oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Oikeuskanslerin päätöksessä 12.12.2019 (dnro OKV/536/1/2019) on käsitelty Kanadan ja Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen kauppasopimuksen eli CETA-sopimuksen hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen liittyneen eduskunnan lausuman johdosta työ- ja elinkeinoministeriössä laaditun, kaivoslain uudistamisen tarpeita koskevan



## Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp

selvityksen laadintamenettelyä ja sisältöä (ks. EV 41/2018 vp — HE 149/2017 vp). Oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa oli nostettu esille se, että selvitys oli hankittu suoraan hankintana asianajotoimistolta, joka oli edustanut myös ulkomaalaista 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 että se sekä perustuslain 47 §:n mukaiset eduskunnan tietojensaantioikeudet olisivat edellyttäneet, että ministeriö olisi selvityksen riittävän monipuolisuuden ja kokonaisuutta koskevan objektiivisuuden varmistamiseksi täydentänyt selvitystä myös muilta tahoilta, esimerkiksi tutkijoilta hankituilla tiedoilla ja vähintäänkin ministeriössä virkavastuulla laaditulla arviolla asianajotoimiston laatimasta selvityksestä.

### *Näkökohtia tiedonkulun ongelmista ja kehitysehdotuksia*

Käytännössä valtioneuvostossa niin ministereillä, virkamiesjohdolla kuin esittelijöilläkin 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 hallituksen esitysten antamisen painottuminen vaalikauden viimeisille valtiopäiville. Saadun selvityksen mukaan oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on havaittu, että esitysluonnoksista 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.

Valtioneuvostossa samaan säädökseen tai asia- tai ilmiökokonaisuuteen kohdistuvien eri säädöshankkeiden kokonaisuuksien koordinaatioon ja yhteisvaikutusten selvittämiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen valossa valtioneuvoston sisäiset monialaisen työn ja koordinaation menettelyt ovat vielä liian heikot. Kyse on pitkälti työn ohjauksesta ja johtamisesta sekä siitä, että lainvalmistelu on usein paineista yksilötyötä.

Monimutkaisessa kokonaisuudessa valmistelua 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 myös 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 läpimeno tai valtiontaloudellinen taloudellisuus) saavuttamisesta ei saa ohjata asian selvittämistä ja tietojen anta-

## Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp

mista eduskunnalle, eivätkä myöskään pelkät aikataulusyyt voi sivuuttaa sisällöltään asianmukaisen esityksen valmistelua (ks. PeVL 19/2016 vp:ssä mainitut esimerkit).

Lainvalmistelun tila ja lainsäädännön laatu ovat tällä hetkellä varsin vaihtelevia. Ministeriöiden lainvalmistelu on yleisesti ottaen varsin hyvää, etenkin selkeästi tiettyä toimialaa koskevan lainsäädännön osalta sekä perusteellisesti valmistelluissa yleislainsäädännön uudistuksissa. Odotukset lainvalmistelua ja lainsäädännön laatua kohtaan ovat kuitenkin yhteiskunnassa kasvaneet.

Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on ajoittain ja varsinkin eri sektoreille ulottuvissa laajoissa esityksissä havaittavissa sitä, että kokonaisvaikutuksia eri perusoikeuksiin ja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ei riittävästi arvioida, vaan säätämisyjärjestysperustelut rajoittuvat vain kunkin esityksen osalta tehtyyn teknisempään tarkasteluun.

Joissakin perustuslakivaliokunnalle toimitetuissa lausunnoissa nostetaan esiin erityisesti lainvalmistelun laatuun liittyviä ja usein resurssipulasta johtuvia syitä tiedonsaannissa ilmenneille ongelmille. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa viitataan tältä osin erityisesti Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukseen 12/2012 ja siinä nähtyyn yhteyteen kiireellisten aikataulujen ja valmistelun laadun heikkenemisen välillä. 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.

Tällaiset järjestelmätasoiset ongelmat voivat muodostua perustuslain 47 §:n kannalta ongelmallisiksi varsinkin tilanteissa, joissa on kysymys hyvin laajoista, monimutkaisista lainsäädäntökokonaisuuksista, kuten esimerkiksi viime vaalikaudella käsitellystä sote-uudistuksesta.

Myös laajojen lainsäädäntökokonaisuuksien pilkkominen pienempiin osauudistuksiin on omiaan heikentämään eduskunnan edellytyksiä saada tarpeellisia tietoja uudistuksen kokonaisvaikutuksista. Tähän ongelmaan kiinnitetään huomiota muun muassa ympäristövaliokunnan lausunnossa. Perustuslakivaliokunta korostaa ympäristövaliokunnan lausunnosta ilmenevää kantaa, jonka mukaan valtioneuvoston tulisi pyrkiä kuvaamaan peräkkäisten muutosten muodostamaa kokonaisuutta ja ehdotusten mahdollista yhteisvaikutusta.

Peräkkäisyydellä on myös valtiosääntöoikeudellinen ulottuvuutensa. Perustuslakivaliokunta onkin kiinnittänyt huomiota siihen, että perusoikeuksien tasoon liittyvien muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 32/2014 vp). Samoin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota osittaisuudistusten tuottamiin arviointiongelmiin muun muassa ulkomaalaislainsäädäntöä (ks. PeVL 27/2016 vp) sekä sivistyksellisiä oikeuksia ja kuntien rahoitusvastuuta koskevissa asioissa (ks. PeVL 19/2016 vp). Samalla se on korostanut tarvetta koota samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset muutokset yhteen hallituksen esitykseen tai että esityksissä arvioitaisiin niiden vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. (ks. PeVL 12/2020 vp, ks. myös PeVL 19/2016 vp). Vaikka perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut osittaisuudistuksiin liittyviä ongelmia nimenomaisesti perustuslain 47 §:ssä tarkoitetun tietojensaantioikeuden kannalta, on kysymys myös siitä.

## Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp

Eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannalta voidaan pitää ongelmallisena myös muun muassa tilanteita, joissa täydentävä hallituksen esitys ei sisällä asian käsittelyn kannalta tarvittavia tietoja. Perustuslakivaliokunta on pitänyt epätydyttävänä menettelyä, jossa täydentävässä hallituksen esityksessä ei käsitellä kaikkien perustuslainvastaiseksi todettujen säännösten muuttamista tilanteessa, jossa täydentävä esitys on päätetty antaa (PeVL 9/2020 vp).

### *Poikkeusolojen lainsäädäntö*

Yleisten lainvalmistelun laatuun liittyvien tiedonsaantiongelmiin lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota poikkeusolojen sääntelyn erityisiin ongelmiin. Valiokunta on ilmaissut huolensa eduskunnan aseman turvaamisesta ylimpänä valtioelimenä poikkeusoloissa. Valiokunnan mukaan poikkeusoloja koskevan sääntelyn perusteella voidaan tehdä ihmisten perusoikeuksiin sellaisia olennaisia ja syväleikkäviä poikkeuksia, jotka suoraan tai välillisesti kohdistuvat jopa ihmisarvoisen elämän ja oikeusvaltion olemassaolon perusedellytyksiin (PeVM 11/2020 vp, s. 6).

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).

Viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana säädetään valmiuslaissa. Toimivaltuuksien käyttöönotosta, soveltamisesta ja jatkamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksilla, jotka on saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta on arvioiessaan valmiuslakia todennut, että käyttöönotonmenettelyä 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. Valiokunta katsoi valmiuslakia koskevasta hallituksen esityksestä poiketen, että eduskunnan jälkitarkastusoikeus oli välttämätöntä ulottaa myös soveltamisasetuksiin (PeVL 6/2009 vp, s. 15/I). Valiokunta on sittemmin kiinnittänyt huomiota poikkeusoloja koskevan lainsäädännön uudistamistarpeisiin (PeVM 11/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta käsitteli vuoden 2020 kevätistuntokauden aikana useita valmiuslain nojalla annettuja käyttöönotto-, soveltamis- ja jatkamisasetuksia. Käytännössä perustuslakivaliokunta otti kantaa poikkeusolojen toteamiseen ja osittain myös poikkeusoloperusteiden soveltamiseen käsitellessään ensimmäisiä käyttöönottoasetuksia (PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp). Valiokunta on vuoden 2020 valtiopäivillä arvioinut myös useita koronaepidemiaan liittyviä hallituksen esityksiä (ks. esim. PeVL 20/2020 vp), joista osa on säädetty perustuslain 23 §:n tarkoittama-

## Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp

na tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksista (ks. esim. PeVL 7/2020 vp) tai ainakin ehdotettu säädettäväksi sellaisena (PeVL 14/2020 vp).

Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että poikkeusoloja koskevan sääntelyn valmistelussa ja päätöksenteossa oltiin monelta osin uuden ja ennen kokemattoman tilanteen edessä. Koronavirus ja sen aiheuttama tauti ja sen leviäminen olivat entuudestaan tuntemattomia, ja päätöksiä jouduttiin tekemään epävarman ja puutteellisen sekä heikosti dokumentoidun tiedon pohjalta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sanottu ei kuitenkaan merkitse valtioneuvoston päätöksenteon ja säädösvalmistelun rajoittamatonta toimivaltaa. Perustuslakivaliokunta on korostanut poikkeusvaltuuksien osalta rajoitusten välttämättömyydestä johtuen rajoitusten perusteena olevan ja niiden arvioimiseksi tarpeellisen tietopohjan merkitystä. Valiokunnan mielestä ottaen huomioon, että sääntely merkitsi erittäin tuntuvaa puuttumista perusoikeuksiin, erimerkiksi liikkumisvapauksen, sääntelyn välttämättömyydestä ja muiden keinojen riittämättömyydestä olisi tullut tehdä laajemmin selkoa asetuksen perustelumuihistiossa (esim. PeVM 8/2020 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota useaan otteeseen siihen, että asetusten esittelumuihistioissa 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).

Poikkeusolojen aikana perustuslakivaliokunta on siis useaan otteeseen käsitellessään rajoitustoimenpiteitä koskevaa sääntelyä joutunut korostamaan eduskunnan tiedonsaantioikeuksien merkitystä ja valiokunnan tarvetta saada kaikki asian käsittelyssä merkityksellinen tieto asianmukaisesti esitettynä. Valiokunta on joutunut erikseen käyttämään perustuslain 47 §:n mukaisia tiedonsaantioikeuksia saadakseen sellaista selvitystä, joka valiokunnan mielestä olisi tullut toimittaa sen käyttöön oma-aloitteisesti. Valiokunnan mukaan valtioneuvoston on ollut syytä kiinnittää asiaan erityistä huomiota (PeVM 7/2020 vp, PeVM 8/2020 vp). Valiokunnan mukaan on vaikuttanut jopa siltä, että valiokunnan käynnissä olevien poikkeusolojen aikana esittämiä huomioita tiedonsaantioikeuden toteuttamisesta ei ole otettu huomioon (PeVM 12/2020 vp).

Perustuslakivaliokunnan mielestä poikkeusolojen jatkuessa eduskunnan tiedonsaantitarpeet korostuivat entisestään ja vastaavasti tilanteen uutuuden ja ennenkokemattomuuden merkitys väheni. Valiokunta ei pitänyt asianmukaisena esimerkiksi varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista (M 17/2020 vp) annetun asetuksen perustelumuihistiota, jossa ei riittävällä seikkaperäisyydellä eritelty ja perusteltu nimenomaisesti käsillä olleen soveltamisasetuksen ja siinä valittujen keinojen välttämättömyyttä (PeVM 14/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta painotti yleisemminkin mietinnöissään ja lausunnoissaan erityisesti asetusten perustelumuihistioista puuttuneiden kokonaisarviointien esittämisen välttämättömyyttä. Kyse oli rajoitusten yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen arvioinnista suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn perusoikeusnäkökulman kannalta. Valiokunta kiinnitti valtioneuvoston vakavaa huomiota siihen, että jatkossa asetusten esittelumuihistioissa tulee eriytetymmin arvioida eri toimien vaihtoehtoisuutta ja että myös valmiuslain eri soveltamisvaihtoehtojen tulee ilmetä perusteluista tarkemmin. Valiokunta edellytti myös välttämättömyysarviota kunkin toimivaltuuden ja

## Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp

niiden asiallisen, aineellisen ja ajallisen soveltamisalan osalta (ks. esim. PeVM 9/2020 vp, PeVM 10/2020 vp, PeVM 11/2020 vp).

Perustuslakivaliokunnan mielestä vaikuttaa siltä, että eräissä tapauksissa kyse on ollut enemmänkin pyrkimyksestä tarkoituksenmukaisuuteen ja säädösvalmistelun taloudellisuuteen kuin käytettävissä olevan, eduskunnalle välitettävissä olevan tiedon niukkuudesta. Esimerkiksi arvioidessaan väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä annettua asetusta (M 16/2020 vp) valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että valiokunta oli jo aikaisempaa vastaavaa soveltamisasetuksen säännöstä arvioidessaan todennut, ettei erään sen säännöksen muotoilusta käynyt riittävän selvästi ilmi, että muutosten tarkoituksena on nimenomaan turvata terveydenhuollon ja muiden yhteiskunnan keskeisten toimintojen riittävä toimintakyky pandemian aikana (ks. PeVM 5/2020 vp). Valiokunta toisti arvion kiinnittäen huomiota myös siihen, että asetuksen perustelumuihistiosta ei käynyt mitenkään ilmi, miksi valiokunnan huomautusta ei ole otettu asianmukaisesti huomioon (PeVM 13/2020 vp).

Lisäksi arvioidessaan väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä annettua asetusta (M 16/2020 vp) valiokunta katsoi, että arvioitavan asetuksen perustelumuihistiossa ei riittävällä seikkaperäisyydellä eritellä ja perustella nimenomaisesti nyt käsillä olevan soveltamisasetuksen ja siinä valittujen keinojen sekä niiden ajallisen jatkamisen välttämättömyyttä suhteessa valtioneuvoston käytössä olevaan epidemian leviämistä koskevaan tietoon, vaan viitataan lähinnä siihen, että koska ehdotettu asetus vastaa vähäistä täsmennystä lukuun ottamatta valtioneuvoston antamaa aiempaa asetusta, jonka perustuslainmukaisuus on jo kertaalleen arvioitu perustuslakivaliokunnan toimesta, ja edellisen soveltamisasetuksen jälkeen virusepidemia on muuttunut aiempaa vakavammaksi ja soveltamisasetuksen antamiselle on siten aiempaa painavampia perusteita, ei ehdotetulle soveltamisen jatkamiselle katsota olevan perustuslaista johtuvia oikeudellisia esteitä (PeVM 13/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt tällaista johtopäätöksenomaista perustelutapaa perustuslainmukaisena, vaan se on edellyttänyt perusteluissa identifioitavan välttämättömyyden perusteet myös asiallisesti (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta huomauttaa, että tällainen puute lakiehdotuksen perusteluissa on voinut äärimmillään johtaa siihen, että lakiehdotuksen arvioidaan olevan asianmukaisesti perustelematta jääneiltä osiltaan perustuslain vastainen (ks. esim. PeVL 9/2016 vp, s. 6 ja PeVL 19/1998 vp, s. 3—4).

Vaikka valmiuslakia koskevien asetusten lakitekninen laatu koheni poikkeusolojen päättymistä lähestyttäessä ja asetuksia perusteltiin sinänsä kattavammin, myöhemmissä kannanotoissaan perustuslakivaliokunta kiinnitti valmiuslain 11 §:n näkökulmasta huomiota siihen, että asetusten perustelumuihistioissa 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).

## Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp

Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota myös siihen, että sekä perustuslain 23 §:n että valmiuslain 5 §:n mukaan 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.

Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan valtioneuvostoon kohdistuvassa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on havaittu, että valiokunnan kannanottojen seuranta poikkeusolojen aikana oli liian suppean henkilöpiirin varassa. Valtioneuvoston oikeuskanslerin käsityksen mukaan valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottamisesta ja päätöksentekomenettelystä valtioneuvostossa annettu ohje (VNK 1516/05/2016) ei ole kaikilta osiltaan osoittautunut asianmukaiseksi. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota sanottuihin seikkoihin.

Eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisen kannalta merkityksellistä on myös eduskunnan käytössä olevan käsittelyajan lyhyys. Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota hallituksen esitykseen laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 72/2020 vp), joka annettiin eduskunnalle 19.5.2020 ja esityksen mukaan lain oli tarkoitus tulla voimaan 1.6.2020. Valiokunta järjesti toimintansa siten, että hallituksen esityksen kiireellinen aikataulu voitiin toteuttaa. Ensimmäinen kuuleminen esityksestä oli 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.

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esitys oli periaatteellisesti merkittävä, koska lakiehdotus ehdotettiin säädettäväksi perustuslain 23 §:n nojalla tavallisen lain säätämisyksityksessä. Valiokunta kuitenkin torjui tässä yhteydessä tämän valtiosääntöoikeudellisesti erittäin poikkeuksellisen ratkaisun. Esityksen poikkeuksellisuudesta ja valtiosääntöisestä merkityksestä huolimatta valtioneuvosto pyrki lain käsittelemiseen eduskunnassa varsin nopeassa aikataulussa ilman, että perustuslakivaliokunnalle olisi varattu riittävä aika hallituksen esityksen perusteelliseen tarkasteluun. Valiokunta 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 hallituksen esitysten eduskuntakäsittelylle ei varata riittävää ja kohtuullista aikaa (PeVL 14/2020 vp, s. 7).

Perustuslakivaliokunta painottaa, että eduskunnan tiedonsaantioikeuden asianmukainen toteuttaminen ja riittävän ajan varaaminen asian eduskuntakäsittelylle on edellytys sille, että poikkeusoloissakin eduskunta pystyy huolehtimaan valtiosääntöisistä tehtävistään asianmukaisesti. Valtioneuvoston tulee hallituksen esitysten perusteluissa ja valmiuslain mukaisten asetusten perustelumuistioissa esittää riittävä tietopohja, jonka perusteella eduskunnalla on riittävän aikataulun puitteissa tosiasialliset mahdollisuudet arvioida sääntelyn välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp

### *Eduskunnan tiedonsaantioikeus EU-asioiden käsittelyn yhteydessä*

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. Saman pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Ehdotus käsitellään suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausuntonsa antavassa muussa valiokunnassa.

Perustuslain 97 §:ssä säädetään eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa.

Perustuslakivaliokunta on joutunut useaan otteeseen kiinnittämään valtioneuvoston vakavaa huomiota vaatimukseen eduskunnan riittävästä ja ajantasaisesta informoisesta myös EU-asioissa perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisilla menettelyillä (ks. esim. PeVL 6/2020 vp ja PeVL 28/2017 vp).

Tiedonsaantioikeuden toteutumista on eduskunnassa selvitetty tältä osin aiemmin myös tarkastusvaliokunnassa, joka on antanut mietinnön eduskunnan tiedonsaannista Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä (TrVM 2/2013 vp). Lisäksi tarkastusvaliokunnan mukaan (TrVM 9/2017 vp) hallituksen tulee huolehtia EU-asioiden valmistelun ajantasaisuudesta ja oikea-aikaisuudesta, jotta eduskunnalla on tosiasiallisesti mahdollisuus vaikuttaa; erityisesti EU-ratkaisujen taloudelliset vaikutukset tulisi tarkastusvaliokunnan saamien arvioiden mukaan käsitellä laajemmin eduskunnalle toimitetuissa asiakirjoissa. Lisäksi eduskunnan tiedonsaannista Euroopan rahoitusvakausjärjestelyissä on voimassa valiokunnan mietinnön pohjalta hyväksytty eduskunnan kannanotto EK 36/2017 vp, jonka toteutumista tarkastusvaliokunta seuraa.

Perustuslain 96 §:n mukaisten U-kirjelmien viipymättä toimittamisella sekä riittävän luotettavalla ja kattavalla sisällöllä on useita periaatteellisesti merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia funktioita. Perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Perustuslain 96 §:n mukainen menettely ja U-kirjelmä kiinnittävät ylintä valtiollista valtaa käyttävän eduskunnan suoraan ja kiinteästi Euroopan unionin päätöksentekoon. Perustuslain 96 §:n mukaisilla menettelyillä on siten olennainen merkitys kansanvaltaisuuden toteutumiselle EU-asioissa.

Perustuslain 96 §:ssä olevan sääntelyn 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 (ks. SuVL 3/1995 vp ja PeVL 20/1996 vp). Aineellisesti eduskunnan toimivallan kannalta keskeisinä tässä suhteessa on pidetty erityisesti lainsäädännön alaan kuuluvia asioita (PeVL 20/1996 vp).

Menettely 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 hyväksyttä-

## Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp

vyyden ja kansalaisten tuen unionin toiminnalle merkitystä erityisesti Euroopan unionin talous- ja rahaliittoa koskeissa asioissa (PeVL 55/2017 vp, s. 3 ja PeVP 92/2012 vp, s. 3)

Perustuslain 96 §:n mukaisella vaatimuksella tiedon toimittamisesta viipymättä on tietoisesti korostettu sitä, että eduskunnalle on turvattava tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen (ks. HE 1/1998 vp, s. 153 sekä esim. PeVL 14/2017 vp, s. 7).

Perustuslakivaliokunnan mielestä eduskunnan tiedonsaantioikeus ei ole aina toteutunut perustuslain mukaisesti. Esimerkiksi komission 23.5.2018 antaman asetusehdotuksen johdosta eduskunnalle toimitettu valtioneuvoston U-kirjelmä annettiin eduskunnalle 19.12.2019 eli yli puolitoista vuotta asetusehdotuksen antamisen jälkeen. Eduskunnan hallintovaliokunta oli kuitenkin asiassa edellyttänyt, että arvioitavasta ehdotuksesta tulee antaa tarkempi selvitys U-kirjelmällä (HaVL 7/2019 vp ja HaVL 28/2018 vp). Myös eduskunnan suuri valiokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota hallintovaliokunnan arvioon (SuVP 21/2019 vp). Perustuslakivaliokunta joutui kiinnittämään valtiovarainministeriön vakavaa huomiota vaatimukseen eduskunnan riittävästä ja ajantasaisesta informoisesta perustuslain mukaisella menettelyllä. Valiokunnan mukaan U-kirjelmän antamatta jättäminen tai antaminen olennaisella viiveellä uhkaa tehdä perustuslain takaaman eduskunnan informoinnin ja osallistumisen päätöksentekoon merkityksettömäksi (ks. PeVL 6/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että asiaan on jouduttu ottamaan kantaa myös valtioneuvostoon kohdistuvassa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Ministeriöiden menettelyä U-kirjelmien toimittamisessa on käsitelty mm. ratkaisussa OKV/17/50/2018 (ulkoministeriö), OKV/2/50/2017 ja OKV/9/50/2017 (työ- ja elinkeinoministeriö) ja OKV/10/50/2014 (valtiovarainministeriö). Kyse on ollut komission lainsäädäntöehdotuksista, joita koskevat U-kirjelmät 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 keskusteluita.

Perustuslain 97 §:n nojalla annetaan tyypillisesti tietoja sellaisista EU-asioista, jotka edeltävät varsinaisten säädösehdotusten antamista. E-kirjettä on käytetty eduskunnan ennakkolliseen informoimiseen etenkin periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisesti merkittävistä asioista. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain 96 § on valtioneuvostoa oikeudellisesti velvoittava: säännöksessä edellytetään, että valtioneuvosto saattaa asian eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaisten edellytysten täytyessä (PeVL 6/2020 vp). Komission annettua virallisen ehdotuksensa, valtioneuvostolla on oikeudellinen velvoite toimittaa ehdotus eduskunnalle viivytyksettä U-kirjelmällä perustuslain 96 §:ssä tarkoitettussa menettelyssä. Valiokunta painottaa, että perustuslain sanamuodon ja perustuslain 96 ja 97 §:n erilaisen soveltamisalan perusteella valtioneuvostolla ei ole tarkoituksenmukaisuusharkintaa käytettävän menettelytavan suhteen.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että käytäntönä on ollut, mikäli asian käsittely EU:ssa etenee niin nopealla aikataululla, ettei U-kirjelmän toimittaminen edus-



## Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp

kunnalle ole mahdollista ennen asian ratkaisevaa käsittelyä EU:n tasolla tai se jättäisi eduskunnalle liian vähän aikaa kannanmuodostukseen, että asia saatetaan poikkeuksellisesti eduskunnan käsiteltäväksi E-kirjeellä. Valiokunta pitää selvänä, että tällaisen ennakollisen E-kirjeen antaminen ei poista velvollisuutta antaa U-kirjelmä. Perustuslakivaliokunnan mukaan laadittaessa E-kirjelmää eduskunnan toimivaltaan kuuluvista EU-asioista onkin syytä tehdä selkoa siitä, miksi asiassa ei ole pidetty tarpeellisena tai mahdollisena laatia U-kirjelmää (PeVL 6/2020 vp, PeVL 2/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että käytännössä E-kirjemenettelyä on noudatettu päätöksenteon luottamuksellisuuden turvaamiseksi myös joissakin sellaisissa asioissa ja tilanteissa, joihin julkinen U-kirjelmä on sovelnut huonosti. Suuren valiokunnan perustuslakivaliokunnalle antamasta lausunnosta ilmenee, että suuri valiokunta on hiljaisesti hyväksynyt tällaisenkin menettelyn, joka suuren valiokunnan käsityksen mukaan täyttää perustuslain 96 §:n keskeisimmät aineelliset vaatimukset edellyttäen, että asiasta sekä valtioneuvoston kannasta annettu tieto on riittävä ja on sovitettu asianmukaisesti yhteen valtioneuvoston sisällä (SuVL 4/2020 vp). Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että tällaisella menettelyllä ei ole oikeudellista perustaa. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota asiaan.

Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan valtioneuvoston kirjelmässä tulee 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/I). Kirjelmään on syytä sisällyttää myös sellainen valtiosääntöoikeudellinen arvio ehdotuksen suhteesta perustuslakiin, joka mahdollistaa perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:n mukaisen valvontatehtävän hoitamisen EU-asioiden kansallisessa valmistelussa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin usein joutunut toteamaan, että perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen tehtävän kannalta valtioneuvoston kirjelmä on ollut 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).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että EU:ssa ei ole varsinaista toimielinten ja erityisesti komission ja neuvoston oikeuspalveluiden ulkopuolista ennakollista laillisuusvalvontaa harjoittavaa elintä. Unionin lainvalmistelussa Suomen eduskunta voi osallistua unionin toiminnan oikeusperustaa sekä toissijaisuutta ja suhteellisuutta samoin kuin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevaan dialogiin. Tämä edellyttää riittävää paitsi valtiosääntöoikeudellista myös eurooppaoikeudellista tarkastelua kirjelmissä (ks. PeVL 6/2020 vp, s. 5, PeVL 14/2019 vp, s. 4 ja PeVL 55/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että lainvalmisteluprosessissa avainasemassa perustuslailisten näkökohtien huomioon ottamisessa ovat asianomaiset ministeriöt. Valmisteluvaiheessa tapahtuvien puutteiden ja virheiden korjaaminen prosessin myöhemmissä vaiheissa saattaa olla vaikeaa. Valiokunnan mielestä ministeriöiden on huolehdittava, että niissä on riittävästi ammattitaitoista, myös perustuslakikysymyksiä tunnistavaa ja tuntevaa henkilökuntaa (PeVL 19/2016 vp). Ministeriöiden esittelijöiden koulutuksessa ja johdon yhteistyössä sekä ministeriöiden päivittäisessä johtamisessa on siten 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.

## Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp

Eduskunnan suuri valiokunta on kiinnittänyt lisäksi huomiota myös perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla annettaviin vaihtelaisuusmääräyksiin liittyvään käytäntöön (SuVL 4/2020 vp). Suuren valiokunnan mukaan on ollut tilanteita, joissa riittävästi täsmentämätön vaihtelaisuuspyyntö ja -määräys on tarpeettomasti vaikeuttanut julkista keskustelua tärkeästä asiasta. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että tarpeettoman laaja vaihtelaisuuspyyntö haittaa myös eduskunnan tosiasiallisia mahdollisuuksia muodostaa kanta EU-asioista.

Perustuslain 50 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat julkisia, jollei välttämättömien syiden vuoksi eduskunnan työjärjestyksessä toisin säädetä tai valiokunta jonkin asian osalta toisin päättä.

Perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaan valiokunnan jäsenten on noudatettava sitä vaihtelaisuutta, jota valiokunta katsoo välttämättömästä syystä asian erityisesti vaativan. Käsiteltäessä Suomen kansainvälisiä suhteita tai Euroopan unionin asioita valiokunnan jäsenten on kuitenkin noudatettava sitä vaihtelaisuutta, jota ulkoasiainvaliokunta tai suuri valiokunta valtioneuvostoa kuultaan on katsonut asian laadun vaativan.

Eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n 3 momentin mukaan salassa pidettäviä ovat lisäksi sellaiset asiakirjat, jotka kuuluvat valiokunnan perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla päättämän vaihtelaisuuden piiriin. Valtioneuvoston vaihtelaisuuspyyntöä valiokunnan käsiteltävänä olevassa Suomen kansainvälisiä suhteita koskevassa tai Euroopan unionin asiassa noudatetaan, kunnes asianomainen valiokunta on tehnyt päätöksen pyynnön johdosta.

Työjärjestyksen 43 c §:n 1 momentin mukaan valiokunnan jäsen tai virkamies ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, taikka seikkaa, josta valiokunta on tehnyt perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaisen vaihtelolopäätöksen. Vaihtelaisuus merkitsee siis myös sitä, että vaihtelaisuuden alaista asiaa käsittelevän valiokunnan jäsen ei voi vapaasti keskustella asiasta esimerkiksi ryhmäkokouksessa. Merkityksellistä on myös, että työjärjestyksen 43 a §:n 1 momentin säännös eduskuntaryhmän, joka ei ole edustettuna valiokunnassa tai sen jaostossa, oikeudesta saada jäljennös vielä keskeneräisen asian käsittelyasiakirjoista ei ulotu vaihtelaisuuden alaisiin asioihin.

Perustuslakiuudistuksen esitöissä korostetaan, että perustuslain 50 §:n salassapitoa merkitsevien säännösten tulkinnassa välttämättömiä syitä arvioitaessa tulkinnallisena lähtökohtana on pidettävä vastaavanlaisia syitä kuin perustuslain 12 §:n 2 momentissa on vaadittu säädettäessä lailla rajoituksia viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuudelle (HE 1/1998 vp, s. 99). Salassapitosäännöksiä on tulkittava poikkeuksena pääsäännöstä suppeasti (PeVL 43/1998 vp). Julkisuuden rajoituksen sitominen välttämättömään merkitsee, että julkisuuden rajoituksen on kohdistuttava vain sekä sisällöllisesti että ajallisesti välttämättömään. Perustuslakivaliokunnan mukaan sanottu ei menetä merkitystään suuren valiokunnan arvioidessa vaihtelaisuuden alaa ja kestoja perustuslain 50 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla asian laadun kannalta (PeVP 43/2020 vp, § 8, ks. myös SuVL 2/2008 vp, s. 4/I).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut vaihtelaisuuspyynnön perustuslainmukaista alaa EU:n elvytysrahastoa koskevassa lausunnossa (PeVL 16/2020 vp). Valiokunta katsoi, että kirjelmään sisältyvä vaihtelaisuuspyyntö oli sisällöllisesti ja ajallisesti laaja. Vaihtelaisuuspyyntö kohdistui edus-

## Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp

kunnalle lähetettyyn asiakirja-aineistoon kokonaisuudessaan. Vaiteliaisuuspyynnön keston osalta valtioneuvoston kanslia katsoi, että peruste vaiteliaisuuden ylläpitämiselle on olemassa siihen saakka, kunnes rahoituskehysneuvottelut neuvostossa on saatettu päätökseen. Perustuslakivaliokunta arvioi tämän vaiteliaisuuspyynnön suhdetta perustuslakiin myös perjantaina 5.6.2020 antamallaan kannanotolla (PeVP 43/2020 vp, § 8). Valiokunta kiinnitti suuren valiokunnan huomiota vaiteliaisuuden alan sitomiseen perustuslain edellyttämällä tavalla välttämättömään sekä ajallisesti että sisällöllisesti.

Perustuslakivaliokunnan mukaan valtioneuvoston vaiteliaisuuspyyntö oli erityisesti asian merkitys huomioiden laajuudeltaan ja kestoaltaan perustuslain kannalta ongelmallinen. Valiokunta huomautti, että vaiteliaisuuspyynnössä on yksilöitävä, mitkä asiakirjan sisältämät tiedot edellyttävät vaiteliaisuuden noudattamista, ja rajattava vaiteliaisuuspyyntö koskemaan ainoastaan näitä tietoja (ks. myös Valtioneuvoston esittelijän käsikirja 2017, s. 102 ja Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa OM 57/2011, s. 37). Perustuslakivaliokunta on pannut merkille, että vaiteliaisuuspyyntöjä on sittemmin rajattu vain välttämättömään. Valiokunta kiinnittää kuitenkin vastaisuuden varalle edelleen valtioneuvoston vakavaa huomiota asiaan.

*Erityisesti menettelystä tietojen antamisessa eduskunnalle maakunta- ja sote-uudistusta koskevan lainsäädännön käsittelyssä*

Perustuslakivaliokunnan mielestä erityistä huomiota on syytä vielä kiinnittää tietojen toimittamiseen eduskunnalle asiassa, johon liittyen apulaisoikeuskansleri on hiljattain antanut ratkaisun kanteluun. Kantelussa pyydettiin tutkimaan lehtiartikkelissa väitettyä valtiovarainministeriön menettelyä. Artikkelin mukaan ministeriö oli pimittänyt maakunta- ja sote-uudistuksen ratkaisevilla hetkillä eduskunnalta olennaisia tietoja, jotka olisivat artikkelin mukaan voineet johtaa lainmuutoksiin, jotka olisivat estäneet uudistuksen toteutumisen aikataulussa. Eduskunnan kanslia on antanut asiassa apulaisoikeuskanslerille pyynnöstä lausunnon, jossa kiinnitettiin laillisuusvalvonnan huomiota eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumiseen ja eduskunnan tiedonsaantitarpeen määrittelyvallan kuulumiseen eduskunnalle sekä annettiin arvio esitetyn puutteellisen tiedon merkityksestä lainsäädännölle.

Kantelun taustalla on eduskunnan kansliaan 1.3.2019 valtioneuvoston piiristä lähetettyyn sähköpostiin ilmeisesti epähuomiossa jäänyt osuus, jossa valtioneuvoston virkamiehet pohtivat eduskunnalle antamatta jätettyä tietoa. Viesti on tältä osin syytä lainata kokonaisuudessaan.

"Puhuimme myös lomituksesta ja kotoutuksesta; niidenkään osuus ei tainnut olla mittava. Onko sinänsä erityistä syytä olla ottamatta niitä huomioon? Onko riski, että joku huomaa tuon puutteen ja vastineen uskottavuus kärsii? Perustuslakiongelmia ei kyllä asianmukaisesti tulkiten voi saada siitä, jos esim. selvästi alle 10 % rahoituksen kohdentumisesta perustuu muihin kuin suoraan sote-perusteisiin."

"Kasvupalvelurahojen osuus (v.21) on n.471 milj €. Lomitus on vuoden 2020 tasossa (pitää vielä buketista tarkistaa v.21) n. 140 milj € (maatalousyrittäjät + hallintorahat) ja kotoutumiskorvausten osuus n. 70 milj € (tämä on sote-perustein jaettavaa rahaa). PeV ei ole kiinnittänyt kumpaankaan viimeksimainitusta huomiota (luulen, että harva tajuaa tuon 70

## Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp

milj €; edes KAO:n laskijat eivät olleet miettineet sitä rahoituslain purkua PeVL perustuen tarkastellessaan). Jos kotoutuminen ja lomitus mainitaan, on edelleen sellainen riski, että nämäkään eivät ole ainoat, meillä ei ole varmuutta (vaikka tällä hetkellä ilmeisesti todennäköistä), että ehtisikö liikennepuolen esityskään ulos. Voi olla myös muita pieniä purettavia "häntiä" non-soten kapitaatio-osuudesta. PeV ja siten myös StV ovat nyt keskittyneet kahdentasoiseen tarkasteluun 1) yleensä maku2:n vaikutukset (nykyviranomaisia ei saa lopettaa, jos tehtävää ei siirretä maakunnille) ja 2) rahoituslain ja kasvupalvelulainsäädännön suhde. Itse olen niin sisällä rahoituslain sisällön koonnissa, että poimin heti noita erinäisiä haaroja, joita maku2:sta ja sen liitännäisestä voisi seurata, mutta ennakkoin, että todella harva niin tekee. En kuitenkaan uskalla taata, etteikö joku voisi sitä eduskunnassa keksiä."

Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään 7.4.2020 arvioinut valtiovarainministeriön menettelyä tietojen antamisessa eduskunnalle maakunta- ja sote-uudistusta koskevan lainsäädännön käsittelyssä. Päätöksessä kiinnitetään aiheellisesti huomiota siihen, että "[s]en ennakointi, miten lakiehdotuksen käsittely etenee eduskunnassa, ei saa vaikuttaa eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteuttamiseen eli siihen perusteellisuuteen, huolellisuuteen ja riipeyteen, jonka mukaisesti eduskunnalle toimitetaan sen kulloinkin tarvitsemat tiedot. Tämä koskee myös sellaista tietoa, jota eduskunta ei osaa kysyä, mutta joka valmistelijoiden mukaan on osa käsiteltävän asian luotettavaa kokonaiskuvaa."

Apulaisoikeuskansleri kuitenkin katsoi, että asiassa saadusta selvityksestä ei ilmennyt, että esityksen valmistelijat olisivat jättäneet eduskunnalle kertomatta asian käsittelyn kannalta merkityksellisiä tietoja. Apulaisoikeuskanslerin mukaan valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen mukaan kantelussa tarkoitettujen sähköpostiviestien tarkoituksena ei ole ollut salata eduskunnalta asian ratkaisemisessa tarpeellista tietoa.

Perustuslain 108 ja 109 §:ssä säädetään ylimpien laillisuusvalvojien, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä, toimivallasta ja velvollisuudesta antaa kertomus virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle. Perustuslain esitöissä puhutaan oikeuskanslerista ja oikeusasiamiehestä nimenomaan ylimpinä laillisuusvalvontaviranomaisina (HE 1/1998 vp, s. 165—166). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut laillisuusvalvonnan riippumatonta asemaa (PeVL 14/2018 vp, s. 11—15). Valiokunnan mielestä tähän nähden johdonmukaista on, että vaikka laillisuusvalvojien kertomukset käsitellään perustuslakivaliokunnassa mietintöasiana, on valiokunta yleensä nimenomaisesti pidättäytynyt arvioimasta niissä erikseen laillisuusvalvojien yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja (ks. esim. PeVM 16/2020 vp ja PeVM 2/2019 vp). Valiokunnalla ei ole myöskään yleistä toimivaltaa valvoa viranomaisten tai niissä työskentelevien virkamiesten yksittäisten virkatoimien lainmukaisuutta.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu sivuaa kuitenkin hyvin merkittävästi eduskunnan asemaa ja työskentelyä. Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt käsillä olevassa asiassa on esitetty sellaisia tulkintoja eduskunnan tiedonsaantioikeudesta, että niiden voidaan katsoa vaarantavan tiedonsaantioikeuden perustuslaillisen toteutumisen. Valiokunta pitää tämän johdosta välttämättömänä kiinnittää erittäin vakavaa huomiota menettelyyn valtioneuvoston piirissä tietojen antamisessa eduskunnalle maakunta- ja sote-uudistusta koskeneen lainsäädännön käsittelyssä. Valiokunnan

## Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp

mielestä on selvää, että ministeriön virkavalmistelun tehtävänä ei ole edistää hallituksen esityksen hyväksymistä eduskunnassa mitenkään muutoin kuin objektiivisella ja riittävän seikkaperäisellä valmistelulla ja asioiden selvittämisellä. Eduskunnalle annettavien tietojen on täytettävä edellä tässä lausunnossa viitatu luotettavuuden ja kattavuuden vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteuttaminen on virkavelvollisuus, johon voi kohdistua perustuslain 118 §:ssä säädetty virkavastuu. Valtioneuvostolla, ministeriöllä tai sen virkamiehillä ei ole perustuslain 47 § huomioon ottaen toimivaltaa harjoittaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa sen suhteen, mitä tietoja eduskunnan valiokunta katsoo tarvitsevänsä.

Eduskunnalle on annettava ajoissa kaikki käsiteltävän asian kannalta olennainen tieto. Selvää tietysti on myös, että eduskunnan toimintaa ei saa tehdä tosiasiallisesti mahdottomaksi toimitettavan tiedon laajentamisella tarpeettomaan tietoon. Tiedon antamisesta vastaavan on rajattava aineisto asian kannalta merkitykselliseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä käytettävissä olevasta aineistosta käy kuitenkin ilmi, että valtiovarainministeriön piirissä oli tiedossa, että sosiaali- ja terveysvaliokunnalle esitetyistä rahoituslaskelmista puuttui tieto kotoutumiskorvausten ja lomituksen osuudesta (arvioitu määrä noin 210 miljoonaa euroa), jolla oli ilmeistä merkitystä maakuntien keskinäisen rahoitusosuuden jakautumisessa sote-uudistuksen yhteydessä. Tieto jätettiin sisällyttämättä valtiovarainministeriön virkamiesten valiokunnan pyynnöstä laatimaan 28.2.2019 päivättyyn muistioon. Asian muistioon sisällyttämättä jättämisestä käyty sähköpostikeskustelu valtiovarainministeriön virkamiesten kesken ei valiokunnan mielestä viittaa siihen, että menettelyn tarkoituksena ei olisi ollut jättää eduskunnalle antamatta tietoa kotoutumiskorvausten ja lomituksen osuudesta. Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle ei myöskään toimitettu asiassa sen pyytämää kirjallista lisäselvitystä.

Eduskunnan perustuslaissa säädetyn tiedonsaantioikeuden ja sen eduskunnan asemaan ja tehtäviin liittyvien, lausunnon alussa eriteltyjen valtiosääntöisten perustelujen kannalta perustuslakivaliokunta pitää valtiosääntöisesti erittäin ongelmallisena, että tietojen antamisen laiminlyönti eduskunnalle olisi itsestään selvästi johtanut lainsäädännön hyväksymiseen virheellisenä, mikäli lait olisi ehditty käsitellä annettujen tietojen perusteella.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä esitetyn arvioinnin ei voida siten kaikilta osin katsoa tukeutuvan perustuslaissa säädettyyn eduskunnan tiedonsaantioikeuteen sisältyviin välttämättömiin vaatimuksiin. Eduskunnalla on oikeus saada tarpeelliseksi arvioimansa tiedot. Valtioneuvoston ja ministeriöiden virkamiesten virkavelvollisuutena on toteuttaa eduskunnan tarpeellisina pitämien tietojen esittäminen. Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston erittäin vakavaa huomiota asiaan.

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon.*

## **Valiokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp**

Helsingissä 2.10.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd  
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok  
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr  
jäsen Bella Forsgrén vihr  
jäsen Olli Immonen ps  
jäsen Hilikka Kemppi kesk  
jäsen Mikko Kinnunen kesk  
jäsen Anna Kontula vas  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Sakari Puisto ps  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Heikki Vestman kok  
jäsen Tuula Väättäin sd  
varajäsen Markku Eestilä kok (osittain)  
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen  
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen