



Jakelussa mainitut

ASIA

Valtiovarainministerin lausuma eduskunnan kyselytunnilla

KANTELUT

Oikeuskanslerinvirastoon saapui seitsemän valtiovarainministeri Alexander Stubbin menettelyjä koskevaa kantelua (OKV/1662/1/2015, OKV/1666/1/2015, OKV/1670/1/2015, OKV/1671/1/2015, OKV/1675/1/2015, OKV/1678/1/2015 ja OKV/1748/1/2015). Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies siirsi oikeuskanslerin käsiteltäviksi seitsemän valtiovarainministerin menettelyjä koskevaa oikeusasiamiehelle osoitettua kantelua (OKV/1735/1/2015, OKV/1736/1/2015, OKV/1737/1/2015, OKV/1738/1/2015, OKV/1739/1/2015, OKV/1740/1/2015 ja OKV/1741/1/2015) ja yhden oikeusasiamiehelle osoitetun kantelun, jonka kantelija itsekin oli toimittanut samansisältöisenä myös oikeuskanslerinvirastoon (OKV/1662/1/2015). Kanteluissa on pääosin kyse valtiovarainministerin eduskunnan kyselytunnilla esittämästä hallintarekisteriasiaa koskevasta lausumasta. Eräissä kanteluissa arvostellaan myös muita valtiovarainministerin julkisuudessa esittämiä lausumia, muun muassa hänen radiohaastattelussa esittämänsä lausumaa hallituksen kilpailukyypaketin perustuslainmukaisuuden selvittämisestä. Yhdessä kantelussa arvostellaan finanssialan järjestön roolia hallintarekisteriasian valmistelussa. Yhdessä kantelussa viitataan valtiovarainministerin lausumaa yleisemmin myös valtiovarainministeriön menettelyyn hallintarekisterihankkeen viestinnässä. Tämä kysymys on oikeusasiamiehen erikseen käsiteltävänä.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Valtiovarainministerin menettelystä tehtiin 4.12.2015 välikysymys (VK 5/2015 vp). Valtiovarainministeri vastasi välikysymykseen 15.12.2015. Eduskunta päätti 16.12.2015 äänin 126-56, että valtioneuvosto nauttii eduskunnan luottamusta.

SELVITYS

Kun käytettävissäni oli valtiovarainministerin antama vastaus hänen samoja menettelyjään koskeneeseen välikysymykseen, en katsonut tarpeelliseksi pyytää häneltä erillistä selvitystä tämän kanteluasian käsittelyä varten.

Valtiovarainministeri totesi välikysymykseen antamassaan vastauksessa muun muassa seuraavaa: ”Keskustelussa käyttämäni prosenttiluku myönteisten viranomaislausuntojen osuudesta oli virheellinen. Tätä virhettä olen pyytänyt anteeksi. Välikysymyksessä esitettyä väitettä tietoisesta tai toistuvasta väärän tiedon antamisesta pidän vääränä ja sopimattomana.” ”Ministeriltä voi ja pitääkin odottaa erityistä tarkkuutta, se on selvä.”

Valtiovarainministeri käsitteli välikysymykseen antamassaan vastauksessa myös radiohaastattelussa esittämänsä hallituksen kilpailukyypaketin valmistelua koskenutta lausumaa sekä kysymystä finanssialan järjestön roolista hallintarekisteriasian valmistelussa.

TAUSTATIETOJA

Arvopaperikeskusasetushankkeen (Arvopaperien säilytysmallien laajentumisen ja yhdyntöjen markkinarakenteiden toteuttamisen arviointi sekä arvopaperikeskusasetuksen täytäntöönpanon valmistelu, VM033:00/2014) työryhmä asetettiin 21.3.2014 ja seurantaryhmä 26.3.2014. Hankkeessa on järjestetty kolme lausuntokierrosta: 1.7.-13.8.2014 (lausuntoyhteenvedo 3.10.2014), 14.11.-28.11.2014 (lausuntoyhteenvedo 5.3.2015) ja 21.10.-2.11.2015 (lausuntoyhteenvedo 23.11.2015).

Valtiovarainministeriö on julkaissut hanketta koskevia tiedotteita 19.3.2014 (Työryhmä selvittämään arvopaperikeskusasetuksen voimaantuloa ja osakeomistuksen julkisuutta), 1.7.2014 (Työryhmä ehdottaa viranomaisten ylläpitämää omistajatietorekisteriä pörssiosakkeille), 3.10.2014 (Arvopaperikeskusten kilpailu avautuu – osakeomistusten julkisuuden muutosten valmistelu jatkuu), 14.11.2014 (Arvopaperikeskusasetuksen tuomat lakimuutokset uudelle lausuntokierrokselle), 1.12.2014 (Lakiluonnokseen arvo-osuusjärjestelmästä 33 lausuntoa), 2.10.2015 (Arvopaperien säilytys avautuu kilpailulle), 21.10.2015 (Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoja arvopaperisäilytyksen avaamisesta kilpailulle), 3.11.2015 (Arvopaperisäilytyksen avaamisesta kilpailulle tuli 36 lausuntoa) ja 23.11.2015 (Lausuntoyhteenvedo arvopaperisäilytyksestä valmistui). Lausuntopyyntöjen johdosta saadut lausunnot ja niistä laaditut lausuntoyhteenvedot ovat olleet saatavilla verkossa valtioneuvoston hankerekisteristä. Hankkeella on lisäksi verkossa oma kotisivu (<http://vm.fi/arvopaperisailytyk>).

Valtiovarainministeri totesi eduskunnan kyselytunnilla 26.11.2015 muun muassa seuraavaa: ”Viranomaiset, joihinka te äsken viittasitte, kritisoivat sitä järjestelmää, joka meillä on nykypäivänä. Jos me katsomme näitä lausuntoja, niin noin 90 prosenttia lausunnoista on itse asiassa myönteisiä.”

RATKAISU

Perustuslain 60 §:n 2 momentin mukaan ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Vastuunalaisuus eduskunnalle kattaa sekä poliittisen että oikeudellisen vastuun. Poliittinen vastuu toteutuu eduskunnan osoittaman epäluottamuksen kautta. Oikeudellinen vastuu eduskunnalle toteutuu ministerisyytteen nostamisena valtakunnanoikeudessa (HE 1/1998 vp). Perustuslain 114-116 §:ssä tarkoitettussa ministerivastuunasiassa on kysymys siitä, onko ministeri tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syytä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Lainsäädäntö

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 47 §:n 1 momentin mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 3 §:n mukaan kyseisessä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomainen on kyseisen lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisten toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Julkisuuslain 19 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on pyydettyessä annettava suullisesti tai muulla sopivalla tavalla tietoja muun muassa lainsäädännön uudistamista koskevan työn käsittelyvaiheesta, esillä olevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusten arvioinneista sekä asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista. Viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa säädetään julkisuuslain 20 §:ssä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (julkisuusasetus) 8 a §:n mukaan valtioneuvoston viranomaisen tiedotuksen, julkaisutoiminnan ja muun viestinnän tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta sekä tuottaa ja jakaa tietoa, joka luo yksilöille ja yhteisöille edellytyksiä muodostaa mahdollisimman totuudenmukainen kuva viran-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

omaisten toiminnasta, vaikuttaa hallintoviranomaisissa valmisteilla oleviin yleisesti merkittäviin asioihin sekä valvoa omia etujaan ja oikeuksiaan. Valtionhallinnon viranomaisten viestintää suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon viestinnän merkitys viranomaiselle säädettyjen tehtävien tehokkaassa hoitamisessa sekä viranomaisen ja kansalais- ja etujärjestöjen välisessä yhteistyössä. Viestinnän suunnittelusta ja järjestämisestä säädetään julkisuusasetuksen 8 b ja 8 c §:ssä.

Valtioneuvoston kanslia on antanut 15.9.2010 Valtionhallinnon viestintäsuosituksen (Valtioneuvoston kanslian määräykset, ohjeet ja suositukset 2/2010) ja 29.10.2013 Valtioneuvoston strategisen viestinnän linjaukset (Valtioneuvoston kanslian määräykset, ohjeet ja suositukset 4/2013).

Arviointi

Minulla ei ole kanteluiden ja valtiovarainministerin välikysymykseen antaman vastauksen perusteella aihetta epäillä, että valtiovarainministeri olisi menetellyt lainvastaisesti radiohaastattelussa esittämäänsä hallituksen kilpailukyypaketin valmistelua koskeneeseen lausumaan tai finanssialan järjestön rooliin hallintarekisteriasian valmistelussa liittyen. Keskityn sen vuoksi arvioimaan valtiovarainministerin eduskunnan kyselytunnilla esittämää hallintarekisteriasiaa koskevaa lausumaa.

Kansanedustajien eduskunnassa esittämien lausumien arviointi ei kuulu lähtökohtaisesti oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan. Toisaalta ministerinä toimivan kansanedustajan toiminta kuuluu oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan piiriin siltä osin, kun on kysymys kyseisen henkilön toiminnasta ministerin roolissa. Tässä tapauksessa on ollut kysymys ministerinä toimivan kansanedustajan ministerin roolissa antamasta vastauksesta eduskunnan kyselytunnilla.

Ministerin eduskunnassa tapahtuvan toiminnan sekä erityisesti ministerin eduskunnalle antamien tietojen riittävyyden ja oikeellisuuden ensisijainen arvioija on eduskunta itse. Tässä tapauksessa valtiovarainministerin menettely onkin ollut välikysymyksen kautta ministerin nauttiman luottamuksen arviointimenettelyssä käsiteltävänä.

Nopeatahtisessa eduskuntakeskustelussa lausumien epätarkkuus on sinänsä ymmärrettävää. Toisaalta tässä tapauksessa oli kyse jo aikaisemmin julkista keskustelua herättäneestä ja siten ennakoitavissa olleesta seikasta, viranomaisten suhtautumisesta hallintarekisterisuunnitelmiin.

Eduskunnalle annettavat virheelliset lausuntopalautetta koskevat tiedot ovat ongelmallisia paitsi eduskunnan tiedonsaantioikeuden, myös perustuslaissa turvattujen osallistumisoikeuksien kannalta. Toisaalta tämän tapauksen arvioinnissa on otettava huomioon myös se, että kysymys ei ollut jo eduskunnan käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä, vaan vasta esitysluonnoksesta, ja että sitä koskeva lausuntopalaute oli yleisesti saatavilla.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Minulla ei ole käytettävissäni olevien tietojen perusteella syytä epäillä, että valtiovarainministeri olisi antanut eduskunnan kyselytunnilla hallintarekisteriasiaa koskevia virheellisiä tietoja tarkoituksellisesti. Kun valtiovarainministeri on eduskunnassa ministerin nauttiman luottamuk-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

sen arviointimenettelyn yhteydessä toisaalta todennut antamiensa tietojen virheellisyyden ja toisaalta korostanut ministerin huolellisuusvelvollisuutta tietojen antamisessa, asia ei anna enää aihetta enempiin toimenpiteisiini.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Kansliapäällikkö

Kimmo Hakonen

JAKELU

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi