

## Hur riksdagens grundlagsfästa rätt att få information tillgodoses

Av riksdagens ställning som högsta statsorgan samt som statsorgan som utövar lagstiftningsmakt och statsfinansiell makt följer att riksdagen måste få tillförlitlig och omfattande information till grund för sitt beslutsfattande. Det är en nödvändig förutsättning för de grunder för en demokratisk regeringsform som anges i grundlagen. Riksdagens omfattande rätt att få information tryggar också den parlamentariska kontrollen av statsrådet.

Enligt en uttrycklig bestämmelse i 47 § i grundlagen har riksdagen rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. Bestämmelsen omfattar både skyldighet att på eget initiativ tillstå riksdagen behövlig information och skyldighet att lägga fram sådan information som riksdagen begär (RP 1/1998 rd, s. 98/II). Den minister som saken gäller ska se till att utskott utan dröjsmål får handlingar och andra upplysningar som de behöver och som finns hos myndigheterna (RP 1/1998 rd, s. 98/II, GL 47 § 1 mom.).

Enligt grundlagsutskottets praxis påverkas rätten att få information inte av att de upplysningar ett utskott behöver är sådana

till sin juridiska karaktär att de borde hållas

hemliga (GrUB 7/1990 rd, s. 2/II). Bestämmelser om behandling av sekretessbelagda handlingar i utskott och om utskottsmedlemmarnas tystnadsplikt finns i 50 § 2 och 3 mom. i grundlagen och i 43 a–43 c § i riksdagens arbetsordning. I grundlagen finns inga bestämmelser om sådana grunder på vilka statsrådet eller ett enskilt ministerium kan underlåta att lämna någon uppgift till riksdagen. En enskild riksdagsledamots rätt att av myndigheterna få för uppdraget som riksdagsledamot behövliga uppgifter i myndigheternas besittning gäller dock enligt 47 § 3 mom. i grundlagen inte uppgifter som ska hållas hemliga eller som gäller en proposition om statsbudgeten under beredning. Denna begränsning gäller dock inte utskottets rätt att få information.

Av det konstitutionella förhållandet mellan statsorganen följer således att det är statsrådets uppgift och skyldighet att ta fram den information som riksdagen behöver. Det är uppenbart att bedömningen av om informationen behövs eller inte hör till riksdagens exklusiva behörighet. Statsrådets grundlagsfästa skyldighet att lämna upplysningar är generell, med den begränsningen att en enskild ministers skyldighet endast sträcker sig till dokument och information som finns hos myndigheter inom ministeriets ansvarsområde. Utskottets rätt till information omfattar också sekretessbelagda handlingar och uppgifter som behövs i behandlingen av ett ärende.

Varken grundlagen eller någon annan lag ställer i sig något uttryckligt krav på tillförlitligheten hos den information som lämnas till riksdagen. Tillförlitlighetskravet kan dock grundas på riksdagens ställning som högsta statsorgan samt på den fördelning av statliga uppgifter mellan olika statsorgan som baserar sig på grundlagen.

Uttrycket tillförlitlighet kan avse att uppgifterna är innehållsmässigt konsekventa och korrekta, dvs. innehållsmässigt korrekta, samt att uppgifterna är relevanta med tanke på det ärende som behandlas. Tillförlitligheten gäller också informationens bredd. Informationen ska alltså beskriva det aktuella ärendet och fenomenet i tillräcklig omfattning och behandla dess olika dimensioner. Riktighetskravet inbegriper att utredningarna motsvarar verkligheten och att exempelvis motiveringen till ett förslag ger en korrekt beskrivning av författningens innehåll och tolkningarna av det. I fråga om kalkyler innebär riktighetskravet att kalkylerna ska vara korrekta. Tillförlitlighet innebär att det aktuella ärendet eller fenomenet beskrivs så korrekt som möjligt, vilket också innebär att osäkerhetsfaktorer lyfts fram så tydligt som möjligt (se t.ex. Statens revisionsverks revisionsberättelser 16/2012, s. 26; på finska).

Riksdagens möjligheter att sköta sina konstitutionella uppgifter enligt grundlagen och dess ställning som högsta statsorgan försvagas väsentligt om det vid en objektiv bedömning inte går att förutsätta att statsrådet lämnar så korrekta uppgifter som möjligt. Ett adekvat kunskapsunderlag och kontroll av underlaget är viktiga principer också i statsrådets anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner och i riksdagens anvisningar om riksdagens medverkan i behandlingen av EU-ärenden. En väsentlig princip för beredningen av riksdagsärenden är att statsrådet och särskilt de föredragande tjänstemännen och ministeriets kanslichef är skyldiga att försäkra sig om att lagberedningen och kunskapsunderlaget uppfyller objektivitetskravet.

Som nedan visas har det dock förekommit problem i anknytning till riksdagens omfattande rätt att få information på det sätt som avses i grundlagen. Det finns därför skäl att utreda frågan.

- 1) **Beredskapslagen.** Under de nu aktuella undantagsförhållandena och behandlingen av lagstiftning om begränsningsåtgärder har grundlagsutskottet vid flera tillfällen sett sig nödgat att understryka betydelsen av riksdagens rätt att få information och utskottets behov av att få all information, framlagd på behörigt sätt, som är av betydelse vid behandlingen av ett ärende. Utskottet har sett sig tvunget att särskilt utöva rätten att få information enligt 47 § i grundlagen för att få sådan utredning som uppgiftslämnaren på eget initiativ borde ha ställt till utskottets förfogande. Utskottet anser att statsrådet bör fästa särskild uppmärksamhet vid frågan (GrUB 7/2020 rd, GrUB 8/2020 rd). Det förefaller som om de påpekanden [om tillgodoseendet av rätten till information] som utskottet har framfört under de pågående undantagsförhållandena inte har beaktats (GrUB 12/2020 rd).
- 2) **Lagstiftningsärenden.** Den bristande informationsgången är inte begränsad till de aktuella undantagsförhållandena. När exempelvis social- och hälsovårdsreformen behandlades under förra valperioden nödgades utskottet vid flera tillfällen be statsrådet om noggrannare utredning enligt 47 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 26/2017 rd, GrUU 15/2018 rd). Grundlagsutskottet har i sin praxis stött på åtskilliga fall som pekar i samma riktning. Det är uppenbart att även andra utskott har haft liknande erfarenheter.
- 3) **Ett aktuellt avgörande av biträdande justitiekanslern.** Det finns anledning att fästa särskild uppmärksamhet vid biträdande justitiekanslerns avgörande i ett klagomål om finansministeriets förfarande vid lämnande av uppgifter till riksdagen. I klagomålet begärdes det att finansministeriets förfarande, sådant det återgetts i en tidningsartikel, skulle undersökas. Enligt artikeln hade ministeriet under den avgörande fasen för landskaps- och vårdreformen undanhållit riksdagen väsentliga uppgifter. Enligt artikeln kunde uppgifterna ha lett till lagändringar som skulle ha hindrat genomförandet av reformen inom utsatt tid. Riksdagens kansli lämnade ett yttrande i ärendet. I yttrandet fästes uppmärksamhet vid vikten av att riksdagens rätt att få information tillgodoses och att behörigheten att fastställa riksdagens behov av uppgifter ankommer på riksdagen. Vidare gavs en bedömning av vilken betydelse den bristfälliga informationen har för lagstiftningen. Biträdande justitiekanslern ansåg dock att det av utredningen i ärendet inte framgick att de som berett propositionen skulle ha underlåtit att lämna riksdagen uppgifter som var av betydelse för behandlingen av ärendet.

Biträdande justitiekanslerns avgörande avviker från riksdagens uppfattning. I biträdande justitiekanslerns avgörande ignoreras den konstitutionella aspekten att statsrådets laglighetsövervakning enligt grundlagen inte kan avgöra vilket slag av information riksdagen anser vara behövlig. Justitiekanslersämbetets tillsynsbehörighet sträcker sig inte till riksdagen.

Professorn i författningsrätt Tuomas Ojanen har i offentligheten bedömt att det förefaller som om biträdande justitiekanslern i så stor utsträckning som möjligt strävat efter förståelse för finansministeriets försök till förklaringar. Enligt Ojanen står det ur grundlagssynpunkt klart att det varken är biträdande justitiekanslerns eller finansministeriets tjänstemäns uppgift att bedöma vilka uppgifter som är relevanta och väsentliga för riksdagen. Alla behövliga uppgifter ska lämnas till riksdagen, och detta krav accentueras när riksdagen uttryckligen begär tilläggsuppgifter (HS 10.4.2020). Också professor Veli-Pekka Viljanen har betonat att statsrådet inte kan ifrågasätta riksdagens bedömning av vad den anser vara väsentliga och relevanta uppgifter. All information som riksdagen begär ska lämnas in (HS 10.4.2020).

Enligt en utredning som riksdagens kansli gav i ärendet påverkade tjänstemännens förfarande också innehållet i utskottsarbetet, eftersom de uppskattningar och kalkyler som tjänstemännen i de olika utskotten gjorde till stöd för utskottets arbete byggde på felaktiga utgångspunkter. Felets väsentlighet förstärktes av att grundlagsutskottet i sitt utlåtande uttryckligen förutsatte att ärendet utreds utifrån en uppgiftsbaserad finansiering. Om lagarna i propositionen om social- och hälsovården under förra valperioden hade hunnit behandlas och godkännas på basis av de uppgifter som lämnats, skulle det påtalade förfarandet ha lett till att inkorrekt lagstiftning hade godkänts i riksdagen.

- 4) **EU-ärenden.** Grundlagsutskottet har vid flera tillfällen haft anledning att fästa statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid kravet på tillräcklig och aktuell information till riksdagen också i EU-ärenden genom förfaranden enligt 96 och 97 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 6/2020 rd och GrUU 28/2017 rd). Syftet med bestämmelserna i 96 § i grundlagen är att säkerställa riksdagens möjligheter att påverka beredningen av alla EU-beslut som till sitt innehåll skulle falla inom riksdagens behörighet om Finland inte vore medlem i Europeiska unionen (se StoUU 3/1995 rd och GrUU 20/1996 rd). I detta avseende har särskilt ärenden som hör till området för lagstiftning ansetts vara av väsentlig betydelse med tanke på riksdagens behörighet (GrUU 20/1996 rd). Genom kravet på att information utan dröjsmål ska lämnas har det medvetet betonats att riksdagen ska tillförsäkras faktiska möjligheter att yttra sig om förslaget och påverka utformningen av Finlands förhandlingsståndpunkter (se RP 1/1998 rd, s. 154/I, och t.ex. GrUU 14/2017 rd). Hur rätten att få information tillgodosetts har till denna del tidigare utretts också i riksdagens revisionsutskott, som lämnade ett betänkande om riksdagens rätt att få information om de europeiska finansiella stabilitetsarrangemangen (ReUB 2/2013 rd).

*Mot bakgrund av det som anförts ovan är det motiverat att grundlagsutskottet som eget ärende inleder en utredning om huruvida riksdagens omfattande rätt att få information tillgodosetts på det sätt som avses i grundlagen.*