

Suuri valiokunta

Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Suuren valiokunnan toiminta koostuu vuodesta 1995 lähtien lähes yksinomaan perustuslain 96 ja 97 §:ssä tarkoitettujen Euroopan unionin asioiden käsittelystä. Suuri valiokunta toimii näissä asioissa ulkoasiainvaliokunnan rinnalla toimielimenä, joka koko eduskunnan puolesta tekee päätökset Suomen suhtautumisesta niihin EU:ssa päätettäviin asioihin, jotka sisältönsä puolesta kuuluvat Suomessa eduskunnan toimivaltaan (PL 96 §). Suuri valiokunta saa perustuslain 97 §:n 1 momentin nojalla lisäksi valtioneuvoston tai omasta aloitteestaan selvityksiä muista Euroopan unionia koskevista asioista ja voi antaa niistä lausuntoja valtioneuvostolle. Saman säännöksen nojalla valiokunta saa selvityksiä EU:n neuvoston kokouksiin ja niihin rinnastettaviin kokouksiin osallistuvilta valtioneuvoston jäseniltä ennen jokaista kokousta sekä sen jälkeen. Perustuslain 97 §:n 2 momentin nojalla pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Samoin on meneteltävä valmisteltaessa muutoksia niihin sopimuksiin, joihin Euroopan unioni perustuu. Myös tässä momentissa tarkoitetuista asioista suuri valiokunta voi antaa lausunnon valtioneuvostolle.

Suuri valiokunta toimii perustuslain mukaan Euroopan unionin asioissa eduskunnan puolesta päätöksiä tekevänä, ei eduskunnalle päätöksiä valmistelevana elimenä. Suuren valiokunnan päätökset perustuvat, harvinaisia poikkeuksia lukuun ottamatta, erikoisvaliokunnissa tapahtuneeseen valmisteluun. Suuren valiokunnan päätöksistä valtaosa hyväksytään ”Eduskunnan kanta” -otsikoituina, ponsimuotoisina lausumina, joihin ei oteta perusteluja eikä eriäviä mielipiteitä. Eriävät mielipiteet käyvät ilmi pöytäkirjaan otetuista vastaehdotuksista. Lausumat sisältävät viittauksen valmistelun tehneen erikoisvaliokunnan (tai valiokuntien) lausuntoon sekä aineellisena päätöksensä EU-asiaa koskevan toimintaohjeen valtioneuvostolle, usein yhtymisenä valtioneuvoston kantaan sellaisenaan tai muutettuna. Suuri valiokunta hyväksyy lisäksi pienemmän luku-

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2020 vp

määrän lausuntoja valtioneuvostolle, yleensä laajoissa ja periaatteellista merkitystä omaavissa asioissa. Lausunnot sisältävät valiokunnan kannanoton perustelut sekä erimielisyyden esiintyessä valiokunnassa myös eriävät mielipiteet.

Edellä kuvatusta suuren valiokunnan roolista ja päätöksentekotavasta johtuen varsinaiseen tiedonhankintaan käytetään suuressa valiokunnassa vähemmän aikaa kuin erikoisvaliokunnissa. Pääsääntö on, että tämä osa asioiden valmistelusta on hoidettu erikoisvaliokunnissa, joiden työtä ei ole tarvetta toistaa, vaan asiassa mennään päätökseen erikoisvaliokuntien valmistelun pohjalta, kuten eduskunnan täysistunnossakin. Suuri valiokunta kuulee asiantuntijoita yleensä vain niissä laajoissa, periaatteellisissa asioissa, joista valiokunta laatii varsinaisen lausunnon. Selvyyden vuoksi huomautetaan, että jokaviikkoiset ministereiden kuulemiset EU:n neuvoston kokouksista eivät luonteeltaan ole asiantuntijakuulemisia, vaan poliittista dialogia ministereiden kanssa, jotka voivat lisäksi turvautua avustajiensa asiantuntemukseen.

Eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumista arvioitaessa on ymmärrettävä, että EU:n asioiden käsittelyn kohde poikkeaa kotimaisesta säädösehdotuksesta. Hyväksyttävän, muutettavan tai hylättävän hallituksen esityksen sanamuodon sijasta suuri valiokunta ilmaisee eduskunnan tahdon koskien neuvottelutilannetta, jossa pohjana toki on komission ehdotus, mutta sen käsittelyyn vaikuttaa 26 muun jäsenvaltion sitä koskevat, erilaiset ja harvemmin tarkkaan tiedossa olevat tahdot. Toimiakseen Suomen neuvottelijoiden toimintaohjeena eduskunnan kannan on oltava samalla sekä selkeä että joustava. Selkeästi on linjattava esimerkiksi: Onko ehdotettu EU:n sääntely toivottava? Mitä Suomi haluaa sen osalta saavuttaa? Mikä on Suomelle vähimmäistavoite tai ehdottomasti torjuttava riski? Joustavuutta vaaditaan sen varmistamiseksi, että Suomi ei liian jyrkästi muotoillun tavoitteen vuoksi joudu tarpeettomasti syrjään neuvotteluista, joissa muuten voisi saavuttaa kohtuullisen kompromissin. Tämän lisäksi neuvotteluteitse tapahtuva päätöksenteko merkitsee, että pöydällä oleva ehdotus sekä neuvottelutilanne ovat alttiita muuttumaan, mihin realiteettiin Suomenkin on sopeuduttava.

Edellä kuvattu Suomen EU-päätöksenteon kohteiden muuttuvuus ja epätarkkuus vaikuttavat suoraan siihen, millaisen tiedon varaan päätöksenteko voidaan rakentaa. EU-tason päätösehdotuksiin sisältyy komission – yleensä riittävä – selvitys ehdotuksen vaikutuksista ja kustannuksista unionin tasolla, josta voi myös arvioida kansalliset vaikutukset. Neuvottelujen alettua jokaiseen arvioon pitäisi lisätä 26 muun jäsenvaltion tuomat tuntemattoman muuttujan vaikutukset.

Suuren valiokunnan käsityksen mukaan EU-asioiden käsittelyssä eduskunnan tiedonsaannin haasteet harvoin, jos koskaan, liittyvät valtioneuvoston hallussa olevien tietojen tai arvioiden välittymiseen eduskunnan valiokuntien käyttöön. Aika ajoin esiintyvät haasteet pikemminkin liittyvät Suomen julkishallinnon resursseihin sekä EU:n neuvostossa toteutuvan käsittelyn nopeuteen.

Valiokunnan arvion mukaan Suomella on verrokkimaihinsa verraten varsin pieni EU:n asioiden valmisteluun ja käsittelyyn osoitettu virkamieskaaderi. Tällä on välitön yhteys analyysien ja raportoinnin laajuuteen, laatuun ja nopeuteen. Eduskunnan EU-päätöksenteon on tukeuduttava siihen käsiteltävää asiaa sekä muiden jäsenvaltioiden kantoja koskevaan tietoon, jonka Suomen valtionhallinto voi käytössä olevalla henkilöstöllä tuottaa. Mahdollisesti tämä tieto voi olla suppeampaa kuin jonkin suuren jäsenvaltion resurssein annettava tieto. Valiokunta ei tältä osin näe

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2020 vp

toimenpiteitä edellyttävää ongelmaa, mutta muistuttaa, että tiedon saanti ja siten päätöksenteon laatu on aina myös resurssikysymys.

Suuren valiokunnan toiminnassa useimmin nähty, päätöksentekoprosessiin vaikuttava haaste on aika. Viime kuukaudet ovat tuoneet eduskunnan jokaisen valiokunnan nähtäväksi, miten kriisiaikoina nousee haasteeksi sovittaa yhteen rajoitetuin henkilöstöresurssein tiedonsaannin nopeus, kattavuus ja koordinaatio sekä toisaalta kriisin edellyttämä nopea päätöksenteko asioista, joilla voi olla pitkäaikaisia taloudellisia tai muita seurauksia.

Varsinkin kriisitilanteissa käytännön seikat, kuten EU:n toimielinten aikataulut, valtioneuvoston ja eduskunnan kalenterit ja itse kriisin luonne, johtavat tilanteisiin, joissa jokin EU-asia on valmisteltava yhdessä tai useammassa erikoisvaliokunnassa sekä päätettävä suuressa valiokunnassa samana päivänä, jona se on eduskuntaan saapunut. On selvää, että sellaisessa aikataulussa mahdollisuudet perehtyä käsiteltävään asiaan eivät riitä sellaisen tietoon perustuvan kokonaiskäsityksen luomiseen, joka kuuluu demokraattiseen päätöksentekoon. Vaikka varsinainen ongelma ei valiokunnan mielestä ole Suomen toimin ratkaistavissa, valiokunta edellyttää kuitenkin, että valtioneuvosto kaikin käytettävissä olevin keinoin huolehtii asioiden mahdollisimman aikaisesta toimitamisesta eduskuntaan.

Suuri valiokunta panee tyytyväisyydellä merkille, että sillä ei tällä vaalikaudella ole ollut tarvetta huomauttaa valtioneuvostolle EU:n asioiden eduskunnalle toimittamisen oikea-aikaisuudesta.

Suuri valiokunta muistuttaa, että se ei ole halunnut määritellä tarkemmin, minkä ajan kuluessa asian toimittamisen ”viipymättä” on tapahduttava, vaan on tyytynyt edellyttämään, että kirjelmä toimitetaan niin ajoissa, että eduskunnan valiokunnilla on riittävästi aikaa käsitellä asiaa ennen kuin Suomen on ilmoitettava kantansa EU:n neuvostossa tai työryhmässä. Asiaa valmistelevalla ministeriöllä on katsottava olevan paras tieto asian etenemisestä EU:ssa, ja ministeriö vastaa siitä, että asia toimitetaan eduskunnalle riittävän ajoissa.

Perustuslain 96 §:n mukaisen menettelyn muutoseikat voivat olla eräissä tapauksissa ongelmalliset silloin, kun jokin asia edellyttää kiireellistä käsittelyä. Käytännössä perustuslain 96 §:ssä tarkoitettuja asioita on toimitettu eduskunnalle noudattaen 97 §:n mukaisten selvitysten (E-kirje) kevyempiä ulkoisia muutoseikkoja silloin, kun asian kiireellisyys tai luottamuksellisuus ei ole sallinut U-kirjelmän toimittamista. Suuri valiokunta on hiljaisesti hyväksynyt tämän menettelyn, joka täyttää perustuslain 96 §:n keskeisimmät aineelliset vaatimukset edellyttäen, että asiasta sekä valtioneuvoston kannasta annettu tieto on riittävä ja on sovitettu asianmukaisesti yhteen valtioneuvoston sisällä. Tarve tehdä poikkeuksia menettelyissä herättää kysymyksen, onko aihetta selvittää valtioneuvoston sisäisesti mahdollisuuksia virtaviivaistaa U-kirjelmien muutoseikkoja, jotka keskeisiltä osiltaan johtuvat valtioneuvostolain ja valtioneuvoston ohjesäännön säännöksistä, sekä kehittää kirjelmien valmistelua tukevia it-ratkaisuja.

Tässä yhteydessä suuri valiokunta kiinnittää huomiota myös perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla annettaviin vaiteliaisuusmääräyksiin liittyvään käytäntöön. Valtioneuvosto pyytää vaiteliaisuuden noudattamista EU-asioista eduskunnan työjärjestyksessä ja suuren valiokunnan työjärjestyksessä tarkemmin mainitulla tavalla. Vaiteliaisuuspyyntö on tilapäisesti voimassa määräykseenä, kunnes suuri valiokunta on ottanut siihen kantaa. Yleensä valiokunnalla ei ole vaikeuksia

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2020 vp

suostua vaiteliasiutuspyyntöön, joka perustuu Suomen neuvottelutavoitteiden edistämiseen. Meneinä vuosina on kuitenkin ollut tilanteita, joissa riittävästi täsmentämätön vaiteliasiutuspyyntö ja -määräys on tarpeettomasti vaikeuttanut julkista keskustelua tärkeästä asiasta. Tällaiset tilanteet on tällä vaalikaudella vältetty eduskunnan ja valtioneuvoston hyvällä yhteisymmärryksellä. Valiokunta haluaa silti muistuttaa, että julkisuuden rajoitus on väkevä poikkeus eduskuntatyön julkisuudesta. Vaiteliasiutusmääräys annetaan perustuslain mukaan vain välttämättömästä syystä, mistä seuraa, että julkisuus asiakirjasta tai muusta tiedosta on rajoitettava mahdollisimman suppeilta ja tarkkarajaisilta osiltaan sekä vain sen ajan, kun on aidosti välttämätöntä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Edellä olevan johdosta suuri valiokunta kunnioittaen esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa lausunnon huomioon.

Helsingissä 20.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
1. varapuheenjohtaja Jani Mäkelä ps
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Sari Essayah kd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Ville Kaunisto kok
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Lulu Ranne ps
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Iris Suomela vihr
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Anne-Mari Virolainen kok
varajäsen Mari Holopainen vihr
varajäsen Inka Hopsu vihr
varajäsen Mai Kivelä vas
varajäsen Pasi Kivisaari kesk
varajäsen Matias Marttinen kok
varajäsen Hussein al-Tae sd

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2020 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Peter Saramo