

Tulevaisuusvaliokunta

Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Eduskunnalla on perustuslain mukaan oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot ja valtioneuvoston tehtävänä ja velvollisuutena on tuottaa eduskunnalle tämän tehtävissään tarvitsemat tiedot. Perustuslakivaliokunnan mukaan erilaisissa lainsäädäntöasioissa, EU-asioissa ja varsinkin valmiuslain ja viime vaalikaudella sote-uudistuksen käsittelyn yhteydessä on kuitenkin herännyt kysymys siitä, saako eduskunta valtioneuvostolta tarvitsemansa tiedot ja toteutuuko eduskunnan perustuslailla turvattu tiedonsaantioikeus.

Sote-uudistuksen osalta perustuslakivaliokunta viittaa apulaisoikeuskanslerin jokin aika sitten tekemään ratkaisuun kanteluasiassa, jossa pyydettiin tutkimaan lehtiartikkelissa väitettyä valtiovarainministeriön menettelyä. Artikkelin mukaan ministeriö oli jättänyt kertomatta eduskunnalle maakunta- ja sote-uudistuksen ratkaisevilla hetkillä sellaisia olennaisia tietoja, jotka olisivat artikkelin mukaan voineet johtaa lainmuutoksiin, jotka olisivat estäneet uudistuksen toteutumisen aikataulussa. Apulaisoikeuskansleri katsoi ratkaisussaan, että asiassa saadusta selvityksestä ei ilmennyt, että esityksen valmistelijat olisivat jättäneet eduskunnalle kertomatta asian käsittelyn kannalta merkityksellisiä tietoja.

Perustuslakivaliokunnan mukaan apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa on kuitenkin sivuutettu se perustuslaillinen näkökulma, jonka mukaan valtioneuvoston laillisuusvalvonta ei voi perustuslain mukaan määrittää sitä, millaista tietoa eduskunta pitää tarpeellisenä. Tietojen tarpeellisuuden arviointi kuuluu eduskunnan yksinomaiseen toimivaltaan, eikä ole apulaisoikeuskanslerin eikä valtiovarainministeriön virkamiesten tehtävänä arvioida, mitkä tiedot ovat eduskunnalle merkityksellisiä ja oleellisia. Tällä perusteella perustuslakivaliokunta aloitti omana asianaan selvityksen eduskunnan kattavan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisesta toteutumisesta

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2020 vp

(O 35/2020 vp) ja pyysi muita valiokuntia lausumaan omista kokemuksistaan tiedonsaantioikeuden toteutumisesta.

Ongelman ydin on siinä, kuka määrittelee sen, mikä on tarpeellinen tieto. Tämä kysymys on erittäin keskeinen myös tulevaisuusvaliokunnan työssä. Tulevaisuusvaliokunta keskittyy lausunnossaan:

- tulevaisuusvaliokunnan tehtäviin,
- tulevaisuusvaliokunnan tietotarpeisiin,
- tiedonhankinnan haasteisiin,
- hyviin esimerkkeihin siitä, miten valiokunnan tiedonsaantia on edistetty, ja
- eduskunnan perustuslailla turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumiseen.

Tulevaisuusvaliokunnan tehtävät

Tulevaisuusvaliokunta käsittelee samanlaisia valtiopäiväasioita kuin muutkin valiokunnat. Tulevaisuusvaliokunnan vastuulla ovat erityisesti eduskunnan tulevaisuusmietintö sekä Agenda2030-mietintö eli YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelman kansallisten toimenpiteiden seuranta. Lisäksi tulevaisuusvaliokunta muiden valiokuntien tapaan lausuu valtioneuvoston vuosikertomuksista ja talousarvioista sekä julkisen talouden pitkän aikavälin suunnitelmista ja muista valtiopäiväasioista, jotka valiokuntaan lähetetään tai joihin valiokunta itse tarttuu tunnistessaan niillä olevan erityistä tulevaisuusrelevanssia.

Monista yhtäläisyyksistä huolimatta tulevaisuusvaliokunnan toiminta kuitenkin myös eroaa merkittävällä tavalla muiden ja varsinkin lakia säätävien valiokuntien toiminnasta.

Tulevaisuusvaliokunnan erityisenä tehtävänä on tunnistaa Suomen tulevaisuuteen merkittävästi vaikuttavia ilmiöitä ja asioita niin varhaisessa vaiheessa, että niihin voidaan vaikuttaa poliittisella päätöksenteolla. Tulevaisuusvaliokunnan tehtävänä on myös uuden teknologian vaikutusten arviointi sekä tulevaisuudentutkimuksen ja ennakkoinnin kehittäminen. Näitä asioita käsitellessään tulevaisuusvaliokunta pyrkii myös kehittämään eduskunnan omia toimintamalleja pilotoimalla uusia demokratian ja poliittisen päätöksenteon innovaatioita.

Näiden tehtävien myötä tulevaisuusvaliokunnan toiminta on merkittävällä tavalla tutkimusorientoitunutta, ja kun lakia säätävät valiokunnat saavat pääsääntöisesti tehtävänsä valtioneuvostolta ministeriöiden valmistelemina, niin tulevaisuusvaliokunta päättää ja luo itse agendansa ja käsittelee enimmäkseen itse käynnistämiään O-asioita oman kiinnostuksensa pohjalta. Näihin omiin asioihin liittyen valiokunta kuulee vuosittain jopa satoja asiantuntijoita ja teettää tarvittaessa selvityshankkeita. Kuulemisten ja selvitysten tulokset saatetaan eduskunnan muiden valiokuntien tietoon lausunnoissa ja valtioneuvoston tietoon mietinnöissä.

Tulevaisuusvaliokunnan tietotarpeet

Tulevaisuusvaliokunnan vaalikausikellossa on edellä kuvattujen tehtävien myötä viidenlaisia tietotarpeita.

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2020 vp

Vaikka uusi valiokunta aloittaa vaalien jälkeen työt tyhjältä pöydältä, kuulee se valtioneuvoston vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä ensin asiantuntijoita edellisen valiokunnan voimassa olevista ponsista ja päättää tältä pohjalta, mitkä ponnet uusi valiokunta katsoo jo täytetyksi ja mitkä se jättää edelleen voimaan. Tällä tavalla varmistetaan tulevaisuuspolitiikan pitkäjänteisyyttä.

Toisena toimenpiteenään valiokunta kuulee laajasti kansallisen ennakointiverkoston ja muiden keskeisten tutkimustahojen toimijoita siitä, mihin asioihin valiokunnan näiden sidosryhmien mielestä tulisi keskittyä. Kun ensimmäiset painopisteet eli valiokunnan omat O-asiat on näiden kuulemisten pohjalta päätetty, on valiokunnan kolmantena tietotarpeena ymmärryksen syventäminen näistä tulevaisuusteemoista kuulemalla lisää asiantuntijoita ja käynnistämällä tarvittaessa selvityshankkeita.

Neljäs tietotarve liittyy valiokunnalle lähetettyihin muihin valtiopäiväasioihin, joita tulevaisuusvaliokunta käsittelee samalla tavalla kuin muutkin valiokunnat, kuulemalla laajasti erilaisia sidosryhmiä ja asiantuntijoita. Perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntö koskee erityisesti tätä perustoimintaa, jossa korostuu asioita valmistelleiden virkahenkilöiden kuuleminen.

Tulevaisuusvaliokunnan viides tietotarve liittyy siihen, miten valiokunta hankkii jatkuvasti tietoa sitä kulloinkin kiinnostavista aiheista. Esimerkiksi koronapandemiaan liittyen tulevaisuusvaliokunta kuuli laajasti asiantuntijoita kaikista niistä kysymyksistä, joihin valiokunnan jäsenet halusivat vastauksia. Tulevaisuusvaliokunnan on mahdollista hankkia tietoa mistä tahansa asiasta, milloin tahansa.

Tiedonhankinnan haasteet

Kaikkiin edellä kuvattuihin tietotarpeisiin liittyy lukuisia haasteita. Valiokunnan työssä tilanne on harvoin sellainen, etteikö tietoa olisi saatu päätöksenteon tai valiokunnan kannanmuodostuksen tueksi. Asioiden valmisteluun ja käsittelyyn osallistuu suuri joukko asiantuntijoita, viranomaisia ja poliitikkoja kaikilla valmistelun ja päätöksenteon tasoilla. Ongelmana on pikemminkin se, että tietoa voi olla liikaa ja asiantuntijat voivat olla keskenään eri mieltä, jolloin valiokunta saa ristiriitaista tietoa.

Valtiopäiväasiat tulevat eduskunnan käsiteltäviksi, kun hallitus niitä eduskunnalle lähettää. Asioiden saapuessa valiokuntaan tiedoksi ja mahdollista lausuntoa varten on aikaa käsittelylle usein vain kuukauden verran. Tiedeyhteisö ei kuitenkaan ole tietovarasto, jossa kaikki tieto odotaisi valmiina. Siksi tieteellä ei välttämättä ole vastauksia edustajien esittämiin kysymyksiin, eikä eduskunnalla ole aikaa käynnistää uusia tutkimuksia ja odottaa tuloksia.

Tiedon rajallisuus sekä tiedeyhteisön keskinäinen erimielisyys tulivat erityisen hyvin esille COID-19-pandemian yhteydessä. Todellista tietoa juuri tästä koronaviruksesta ja pandemiasta oli ja on edelleen hyvin vähän, ja asiasta lausuneet asiantuntijat ovat toimenpidesuosituksista varsin montaa mieltä. Tulevaisuusvaliokunta totesikin tähän liittyen lausunnossaan (TuVL 1/2020 vp — E 61/2019 vp), että COVID-19-pandemia opetti Suomelle sen, että tietoon perustuvan päätöksenteon rinnalle tarvitaan lisäksi kykyä tehdä päätöksiä suuren epävarmuuden vallitessa. Toinen hyvä esimerkki tiedeyhteisöä jakavista kysymyksistä on kestävään kehitykseen liittyvä keskustelu siitä, uhkaavatko ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi kehitetyt biotalouden ratkaisut metsä-

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2020 vp

luonnon biodiversiteettiä. Aina ei siis ole kyse siitä, saadaanko kaikki tieto, vaan siitä, miten tehdään päätökset, kun tietoa ei ole, kun sitä on rajallisesti tai kun se on ristiriitaista. Päätöksenteko epävarmuuden vallitessa vaatii niin valtioneuvostolta kuin eduskunnaltakin aivan erilaista kyvykkyyttä kuin normaali tietoon perustuva päätöksenteko.

Poliittisissa päätöksissä on usein kyse myös kompromisseista eri näkökulmien ja arvojen välillä: yhdet tutkijat voivat määritellä vähäpäästöisimmän energialähteen ja toiset tutkijat turvallisimman. Poliittisessa päätöksenteossa on kuitenkin huomioitava ekologisuuden ja turvallisuuden lisäksi myös työllisyys, aluepoliittiset ulottuvuudet, huoltovarmuus, kotimaisuus ja monta muuta näkökulmaa, kuten kansainväliset sopimukset, kilpailulainsäädäntö ja perustuslaki. Näissä kompromisseissa omaan alaansa syvällisesti perehtyneet asiantuntijat eivät ole sen asiantuntevampia kuin poliittiset päättäjätään.

Tulevaisuusvaliokunta perehtyi viime vaalikaudella niin kutsuttuun totuuden jälkeiseen aikaan ja erilaisiin tiedon määritelmiin (TuVJ 1/2017). Selvityksen perusteella maailmassa on paljon vähemmän objektiivista tietoa kuin luullaan. On melko varmoja fysiikan faktoja, kuten esimerkiksi alkuaineiden atomimassat, mutta yhteiskunnallisissa kysymyksissä ei tällaisia objektiivisia faktoja juuri ole. Siksi tiede ei ehkä edes teoriassa kykene ratkaisemaan poliittisen päätöksenteon suuria kysymyksiä: emme kykene laskemaan objektiivista vastausta kysymykseen oikeudenmukaisesta sosiaali- ja terveysjärjestelmästä tai emme kykene arvioimaan objektiivisesti vaikkapa COVID-19-pandemian torjunnan eri strategioihin sisältyviä riskejä. Näihin kysymyksiin ei ole vain yhtä oikeaa vastausta, vaan useita vaihtoehtoisia näkökulmia.

Oman haasteensa tiedon hankinnalle tuo myös kysymys siitä, kuka on asiantuntija. Tietoa ja tiedon intressejä on monenlaisia. Yliopistot ja sektoritutkimuslaitokset ovat merkittäviä tiedon tuottajia, mutta niiden rinnalla tietoa tuottavat monet järjestöt ja muut kolmannen sektorin toimijat, ajatushautomot ja yritykset. Myös kokemusasiantuntijoilla on oma paikkansa: esimerkiksi mielenterveyspalvelut läpikäyneen asiakkaan henkilökohtainen kokemus on valiokunnalle kiinnostava siinä missä sosiaali- ja terveystieteen professorin tieteellinen analyysikin. Nämä kaikki asiantuntijuudet täydentävät toisiaan.

Erilaiset asiantuntijuudet edellyttävät myös erilaisia kuulemisen tapoja: kansalaisia ja kokemusasiantuntijoita ei voi kuulla aivan samalla tavalla kuin tieteellisiä asiantuntijoita. Juuri tätä varten tulevaisuusvaliokunta on kehittänyt luovia tiloja ja digitaalisia osallistumisalustoja.

Hyviä esimerkkejä siitä, miten tulevaisuusvaliokunta on edistänyt tiedonsaantiaan

Tulevaisuusvaliokunta on tietoisesti kehittänyt tietämyksenhallintaansa ja ennakointikykyään. Edellä kuvattu vaalikausikellon mukainen tietämyksenhallintastrategia on jo itsessään hyvä käytäntö. Sen avulla tulevaisuusvaliokunta pitää yllä ymmärrystään toimintaympäristön muutoksista yli vaalikausien.

Tulevaisuusvaliokunnan käytössä on myös tieteellinen asiantuntija, jonka tehtävänä on varmistaa tulevaisuusvaliokunnan ja kansallisen ennakointiverkoston sekä laajemminkin tiedeyhteisön yhteistyö.

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2020 vp

Tärkeässä roolissa ovat myös valiokunnan avoimet kokoukset ja julkiset kuulemiset, jotka mahdollistavat keskeisten sidosryhmien osallistumisen tulevaisuusvaliokunnan toimintaan. Tulevaisuusvaliokunta myös itse osallistuu aktiivisesti eri sidosryhmien, kuten esimerkiksi Suomen Agenda2030-sihteeristön, kansallisen ennakointiverkoston sekä valtioneuvoston kanslian (tulevaisuusselontekoa valmisteleviin) tapahtumiin. Osallistava ja osallistuva toimintatapa mahdollistaa jatkuvan avoimen kommunikoinnin tulevaisuusvaliokunnalle tärkeiden sidosryhmien kanssa.

Asiantuntijasuunnitelmissaan tulevaisuusvaliokunta pyrkii huomioimaan asiantuntijoiden erilaiset asiantuntijuudet, ikä- ja sukupuolijakauman sekä alueellisen jakauman.

Eduskunnan Luovat tilat mahdollistaa uudet dialogiset menetelmät asiantuntijakuulemisissa. Tulevaisuusvaliokunta on esimerkiksi kutsunut eri alojen asiantuntijoita yhteen tulevaisuustyöpajaan, jonka tuloksena nämä monialaiset asiantuntijat ovat antaneet valiokunnalle yhden yhteisen asiantuntijalausunnon monen eri lausunnon sijaan.

Koska tulevaisuusvaliokunta voi itse päättää agendastaan ja kuulla kaikesta mistä haluaa, rajoittavaksi tekijäksi voi muodostua se, osaako valiokunta kysyä tietoa oikeista asioista. Tähän "sokeaan pisteeseen" on pyritty varautumaan erityisillä yhteistoimintamalleilla Strategisen tutkimuksen neuvoston (STN), valtioneuvoston kanslian koordinoiman valtioneuvoston yhteisen selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS), Sitran, Tilastokeskuksen ja Turun yliopiston Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen kanssa. Muun muassa näiden toimijoiden kanssa järjestetään vuosittain avoin kuuleminen, jossa kuultavat asiantuntijat saavat itse päättää, mistä valiokunnalle kertovat. Erityisen aktiivisia tutkimustiedon vaikuttavuuden kehittämisessä ovat olleet STN:n rahoittaman tutkimuksen koordinaattorit ja ohjelmajohtajat, jotka ovat etsineet yhteistyössä tulevaisuusvaliokunnan kanssa parasta mahdollista tapaa ja ajankohtaa uusimman tiedon välittämiseen valiokunnalle.

Kansainvälistä ennakointikeskustelua tulevaisuusvaliokunta seuraa EPTA-verkoston (European Parliamentary Technology Assessment) jäsenenä, osallistumalla OECD:n ennakointiverkoston toimintaan sekä kuulumalla kansainvälisesti ehkä suurimman ennakointiyhteisön, Millennium Projectin postituslistalle. Näitä verkostoja hyödynnetään myös kansainvälisessä tiedottamisessa. Tulevaisuusvaliokunta tiedottaa toiminnastaan myös kansallisissa ennakointiryhmissä.

Tulevaisuusvaliokunta tekee aktiivista yhteistyötä eduskunnan sisällä esimerkiksi eduskuntatiedotuksen, kirjaston, tietopalvelujen, hankintapalveluiden ja kansainvälisen osaston kanssa. Kaikkien näiden ja monien muiden eduskunnan sisäisten palvelujen merkitys on tärkeää sujuvalle tiedonsaannille.

Laadun varmistuksena toimii myös se, että tulevaisuusvaliokunnan toimintaa arvioidaan ja tutkitaan jatkuvasti sekä kansallisesti että myös kansainvälisesti. Uusin selvitys tulevaisuusvaliokunnan vaikuttavuudesta julkaistiin tänä keväänä vertaisarvioidussa kansainvälisessä julkaisussa (Vesa Koskimaa & Tapio Raunio (2020)): Encouraging a longer time horizon: the Committee for the Future in the Finnish Eduskunta, The Journal of Legislative Studies).

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2020 vp

Eduskunnan perustuslailla turvatus tiedonsaantioikeuden toteutuminen

Perustuslakivaliokunnan selvitys kohdistuu erityisesti siihen, saako eduskunta valtioneuvostolta tarvitsemansa tiedot ja toteutuuko eduskunnan perustuslailla turvattu tiedonsaantioikeus.

Tulevaisuusvaliokunta ei juuri ole kohdannut tilanteita, joissa tietoa olisi ollut, mutta sitä ei ole saatu. Tulevaisuusvaliokunnalle tyypillisempi haaste on tilanne, jossa valiokunta haluaa tietoa sellaisesta asiasta tai käytänteestä, jota ei vielä ole, mutta jota tulevaisuusvaliokunta haluaa jatkossa edistää. Tällöin joidenkin ministeriöiden sekä myös Tilastokeskuksen kanssa on käyty tiivistäkin keskustelua siitä, mitä tietopyyntö merkitsee ja edellyttää. Tällaisia asioita ovat olleet esimerkiksi bruttokansantuotemittaria täydentävät hyvinvointitalouden mittarit sekä ilmiöpohjainen budjetointi. Alkuvaikeuksien jälkeen sekä Tilastokeskus että valtiovarainministeriö ovat ottaneet hyvin huomioon tulevaisuusvaliokunnan tahdon. Valtiovarainministeriö on määrätietoisesti lisännyt osaamistaan ilmiöpohjaisessa budjetoinnissa, ja Tilastokeskus kutsui tulevaisuusvaliokunnan tiedon hyödyntäjänä mukaan strategiansa uudistamiseen sekä uuteen tutkimus ekosysteemiinsä.

Varsinaisia tiedonsaannin ongelmia tulevaisuusvaliokunnalla on vuosien varrella ollut lähinnä siinä, että tiedontuottajilla, kuten esimerkiksi yliopistoilla ja sektoritutkimuslaitoksilla, on omat strategiansa, minkä vuoksi näiden tahojen hallinto on joskus puuttunut siihen, mitä asiantuntijat voivat kertoa valiokunnalle, tai siihen, saavatko asiantuntijat tehdä selvityksen tulevaisuusvaliokunnalle työajallaan tai ylipäättään. Lausuntojen kiireisessä aikataulussa haasteen muodostavat myös asiantuntijoiden aikataulut. Käytännössä merkittävimmän hankaluuden valiokunnan tiedonsaannille aiheuttaa se, että lausuntojen kiireinen aikataulu ei mahdollista aina toivotun asiantuntijan aikatauluttamista kuultavaksi.

Ongelmana voi toisinaan olla myös saadun tiedon laatu. Tähän liittyen merkille pantavaa on, että useiden valtiopäiväasioiden yhteydessä kaikki samaa lausuntoa tai mietintöä valmistelevat valiokunnat kuulevat samat ministeriöt ja usein myös samat virkahenkilöt. Tulevaisuusvaliokunnan kokemuksen mukaan ministeriöt toimittavat tällöin useille valiokunnille saman tai lähes saman lausunnon riippumatta siitä, onko valiokunta pyytänyt lausuntoa jostakin erityisestä temasta tai näkökulmasta. Tämä käytäntö ei edistä valiokuntien tiedonsaantia valtiopäiväasioissa, vaan vähentää työn määrää ministeriöissä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Tulevaisuusvaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2020 vp

Helsingissä 27.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Joakim Strand r
jäsen Marko Asell sd
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Ville Kaunisto kok
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Sari Tanus kd
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Jussi Wihonen ps
varajäsen Mikko Kinnunen kesk

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Olli Hietanen
valiokunnan pysyvä asiantuntija Maria Höyssä