

Ulkoasiainvaliokunta

Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Perustuslakivaliokunta on aloittanut omana asianaan selvityksen eduskunnan kattavan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisesta toteutumisesta ja pyytänyt asiassa lausuntoa eduskunnan muilta valiokunnilta. Ulkoasiainvaliokunta toteaa kysymyksen tiedonsaantioikeuden toteutumisesta olevan valiokuntatyön kannalta keskeisen tärkeä ja pitää hyvänä, että perustuslakivaliokunta on nostanut asian esiin. Ulkoasiainvaliokunta on tarkastellut asiaa keskipitkällä aikavälillä kat-
taen kuluvan vaalikauden lisäksi myös aikaisempaa tiedonsaantia. Lausunnossa nostetaan esiin yleisempiä tiedonsaantiin liittyviä huomioita sekä konkreettisia tapauksia myöhäisestä tai muuten ontuvasta tiedonsaannista.

Aluksi ulkoasiainvaliokunta toteaa, että perustuslakivaliokunnan muistiossa O 35/2020 vp esiin nostetut viittaukset tiedonsaannin ongelmista muun muassa hallituksen esitysten käsittelyjen yhteydessä eivät ole näkyneet ulkoasiainvaliokunnan työssä. Esimerkiksi valiokunnan lisätietopyyntöihin liittyen hallituksen esityksiin on saatu vastaukset hyvin. Tiedonsaannin haasteet ovat ennemminkin liittyneet ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsitteleviin UTP-selvityksiin tai niiden saamatta jäämisiin ja O-asioihin. Erityisesti UTP-selvitykset muodostavat merkittävän osan valiokunnan käsittelemistä asioista.

Yleisesti valiokunnan tiedonsaannissa korostuu valtioneuvoston tiedottamisvelvollisuuden toteutuminen keskeisten ja merkittävien ulko- ja turvallisuuspolitiikan asioiden osalta. Useat ulko- ja turvallisuuspolitiikan asiat ja neuvottelut ovat luottamuksellisia ja tapahtuvat perustellusti suljettujen ovien takana. Valiokunta ei voi olla tällaisista asioista tietoinen omaehtoisesti, eikä asioista tiedottaminen siten voi perustua valiokunnan esittämiin pyyntöihin vaan valtioneuvoston on itse oltava tietojen toimittamisessa aktiivinen. Olematon valiokunnan informointi estää ulkopoliittian parlamentaarisen valvonnan toteutumisen ja vaikuttaa myös luottamuksen rapautumiseen

Valiokunnan lausunto UaVL 4/2020 vp

toimijoiden välillä. Eduskunnan perustuslaillisen aseman ja vaikutusvallan turvaamiseksi ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ulkoasiainvaliokunta painottaakin valtioneuvoston oma-aloitteisen tiedottamisen tärkeyttä UTP-asioissa valiokunnan suuntaan. Tämä on valiokunnan työn kannalta perustavanlaatuinen välttämättömyys.

Eduskunnan perustuslaillisen aseman kannalta mahdollisesti tärkeiden tietojen saamatta jäämisen lisäksi on valitettavaa, että valiokunta joissakin tapauksissa on saanut muilta toimijoilta tai lehdistön kautta tietoonsa toimialaansa kuuluvia tärkeitä asioita ja sen pohjalta joutunut jälkikäteisesti pyytämään asiassa valtioneuvostolta tietoja.

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. Sittemmin tiedonsaanti edellä mainituilla sektoreilla on parantunut.

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. Sekä parlamentaarisen valvonnan että tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksiensa toteutumiseksi ulkoasiainvaliokunta painottaa varhaisen tiedonsaannin merkitystä sen toimialaan kuuluvissa asioissa. Eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun valiokunta myös viittaa perustuslain 96 §:ään, jonka mukaisesti valtioneuvoston on toimitettava eduskunnalle ehdotus eduskunnan toimivaltaan kuuluvasta Euroopan unionissa päätettävästä asiasta viipymättä siitä tiedon saatuaan.

Nato-yhteistyöhön liittyen esimerkkinä räikeästä eduskunnan tiedonsaantioikeuden laiminlyömisestä voidaan pitää tapaa, jolla ulkoministeriö lähes kahden vuoden viiveellä informoi ulkoasiainvaliokuntaa ja puolustusvaliokuntaa keskeisestä Suomen Nato-kumppanuuden sisältöön vaikuttavasta kehityskulusta. Perustuslain 47 §:n mukaan eduskunnalla on oikeus saada viipymättä asian käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Valiokunnan tiedonsaantioikeus ei voi olla siitä kiinni, että valiokunnan puolelta osataan tehdä etukäteen oikeita kysymyksiä puolustuspolitiikan hoidosta, vaan valtioneuvoston pitää itse aktiivisesti täyttää tiedonantovelvoite. Valiokunta huomauttaa, että se jatkaa Nato-kumppanuusasian eduskuntakäsittelyyn liittyvän merkittävän kuulemisviiveen selvittämistä lisäkuulemisilla myöhemmässä vaiheessa.

Ottaen huomioon luottamuksellisuuden korostumisen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä turvaluokitellun materiaalin merkittävän osuuden sektorin valmisteluasiakirjoissa ulkoasiainvaliokunta korostaa eduskunnan tiedonsaantioikeuden ulottumista myös salassa pidettäviin asiakirjoihin. On hyvä, että perustuslakivaliokunnan muistiossa O 35/2020 vp käsitellään tätä aihealuetta. Kuten muistiossa todetaan, valiokunnan tiedonsaantioikeuteen ei vaikuta se, että valiokunnan tarvitsemat tiedot olisivat esimerkiksi oikeudelliselta luonteeltaan salassa pidettäviä eikä perustuslainsa ole säädetty sellaisista perusteista, joiden käsillä ollessa valtioneuvosto tai yksittäinen ministeriö voisi jättää jonkin tiedon antamatta eduskunnalle. Tähän liittyen valiokunta nostaa esiin

Valiokunnan lausunto UaVL 4/2020 vp

puolustusvoimien kansainvälisten sotaharjoitusten käsittelyn ulkoasiainvaliokunnassa vaalikauden 2015—2019 loppupuolella. Valiokunta esitti useampia tietopyyntöjä asian käsittelystä TP-Utvassa. Lopulta asiassa saavutettiin tyydyttävä ratkaisu, mutta valiokunnassa syntyi ajoittain vaikutelma, että valiokunnan tiedonsaantioikeuden kattavuus myös salaiseksi luokitellun materiaalin osalta tuotti ongelmia.

Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota myös perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla annettaviin vaitelaisuusmääräyksiin. Ulkoasiainvaliokunnalla ei ole yleensä ongelmia suostua perusteltuihin vaitelaisuuspyyntöihin, mutta turhien tai riittämättömästi täsmennettyjen vaitelaisuuspyyntöjen välttämiseksi valiokunta korostaa olevan tärkeää, että valtioneuvostossa noudatetaan tarkkaa harkintaa sen suhteen, mille asioille ja missä laajuudessa vaitelaisuuspyyntöjä esitetään. Muutoin vaitelaisuuspyynnöillä ja -määräyksillä voidaan tarpeettomasti vaikeuttaa julkista keskustelua tärkeistä ulkopoliittikan kysymyksistä.

Valtioneuvoston toimittamien tietojen riittävydestä puolestaan käytiin keskustelua valiokunnan käsitellessä O-asiana Syyrian ajankohtaiseen tilanteeseen liittyvää Al-Holin pakolaisleirin tilannetta loppuvuodesta 2019. Valiokunta totesi äänestyksen jälkeen valtioneuvoston selvityksen asiassa riittäväksi. Asiassa jätettiin yksi eriävä mielipide selvityksen riittämättömyydestä. Asian käsittely jatkuu eduskunnassa perustuslakivaliokunnassa ja aikanaan täysistunnossa.

Valiokunnan tiedonsaantioikeuteen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa liittyy myös tasavallan presidentin asema ulkopoliitiikassa. Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Ulkoasiainvaliokunta toteaa valiokunnan tapaamisten presidentin kanssa olevan erinomainen keskustelukanava ja väylä tiedonvaihtoon. Säännöllisten mutta suhteellisen harvakseltaan toteutuvien tapaamisten rinnalla systemaattinen kirjallinen tiedottaminen valtioneuvoston toimesta olisi perusteltua, kuten valiokunta jo vuonna 2010 totesi. Tuolloin käsitellessään hallituksen esitystä Suomen perustuslain muuttamisesta ulkoasiainvaliokunta kiinnitti huomiota valtioneuvoston tiedottamisen tehostamiseen kansainvälisistä asioista perustuslain 97 §:n nojalla niin, että se kattaa myös presidentin ulkopoliittisen toiminnan, ml. merkittävät matkat ja tapaamiset (UaVL 5/2010 vp —HE 60/2010 vp). Valiokunta uudistaa tämän kannanoton.

Ulkoasiainvaliokunnan toimialaan kuuluvien kansainvälisten sopimusten ratifiointien osalta valiokunta korostaa neuvotteluprosesseihin liittyvän tiedottamisen tärkeyttä. Kansainvälisiin sopimuksiin johtavat neuvotteluprosessit ovat usein pitkiä, kestoiltaan useita vuosia, ja valiokunta korostaa olevan tärkeää, että se pidetään pitkin prosessia tietoisena neuvottelujen kulusta eikä vasta sopimuksen ratifiointivaiheessa, jolloin eduskunta on käytännössä ota tai jätä -tilanteessa. Tiedonsaannissa korostuu oikea-aikaisuus ja säännöllisyys kulloistenkin neuvottelujen etenemisen mukaisesti. Ne antavat valiokunnalle sille kuuluvissa asioissa tosiasiallisen mahdollisuuden vaikuttaa neuvottelujen lopputulokseen sekä myötävaikuttavat sopimusten kotimaisen ratifioinnin mahdollisimman ripeään käsittelyyn aikanaan valiokunnassa. Esimerkkeinä tällaisista pitkistä valiokunnan toimialaan kuuluvista neuvotteluista ovat EU:n kumppanuus- ja vapaakauppasopimusneuvottelut.

Valiokunnan lausunto UaVL 4/2020 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ulkoasiainvaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mika Niikko ps
varapuheenjohtaja Erkki Tuomioja sd
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Petteri Orpo kok
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Juha Sipilä kesk
jäsen Ville Tavio ps
jäsen Anne-Mari Virolainen kok
varajäsen Atte Harjanne vihr
varajäsen Sakari Puisto ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tiina Larvala