

Perustuslakivaliokunta

Tiistai 28.4.2020 klo 18.00—20.37

Läsnä

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr (4, 5, 6, 7, 8, 9, 10) (3 osittain)
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkkä Kemppi kesk (4, 5, 6, 7, 8, 9, 10) (3 osittain)
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Mats Löfström r (4, 5, 6, 7, 8, 9, 10) (3 osittain)
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok (4, 5, 6, 7, 8, 9, 10) (3 osittain)
jäsen Tuula Väättäin sd
varajäsen Esko Kiviranta kesk (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7) (8 osittain)
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Leena Meri ps
varajäsen Tom Packalén ps (1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10) (3 osittain)
varajäsen Iiris Suomela vihr (4, 5, 6, 7, 8, 9, 10) (3 osittain)

Sihteerit

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala

1. Nimenhuuto

Toimitettiin nimenhuuto. Läsnä oli 13 jäsentä.

2. Päätösvaltaisuus

Kokous todettiin päätösvaltaiseksi.

3. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan investointipankin tekemästä ehdotuksesta EU Covid-19 -takuurahaston perustamisesta (EU Covid-19 -takuurahasto)

Valtioneuvoston U-kirjelmä U 9/2020 vp
Valtioneuvoston U-jatkokirjelmä UJ 11/2020 vp

Pöytäkirja PeVP 30/2020 vp

Asiantuntijalausunto U 9/2020 vp PeV 28.04.2020 professori Janne Salminen Asiantuntijalausunto A 3

Asiantuntijalausunto U 9/2020 vp PeV 28.04.2020 professori Tuomas Ojanen Asiantuntijalausunto B 3

Asiantuntijalausunto U 9/2020 vp PeV 28.04.2020 professori Päivi Leino-Sandberg Asiantuntijalausunto C 3

Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 11/2020 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valiokunta päätti perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla, että asian käsittelyyn osallistuvien valiokunnan jäsenten on noudatettava vaiteliaisuutta jatkokirjelmän muistion viimeisen kappaleen osalta vielä julkistamattomien tietojen takia.

Valiokunnassa olivat kuultavina:

- finanssineuvos Kristina Sarjo, valtiovarainministeriö
- professori Janne Salminen, liite
- professori Tuomas Ojanen, liite
- professori Päivi Leino-Sandberg, liite

Valiokunta lopetti asiantuntijakuulemisen.

Valiokunta kävi valmistavan keskustelun.

4. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esitys HE 4/2020 vp

Asiantuntijalausunto HE 4/2020 vp PeV 28.04.2020 valtiovarainministeriö Asiantuntijalausunto A 4

Asiantuntijalausunto HE 4/2020 vp PeV 19.03.2020 professori Kaarlo Tuori Asiantuntijalausunto B 4

Valiokuntaan ovat saapuneet kirjalliset lausunnot:

- valtiovarainministeriö, liite
- professori Kaarlo Tuori, liite

Valiokunta päätti lisäasiantuntijoista. Kutsutaan kuultaviksi: valtiovarainministeriön edustaja, sosiaali- ja terveysministeriön edustaja, professori Olli Mäenpää ja professori Pauli Rautiainen. Pyydetään kirjallinen lausunto: professori Kaarlo Tuori.

5. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2018

Kertomus K 2/2019 vp

Pöytäkirja PeVP 30/2020 vp

Valiokunnan mietintöluonnos Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2018 A 5

Sihteeri esitteli mietintöluonnoksen.

Valiokunta kävi yleiskeskustelun.

Yksityiskohtaisessa käsittelyssä valiokunta hyväksyi mietintöluonnoksen sellaisenaan.

Valiokunta päätti yksimielisesti pitää käsittelyä asian ratkaisevana käsittelynä.

Asian käsittely valiokunnassa on päättynyt.

6. Valtioneuvoston selvitys: Neuvottelut EU:n uudesta kumppanuudesta Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa

Valtioneuvoston E-selvitys E 6/2020 vp

Liiteasiakirja Neuvottelut EU:n uudesta kumppanuudesta Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa

Perustuslakivaliokuntaan on saapunut tiedoksi jatkokirjelmä EJ 5/2020 vp - E 6/2020 vp.

Valiokunta merkitsi asian tiedoksi.

Asian käsittely valiokunnassa on päättynyt.

7. Valtioneuvoston selvitys: Euroopan komission tiedonanto: Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittaminen unionissa – tilannekatsaus ja mahdolliset jatkotoimet

Valtioneuvoston E-selvitys E 17/2019 vp

Liiteasiakirja Komission tiedonanto: Oikeusvaltioperiaatteen lujittaminen unionissa – ajankohtaiskatsaus

Perustuslakivaliokuntaan on saapunut tiedoksi jatkokirjelmä EJ 6/2020 vp - E 17/2019 vp.

Valiokunta merkitsi asian tiedoksi.

Asian käsittely valiokunnassa on päättynyt.

8. Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta

Valiokunnan oma asia O 35/2020 vp

Muu asiakirja vkn_muistio_O_35_2020vp.pdf

Päätettiin aloittaa omana asiana selvitys eduskunnan kattavan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisesta toteutumisesta.

Merkittiin valiokunnalle jaetuksi: valiokuntaneuvoksen muistio.

Pöytäkirja PeVP 30/2020 vp

Valiokunta hyväksyi asiantuntijasuunnitelman. Kutsutaan kuultaviksi: valtioneuvoston kanslian edustaja, valtioneuvoston oikeuskansleri, oikeusministeriön edustaja, professori Mikael Hidén, professori Olli Mäenpää, professori Tuomas Ojanen, professori Veli-Pekka Viljanen ja professori Janne Salminen.

Valiokunta päätti pyytää suuren valiokunnan, ulkoasiainvaliokunnan, valtiovarainvaliokunnan, tarkastusvaliokunnan, hallintovaliokunnan, lakivaliokunnan, liikenne- ja viestintävaliokunnan, maa- ja metsätalousvaliokunnan, puolustusvaliokunnan, sivistysvaliokunnan, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan, talousvaliokunnan, tiedusteluvalvontavalio-
kunnan, tulevaisuusvaliokunnan, työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan ja ympäristövaliokunnan lausunnon. Määräaika lausunnon antamiselle on 22.5.2020.

Eduskunnan tiedonsaantioikeuksien perustuslainmukaisesta toteuttamisesta

Eduskunnan asemasta ylimpänä valtioelimenä sekä lainsäädäntövaltaa ja valtiontaloudellista valtaa käyttävänä valtioelimenä johtuu, että eduskunnan on saatava luotettavat ja kattavat tiedot päätöksentekonsa perustaksi. Tämä on perustuslaissa säädettyjen kansanvaltaisen hallitusmuodon perusteiden toteuttamisen välttämättömiä edellytyksiä. Eduskunnan laaja tiedonsaantioikeus turvaa myös valtioneuvoston parlamentaarista valvontaa.

Eduskunnalla on perustuslain 47 §:n 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, PL 47 §:n 1 mom.).

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 ole säädetty 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 tosin perustuslain 47 §:n 3 momentin mukaan koske salassa pidettäviä tietoja eikä valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä. Rajoitus ei kuitenkaan koske valiokunnan tiedonsaantioikeutta.

Valtioelinten välisestä valtiosääntöisestä suhteesta johtuu siten, että valtioneuvoston tehtävänä ja velvollisuutena on tuottaa eduskunnalle tämän tehtävissä tarvitsemat tiedot. Ilmeistä on, 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. Valiokunnan oi-

Pöytäkirja PeVP 30/2020 vp

keus ulottuu myös sen asioiden käsittelyssä tarvitsemiin salassa pidettäviin asiakirjoihin ja tietoihin.

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 valtiolinten kesken.

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 valtioneuvoston antamien hallituksen esitysten laadintaohjeiden ja eduskunnan osallistumisesta EU-asioiden käsitelyyn annettujen ohjeiden tärkeitä periaatteita. Valtioneuvoston ja erityisesti esittelevien virkamiesten ja ministeriön kansliapäällikön velvollisuus varmistua objektiivisesta lainvalmistelusta ja tietoperustasta ovat olennaisia valtiopäiväasioiden valmistelua koskevia periaatteita.

Eduskunnan kattavan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisessa toteutumisessa on kuitenkin ollut ongelmia, joita on syytä selvittää:

- 1) Valmiuslaki. Nyt käsillä olevien poikkeusolojen aikana perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen käsitellessään rajoitustoimenpiteitä koskevaa lainsäädäntöä 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 mielestä valtioneuvoston on syytä kiinnittää asiaan erityistä huomiota (PeVM 7/2020 vp, PeVM 8/2020 vp). Valiokunnan mukaan on vaikuttanut siltä, että valiokunnan käynnissä olevien poikkeusolojen aikana esittämiä huomioita [tiedonsaantioikeuden toteuttamisesta] ei ole otettu huomioon (PeVM 12/2020 vp).

- 2) Lainsäädäntöasiat. Tiedonkulun ongelmallisuus ei ole rajoittunut käsillä oleviin poikkeusoloihin. Esimerkiksi käsitellessään sote-uudistusta edellisellä vaalikaudel-

Pöytäkirja PeVP 30/2020 vp

la valiokunta joutui useaan otteeseen pyytämään valtioneuvostolta perustuslain 47 §:n 2 momentin perusteella hallituksen esityksestä ilmenevää tarkempaa selvitystä (PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp). Asiasta on samaan suuntaan viittaavaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä paljon. Ilmeistä on, että myös muilla valiokunnilla on ollut samankaltaisia kokemuksia.

3) Apulaisoikeuskanslerin tuore ratkaisu. Erityistä huomiota on syytä kiinnittää apulaisoikeuskanslerin ratkaisuun kanteluasiassa valtiovarainministeriön menettelystä tietojen antamisesta eduskunnalle. Kantelussa pyydettiin tutkimaan lehtiartikkelissa väitettyä valtiovarainministeriön menettelyä. Artikkelin mukaan ministeriö oli pimmittänyt 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 lausunnon, jossa kiinnitettiin laillisuusvalvonnan huomiota eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumiseen ja eduskunnan tiedonsaantitarpeen määrittelyvallan kuulumiseen eduskunnalle sekä annettiin arvio esitetyn puutteellisen tiedon merkityksestä lainsäädännölle. Apulaisoikeuskansleri kuitenkin katsoi, että asiassa saadusta selvityksestä ei ilmennyt, että esityksen valmistelijat olisivat jättäneet eduskunnalle kertomatta asian käsittelyn kannalta merkityksellisiä tietoja.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu poikkeaa eduskunnan näkemyksestä. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa on sivuutettu se perustuslaillinen näkökulma, jonka mukaan valtioneuvoston laillisuusvalvonta ei voi perustuslain mukaan määrittää sitä, millaista tietoa eduskunta pitää tarpeellisenä. Oikeuskanslerinviraston valvontatoimivalta ei ulotu eduskuntaan.

Valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojanen on arvioinut julkisuudessa, että vaikuttaa siltä, että apulaisoikeuskansleri on pyrkinyt mahdollisimman paljon ymmärtämään valtiovarainministeriön selitysyrityksiä. Ojasen mukaan perustuslain näkökulmasta on selvää, ettei apulaisoikeuskanslerin eikä valtiovarainministeriön virkamiesten tehtävänä ole arvioida, mitkä tiedot ovat eduskunnalle merkityksellisiä ja oleellisia. Kaikki tarvittavat tiedot on eduskunnalle toimitettava ja tämä vaatimus korostuu, kun eduskunta nimenomaisesti lisätietoja pyytää (HS 10.4.2020). Myös professori Veli-Pekka Viljanen on korostanut, että valtioneuvosto ei voi kyseenalaistaa sitä, mitä eduskunta pitää oleellisina ja merkityksellisinä tietoina. Kaikki eduskunnan pyytämät tiedot on toimitettava (HS 10.4.2020).

Eduskunnan kanslian asiassa antaman selvityksen mukaan ministeriön virkamiesten menettely vaikutti myös valiokuntatyön sisältöön, ja eri valiokuntien virkamiehet laativat arvioita ja laskelmia valiokunnan työn tueksi virheellisistä lähtökohdista. Virheen olennaisuutta lisäsi se, että perustuslakivaliokunta edellytti lausunnoissaan nimenomaisesti asian selvittämistä vastaamaan tehtäväkohtaista rahoitusta. Mikäli hallituksen sote-esitykseen sisältyvät lait olisi viime vaalikaudella ehditty käsitellä ja hyväksyä annettujen tietojen varassa, sanottu menettely olisi johtanut siihen, että lainsäädäntö olisi eduskunnassa hyväksytty virheellisenä.

Pöytäkirja PeVP 30/2020 vp

4) EU-asiat. 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). 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). 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). Tiedonsaantioikeuden toteutumista on eduskunnassa selvitetty tältä osin aiemmin myös tarkastusvaliokunnassa, joka on antanut mietinnön eduskunnan tiedonsaannista Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä (TrVM 2/2013 vp).

Edellä esitetyn valossa on perusteltua, että perustuslakivaliokunta aloittaa omana asianaan selvityksen eduskunnan kattavan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisesta toteutumisesta.

9. Muut asiat

Muita asioita ei ollut.

10. Seuraava kokous

Ilmoitettiin, että valiokunnan seuraava kokous on keskiviikkona 29.4.2020 klo 9.00.

Pöytäkirjan vakuudeksi

Valiokuntaneuvos Matti Marttunen