

Asia: VN/19968/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Akava ry kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Hallitusohjelmaneuvoitteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuus

Yleistä:

Perustuslain 12 §:n 2 momenttiin kirjattu julkisuusperiaate on olennainen osa suomalaista oikeusvaltiota ja demokratiaa. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, ja tästä voidaan poiketa vain välttämättömistä ja laissa täsmällisesti säädetyistä syistä. Asiakirjajulkisuus on keskeinen edellytys kansalaisten oikeudelle osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja valvoa poliittista päätöksentekoa. Julkinen keskustelu vahvistaa myös päätöksenteon legitimitettä.

Hallitusohjelmaneuvoittelut ovat poliittisesti merkittävä prosessi, jonka tuloksena määritellään hallituksen tavoitteet ja tärkeimmät tehtävät toimikaudelle. Lähtökohtana tulee olla avoimuus ja läpinäkyvyys. Tästä poikkeaminen on perusteltua vain silloin, kun kyse on asiakirjoista, jotka on lain nojalla selkeästi määrätty salassa pidettäviksi, tai joiden väliaikainen salassapito on välttämätöntä neuvottelurauhan turvaamiseksi. Viime vuosina yhteiskunnallinen kehityssuunta on ollut avoimuuden lisääminen, mitä muun muassa vuoden 2024 alusta voimaan tullut avoimuusrekisterilaki edistää.

Avoimuuden edistäminen on yleinen yhteiskunnallinen tavoite, eikä ehdotettu sääntely saa muodostaa siihen poikkeusta ilman painavia ja täsmällisesti perusteltuja syitä. Poliittisen prosessin toimivuus edellyttää kuitenkin, että toimijoilla on mahdollisuus käydä valmisteluvaiheessa myös luottamuksellisia keskusteluja. Alustavien kantojen ja näkemysten välitön julkisuus voi heikentää avointa ajatustenvaihtoa ja vaikeuttaa kompromissien löytämistä sekä vaikuttaa hallitusneuvottelijoiden käyttämiin tiedonhankintatapoihin.

Yksityiskohtaiset huomiot:

1. Julkisuuden rajoittamisen edellytykset ja niiden täyttyminen

Akava kiinnittää huomiota siihen, ettei esitysluonnos anna vielä riittävää varmuutta siitä, että julkisuusperiaatteesta poikkeavalle sääntelylle asetetut täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset täyttyvät. Perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti korostanut, että perusoikeusrajoitusten tulee olla täsmällisiä, tarkkarajaisia ja välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi.

Luonnoksessa ehdotetaan, että asiakirjan julkisuutta voidaan lykätä, jos sen antaminen ”voi aiheuttaa haittaa hallitusohjelman neuvotteluiden toteuttamiselle”. Ilmaisuu on varsin väljä ja jättää ministeriöille laajan harkintavallan ilman täsmällisiä oikeudellisia kriteereitä. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisen julkisuusperiaatteen rajoittaminen edellyttää, että sääntely täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset: rajoituksen on perustuttava lakiin, oltava täsmällinen ja tarkkarajainen, hyväksyttävään tarkoitukseen perustuva, suhteellisuusperiaatteen mukainen sekä välttämätön.

Esityksen perusteluissa todetaan, että kynnys asiakirjan julkisuuden rajaamiseen olisi tarkoitettu korkeaksi. Tämä ei kuitenkaan ilmene pykälätekstistä, jonka muotoilu ”voi aiheuttaa haittaa” ei vastaa esityksen perusteluissa ilmaistua tavoitetta. Nyt ehdotettu kynnys ”voi aiheuttaa haittaa” on pikemminkin matala. Lisäksi esityksestä jää epäselväksi, milloin tarkoitettu korkea kynnys julkisuuden rajaamiseksi täyttyisi. Esityksen perusteluissa ei esimerkiksi riittävästi täsmennetä, minkä tyyppinen tieto voisi vaarantaa hallitusneuvottelujen toteutumisen. Myös ”haitan” käsite on määrittelemätön, eikä ole selvää, minkä tahon näkökulmasta haitan syntymistä olisi arvioitava.

Ministeriölle esitysluonnoksessa asetettu velvollisuus arvioida, milloin tietojen antaminen voisi haitata poliittista prosessia, on ongelmallinen. Kuten luonnoksen perusteluissa todetaan, hallitusneuvottelut ovat eduskuntaryhmien välinen poliittinen prosessi, johon viranomaiset eivät osallistu. Ministeriöillä ei siten ole tosiasiallisia edellytyksiä arvioida, mikä tieto voisi vaarantaa neuvottelut, ja eri neuvotteluosapuolet voivat lisäksi tulkita ”haittaa” hyvin eri tavoin. Tämä voi asettaa virkamiehet kohtuuttoman harkintavastuun eteen ja johtaa ministeriöissä erilaiseen

tulkintakäytäntöön. Seurauksena voisi tällöin olla oikeusvarmuuden heikentyminen ja hallintovalitusten lisääntyminen.

2. Lainsäädäntötekhninen ratkaisu

Sääntely on tarkoitus toteuttaa muuttamalla valtioneuvostosta annettua lakia. Ehdotetun sääntelyn luontevin paikka olisi kuitenkin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Julkisuuslakiin sijoitettuna sääntely muodostaisi selkeän osan asiakirjajulkisuutta ja sen rajoituksia koskevasta kokonaisuudesta.

Tehtävään määäämismenettely

Akava katsoo, että tehtävään määäämisestä ei tule säätää valtioneuvostolaissa, vaan sen paikka on valtion virkamieslaissa, jossa sen käyttö ja rajaukset olisi täsmällisesti määriteltävä.

Ojala Katri
Akava ry