

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvostosta annettua lakia (175/2003) siten, että siihen lisätään lainsäädännön arviointineuvostoa koskevaa sääntelyä. Lakiin lisättäisiin myös hallitusten arkistoihin kuuluvia asiakirjoja koskevaa sääntelyä. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi sääntelyä, jolla rajoitettaisiin tiettyjen hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta. Lakiin lisättäisiin myös tehtävään määräämismenettelyä valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä koskevaa sääntelyä.

Lainsäädännön arviointineuvostoa koskeva sääntely

Oikeusministeriö katsoo, että esityksen lähtökohta siitä, että lainsäädännön arviointineuvostosta säädettäisiin jatkossa lain tasolla, on kannatettava. Neuvoston työn käytännön merkitys lainvalmistelun kehittämisessä puoltaa tätä, vaikka perustuslaki ei sinällään edellytäkään laintasoista sääntelyä. Neuvostolle luonnoksessa osoitetut tehtävät vastaavat nykyistä sääntelyä. Oikeusministeriö pitää tarpeellisena ns. jälkiarviointimandaatin osalta tehtyä täsmennystä siitä, että neuvosto ei itse tee jälkiarviointeja, vaan arvioi niiden laatua esim. raporttien pohjalta.

Arviointineuvostosta säädetään tällä hetkellä perustuslain nojalla annetussa asetuksessa. Ehdotettuun tavallisen lain tasolle lisättävään pykälään sisältyisi myös asetuksenantovaltuus. Asetuksenantovaltuuden mukaan neuvoston tehtävistä, kokoonpanosta, nimittämisestä, päätösvaltaisuudesta ja toiminnan järjestämisestä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Huomio kiinnittyy siihen, että aineellisessa perussäännöksessä säädetään lähinnä arviointineuvoston tehtävistä, mutta neuvoston kokoonpanosta ja toiminnan järjestämisestä ei ole perussäännöksiä lain tasolla. Näin ollen epäselväksi jää, mistä asioista voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä asetuksella. Jatkovalmistelussa tulisi täsmentää asetuksenantovaltuutta tai laissa säädettäviä perussäännöksiä siten, että olisi selvää, mistä asioista annetaan tarkempaa sääntelyä.

Hallituksen arkistoja koskeva sääntely

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

Esityksessä ehdotetaan säädettävän hallituksen arkistoon tallennettavista asiakirjoista ja tutkimusluvasta näihin asiakirjoihin.

Esitysluonnoksessa on sinänsä asianmukaisesti kuvattu henkilötietojen käsittelyyn liittyvää yleissääntelyä. Luonnoksesta puuttuu kuitenkin arvio siitä, olisiko annettava sääntely tietosuoja-asetusta täsmentävää tai täydentävää sääntelyä ja minkä asetuksesta seuraavan liikkumavaran puitteissa kyseistä sääntelyä annettaisiin. Tämän arvion voi sijoittaa joko tietosuojavaikutuksia koskevan arvion yhteyteen tai säätämisyjärjestysperusteluihin.

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälän 4 momentissa olisi informatiivinen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Viittaus ei lähtökohdaisesti ole tarpeen, eikä perusteluissa ole tuotu esiin erityisiä syitä sille, miksi viittaussäännös tarvittaisiin. Lisäksi varsinainen säännös on muotoiltu aineellisen viittaussäännöksen muotoon ...”sovelletaan, mitä oikeudenkäynnin...”. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida informatiivisen viittaussäännöksen tarpeellisuutta ja tarvittaessa myös muotoilla säännös informatiivisen viittauksen muotoon. (ks. lainkirjoittajan opas, jakso 12.13.2)

Hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta koskeva sääntely

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tunnistettu ehdotettavan sääntelyn merkitsevän rajoitusta perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvattuun julkisuusperiaatteeseen. Perusteluissa katsotaan, että rajoitukseen on perustuslaissa tarkoitetut välttämättömät syyt. Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa olevan välttämättömä perustuslain 61 §:ssä säänneltyjen hallitusneuvotteluiden neuvottelurauhan turvaamiseksi ja valtioneuvoston muodostamisprosessin asianmukaisen toteutumisen varmistamiseksi. Kumpakaan perustetta ei ole perusteluissa kuvattu tarkemmin. Epäselväksi jää, miten julkisuuden rajoittamisen ehdotetulla tavalla arvioidaan olevan välttämättömä neuvottelurauhan turvaamiseksi ja miten julkisuuden rajoittaminen toisaalta neuvottelurauhan turvaisi. Vastaavasti ei ole kuvattu tarkemmin perustetta siitä, mitä tarkoitetaan valtioneuvoston muodostamisprosessin asianmukaisen toteutumisen varmistamisella. Säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan myös ministeriöiden erityisrooliin, jonka merkitys perusteluna jää epäselväksi. Säätämisyjärjestysperustelut perustuslain 12 §:n 2 momentin edellyttämästä välttämättömästä syystä julkisuuden rajoittamiselle jäävät näin ollen varsin pintapuolisiksi ja osin epämääräisiksi. Tämä herättää väistämättä kysymyksen siitä, onko kyseessä perustuslain 12 §:n 2 momentin mukainen välttämättömä julkisuusperiaatteen rajoitus.

Säätämisyjärjestysperusteluissa perustellaan myös ehdotettavan julkisuusperiaatteen rajoituksen oikeasuhtaisuutta, täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Julkisuutta rajaavaan säännökseen onkin sisällytetty joitakin elementtejä, kuten sääntelyn ajallinen raja, joka kaventaa ehdotetusta sääntelystä seuraavaa julkisuuden rajoitusta. Ehdotuksen mukaan rajoitusta voitaisiin soveltaa vain silloin, kun asiakirjojen yleisöjulkisuuden voitaisiin arvioida aiheuttavan haittaa hallitusneuvotteluiden toteuttamiselle. Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että ”edellytysten julkisuuden rajaamiseen olisi asiakirjojen julkisuuden yleisten tulkintaperiaatteiden, lähtökohtaisen julkisuusolehtaman ja aiheutuvan haitan vaatimuksen kautta tarkoitettu asettuvan korkealle” (vastaavasti myös säännöskohtaiset perustelut s. 50). Koska vahinkoedellytyslauseke on kuitenkin sidottu hallitusneuvotteluille aiheutuvaan mahdolliseen haittaan, ei julkisuuden rajoituksen kynnys asetu käytännössä kovinkaan korkealle. Perusteluissa korkeasta kynnyksestä todettu vaikuttaa olevan ristiriidassa ehdotetusta sääntelystä seuraavan lopputuloksen kanssa.

Julkisuuslain systematiikassa salassapitoperusteiden vahinkoedellytyslausekkeet on sidottu muun muassa vahingon tai haitan arviointiin, joista nyt käsillä olevaan säännökseen valittu haittaedellytys asettaa julkisuuden rajoittamisen kynnyksen matalammaksi kuin vahinkoa koskeva edellytys sen asettaisi. Lisäksi kun arvioinnin kohteena on

hallitusneuvotteluille aiheutuva haitta, jää edellytys varsin väljäksi, arvostuksenvaraiseksi ja potentiaalisesti ristiriitaisiin näkemyksiin perustuvaksi. Haittaedellytyksen täyttymisen arviointi jää siinä määrin epämääräiseksi, että sen täyttymistä on myös tiedonpyytäjän varsin vaikea kiistää.

Säännösmuotoilun osalta huomio kiinnittyy siihen, että vahinkoedellytyslauseke on muotoiltu muotoon ”voi aiheuttaa haittaa”. Julkisuuslain salassapitoperusteissa käytetyt vahinkoedellytyslausekkeet on tyypillisesti muotoiltu muotoon ”aiheutuisi/aiheuttaisi haittaa”. Säännös on muotoiltu siten, että haitan aiheutumisesta ei tarvitse olla minkäänlaista varmuutta vaan pelkkä haitan aiheutumisen mahdollisuus riittää säännöksen soveltamisen perusteeksi. Tältäkin osin säännöksen muotoilu asettaa kyseenalaiseksi perustelujen toteutumuksen siitä, että julkisuuden rajoituksen edellytykset on esityksessä tarkoitettu asettuvan korkealle.

Vahinkoedellytyslausekkeesta ja muista muodollisista rajauksista huolimatta sääntely sisältää säännöspерusteisesti hyvin vähän takeita sille, että ehdotettu julkisuuden rajoitus ei muodostuisi kategoriseksi pääsäännöksi ja vahinkoedellytyslausekkeen täyttymisen arviointi jäisi näennäiseksi. Luonnoksen yleisperusteluista (s. 29) myös ilmenee, että haitan arviointi voisi olla viranomaiselle haastavaa, sillä kyse ei olisi viranomaisen omalle prosessille aiheutuvien vaikutusten arvioinnista. Perusteluissa todetaankin, että ministeriö voisi tiedustella hallitustunnustelijan tai hallitusneuvottelijoiden näkemystä julkiseksi tulon ajankohdan vaikutuksista. Vahinkoedellytyslausekkeen muotoilusta johtuen viranomaisen, joka kuitenkin vastaa asiakirjan luovuttamista koskevan päätöksen lainmukaisuudesta, lienee vaikea kiistää tai arvioida toisin hallitusneuvottelijan näkemystä neuvotteluille aiheutuvasta haitasta. Myös tästä seikasta johtuen vahinkoedellytyslausekkeesta huolimatta säännöksen soveltaminen ja julkisuuden rajoitus voisi muodostua käytännössä kategoriseksi (vrt. vaikutusarvioissa s. 31 todettu).

Säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että ehdotettu muutos tukisi sitä, että neuvottelurauha hallitusneuvotteluprosessissa turvattaisiin ja että neuvotteluiden aikana herkinäkin pidettyjen tietojen osalta myös jatkossa muodostuisi viranomaisien asiakirjoja. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, missä määrin esitettyä perustelua voidaan pitää asianmukaisena perusteluna ehdotetulle sääntelyllä. Perustelu vaikuttaa pitävän sisällään ajatuksen siitä, että hallinto jatkossa vaikuttaisi omilla toimillaan siihen, että viranomaisen asiakirjoja ei syntyisi, jos julkisuutta toivotulla tavalla ei olisi mahdollista rajoittaa (ks. myös yleisperustelut s. 25). Muutoinkin esityksessä jää jossain määrin epäselväksi se, missä määrin julkisuuden rajoituksen tavoitteena ja perusteena esityksessä on sen varmistaminen, että viranomaiset voivat osallistua hallitusohjelmaneuvotteluihin (esim. perustelulausumat s. 25-26) ja missä määrin kyse on varsinaisen poliittisen prosessin neuvottelurauhan suojaamisesta. Mikäli kyse on ensimmäisestä, ei tämä kuitenkaan ilmene esimerkiksi vahinkoedellytyslausekkeen muotoilusta.

Yleisperusteluissa (s. 15) huomio kiinnittyy siihen, että perusteluissa todetaan, että hallitusneuvotteluihin kohdistuva julkisuusintressi on liittynyt useimmiten ensisijaisesti siihen, mistä asioista ja yksityiskohdista neuvotteluissa keskustellaan, ei välttämättä niinkään viranomaisen neuvotteluita varten tuottamaan tietosisältöön itsessään. Julkisuuslain ja julkisuusperiaatteen näkökulmasta sillä, mitä tarkoitusta varten tietoja pyydetään, ei tulisi lain soveltamisen näkökulmasta olla merkitystä. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, missä määrin julkisuusintressin arvioinnin merkitystä on tarkoitus käyttää perusteluna esitettävälle sääntelylle. Tämänkin perustelun asianmukaisuutta tulisi arvioida jatkovalmistelussa.

Yleisperusteluissa on viitattu eräisiin hallinto-oikeuden ratkaisuihin, jotka ovat koskeneet hallitusneuvotteluihin liittyviä asiakirjoja. Nykytilan arvioinnissa todetaan, että voimassa olevan julkisuuslain tulkintalinjat voivat kuitenkin aiheuttaa tulkinnallisia kysymyksiä

neuvotteluiden aikana muodostuvien asiakirjojen osalta, mikäli tietojen välittömän julkiseksi tulemi-sen voidaan katsoa vaikeuttavan neuvotteluiden asianmukaista toteuttamista. Julki-suuslain säännösten tulkinnanvaraisuuden sijaan esityksessä kysymys vaikuttaa olevan enemmän siitä, että julkisuuslain nykyiset tulkinnat eivät vastaa toivottua asiantilaa ja nyky-tilan mukaisten tulkintojen katsotaan vaikeuttavan neuvotteluiden asianmukaista toteutta-mista. Tämän olisi syytä käydä selkeämmin ilmi nykytilan arvioinnista.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisen toiminnan julkisuuden sään-telyllä on tyypillisesti verrattain suoraa merkitystä ihmisten perusoikeuksien toteutumiseen. Säättämisyjärjestysperusteluissa on viitattu julkisuuslain esitöiden lausumiin siitä, että riittä-vän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja että julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoimin-nan kritiikin ja valvonnan edellytys. (HE 309/1993 vp, s. s. 56/II ja 58/I). Esitysluonnoksessa on kappale ehdotetun sääntelyn perusoikeusvaikutuksista, mutta vaikutusten arviointi on suppeaa ja viittaa lähinnä säättämisyjärjestysarviossa todettuun. Näin ollen esityksessä ko-rostuu vahvasti viranomaisnäkökulma, mitä ei voi pitää asianmukaisena ottaen huomioon sääntelyn kiinnittyminen perusoikeuksien toteutumiseen ja myös edellä kuvatut julkisuuspe-riaatteen funktiot.

Oikeusministeriö toteaa kokoavasti, että ehdotetun säännöksen väljäksi jäävästä muotoi-lusta seuraa merkittäviä epävarmuuksia sen suhteen, olisiko ehdotetussa sääntelyssä kyse perustuslain 12 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla välttämättömästä julkisuusperiaatteen rajoituksesta ja onko rajoitus muotoiltu riittävän täsmällisellä ja tarkkarajaisella tavalla. Jat-kovalmistelussa on syytä pyrkiä täsmentämään säännöstä tavalla, joka aidosti rajaisi esitet-tävän julkisuuden rajoituksen perustuslaissa tarkoitetulla tavalla välttämättömään.

Tehtävään määräämistä koskeva sääntely

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi tehtävään määräämisestä valtioneuvos-tossa ja sen ministeriöissä. Säännöksen mukaan ministeriö voi määrätä ministeriön yhtei-seen virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn muun kuin valtion virkamieslain 26 §:n 3 koh-dassa tarkoitetun virkamiehen ministeriön organisaatioyksikön johtamistehtävään tai muu-hun tehtävään määrääjäksi tai toistaiseksi. Tehtävään määräämisestä ei ole tällä hetkellä laintasoisia säännöksiä lukuun ottamatta virkamieslaissa säädettyä muutoksenhakukielloa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi lain tasolla tehtävään määräämisestä valtio-neuvostossa ja sen ministeriöissä. Esitysluonnoksesta ilmenee, että ehdotettavan sään-nöksen taustalla on osin korkeimman hallinto-oikeuden hiljattain antama ratkaisu (K-HO:2025:21). Esitysluonnoksen mukaan säätämällä asiasta valtioneuvostolaissa poistettai-siin menettelyyn liittyvä oikeudellinen epävarmuus.

Ehdotettu säännös jättää säännösperusteisesti verraten avoimeksi sen, minkälaisiin tehtä-viin ja millä edellytyksillä virkamies voitaisiin säännöksen perusteella määrätä tehtävään määräyksellä. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Tehtävään määräämistä rajoittaisivat vain virkamiehen virkanimike ja kyseistä virkaa koskevat säännökset, sekä käytännössä virkamiehen osaaminen. Tehtävään määräämismenettelyllä ei voitaisi muut-taa virkamiehen tehtäviä siten, että kyseessä olisi asiallisesti viran olennainen muuttami-nen. Menettelyllä ei voitaisi kiertää kelpoisuusvaatimuksia.” Lisäksi perusteluissa todetaan, että ”suosituksena kuitenkin olisi, että tehtävään määräys olisi ajallisesti rajoitettu, koska tehtävämääräyksellä ei ole tarkoitus muuttaa virkaa”. Näistä rajauksista ei kuitenkaan sää-dettäisi laissa. Luonnoksen säännöskohtaisista perusteluista ilmenee niin ikään, että tehtä-vään halukkaat voisivat ilmoittautua avoiimiin tehtäviin, mutta poikkeuksellisesti tehtävään voitaisiin määrätä myös ilman sisäistä ilmoittautumismenettelyä. Säännöksen sanamuodon ja perustelujen perusteella ei ole selvää, perustuisiko säännöksessä tarkoitettu tehtävään määrääminen aina virkamiehen suostumukseen, vai olisiko myös muunlaiset ratkaisut

mahdollisia. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida mahdollisuuksia täsmentää säännösperusteisesti tehtävään määräämisen edellytyksiä ja tehdä tarkemmin selkoa perusteluissa esimerkiksi siitä, perustuisiko tehtävään määräys aina virkamiehen suostumukseen. Tällä on merkitystä myös vaikeaselkoiseksi jäävän päätöksiä koskevan muutoksenhakusääntelyn soveltamisessa.

Pykälässä säädettäisiin viittaussäännös virkamieslaissa säädettyyn tehtävään määräämistä koskevaan muutoksenhakukieltoon. Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty tarkemmin sitä, koskisiko virkamieslaissa viitattu muutoksenhakukielto säännöksen mukaan myös tilanteita, joissa tehtävään määräys päättyy ministeriön päätöksellä. Lakiehdotuksen 26 e §:n 3 momentissa viitatussa virkamieslain säännöksessä mainitaan ainoastaan tehtävään määräämistä koskevat päätökset, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen. Tällaisten tehtävämääräyksen päättymistä koskevien päätösten perustuminen virkamiehen suostumukseen jää ehdotetun säännöksen ja perustelujen perusteella epäselväksi. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida muutoksenhakukielton soveltumista näihin päätöksiin ja selvittää tätä myös säännöstasolla. Muutoksenhakukieltoa arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota esityksessäkin viitattuun virkamieslakia koskeneeseen perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 51/2010 vp), jossa muutoksenhakukielto katsottiin asianmukaiseksi rajata ainoastaan sellaisiin tehtävään määräämistä koskeviin päätöksiin, johon virkamies on antanut suostumuksensa.

Lisäksi huomio kiinnittyy siihen, että korkein hallinto-oikeus on edellä viitatussa ratkaisussaan arvioinut tehtävään määräämistä koskevan päätöksen valituskelpoisuutta ja muutoksenhakijan valitusoikeutta. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa on rinnastettu kyseinen tehtävään määräämistä koskeva valintapäätös oikeusvaikutuksiltaan virkaan tai virkasuhteeseen nimittämiseen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valintapäätöksellä oli asiassa nimittämispäätökseen rinnastuvalla tavalla olennainen merkitys hakijoiden oikeudellisen aseman kannalta.

Tehtävään määräämistä koskevasta menettelystä ehdotetaan säädettäväksi varsin väljin sanamuodoin siten, että se lain tasolla mahdollistaa jatkossa tehtävään määräämismenettelyn käyttämisen varsin monenlaisissa tilanteissa. Jatkovalmistelussa tulisikin arvioida, missä määrin nyt ehdotettava sääntely mahdollistaa sellaiset tehtävään määräämistä koskevat päätökset, jotka oikeusvaikutuksiltaan rinnastuvat virkaan tai virkasuhteeseen nimittämiseen. Edelleen tulisi arvioida, missä määrin tällöin on asianmukaista, että tällaisiin tehtävään määräämistä koskeviin päätöksiin säädettäisiin lähtökohtaisesti muutoksenhakukielto, kun virkaan tai virkasuhteeseen nimitettäessä vastaavaa muutoksenhakukieltoa ei olisi.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Liisa Leppävirta

VN/19968/2025-OM-37

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: