

Asia: VN/19968/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää lausuntonansa seuraavaa:

Lainsäädännön arviointineuvosto

Ministeriön näkemyksen mukaan arviointineuvostosta ja sen tehtävistä on perusteltua säätää lain tasoisella säädöksellä. Esitetty sääntely vaikuttaa perustellulta ja toimivalta. Ministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että paraikaa valtiovarainministeriössä on valmisteilla talouspolitiikan arviointineuvostoa koskevaa sääntelyä (ks. Finanssipoliittisten sääntöjen uudistamista valmisteleva työryhmä, hanke VM118:00/2024). Kyseessä on tietyiltä osin saman tyyppinen elin kuin lainsäädännön arviointineuvosto. Kaavailussa sääntelyssä on kuitenkin päädytty joltain osin erilaiseen sääntelyratkaisuun. Eroa on muun muassa siinä, millä tasolla elimestä ja sen toiminnasta säädetään lain tasoisella säädöksellä.

Esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen mukaan lainsäädännön arviointineuvosto olisi päätösvaltainen, kun käsittelyyn osallistuu puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan lisäksi vähintään kaksi muuta jäsentä. Asia ratkaistaisiin yksinkertaisella äänen enemmistöllä. Esitys ei näyttäisi ainakaan selkeästi mahdollistavan sitä, että neuvosto voisi ratkaista merkitykseltään vähäisempiä hallinnollisia asioita myös muulla tavalla. Arviointineuvoston käsiteltäväksi voinee kuitenkin tulla erinäisiä hallinnollisia päätöasioita, kuten esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin perustuvia valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Selkeyden ja neuvoston toiminnan sujuvuuden varmistamiseksi voisi olla perustelua säätää asiasta niin, että neuvosto voisi työjärjestyksessään määrätä neuvostolle kuuluvien hallinnollisten asioiden ratkaisuvallasta asetuksen 4 §:stä poikkeavalla tavalla.

Sosiaali- ja terveysministeriö tuo tässä yhteydessä lisäksi esille tarpeen luoda talouspolitiikan arviointineuvoston rinnalle hyvinvointipolitiikan arviointineuvosto, jonka tehtävänä olisi tuottaa riippumaton näkökulma hyvinvointi- ja terveyspolitiikan tueksi. Tällainen arviointi- ja seurantaelin

voisi koota yhteen ja analysoida tutkimuslaitosten tuottamaa tietoa, ennakoida nousevia hyvinvointiin vaikuttavia yhteiskunnallisia muutossuuntia ja katalysoida niistä käytävää keskustelua sekä arvioida yhteiskuntapoliittisia toimia laaja-alaisen hyvinvoinnin näkökulmasta. Kansanterveyden neuvottelukunta on ehdottanut hyvinvointipolitiikan arviointineuvoston perustamista vuonna 2022. Asiaa on ehdotettu lisäksi muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2020 asettaman, arkkipiispa emeritus Kari Mäkisen johtaman työryhmän raportissa (VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2020:19, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162283>).

Hallituksen arkistot

Ministeriön näkemyksen mukaan myös hallituksen arkistoista ja niihin liittyvistä tutkimusluvista on perusteltua säätää lain tasoisella säädöksellä. Esitetty sääntely vaikuttaa perustellulta ja toimivalta.

Hallitusneuvottelujen asiakirjajulkisuus

Sosiaali- ja terveysministeriön pitää hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen viivästettyä julkisuutta perusteltuna. Esitetyssä säännöksessä kyse on vain julkisuuden viivästyttämisestä (tyypillisesti joillain viikoilla) eikä siis esimerkiksi siitä, että asiakirjat eivät tulisi lainkaan julkiseksi. Viivästettyä julkisuutta on esityksessä lisäksi rajattu vahinkoedellytyslausekkeella. Näin muotoiltuna esitetty julkisuuden rajausta ei ministeriön arvion mukaan muodostu ongelmalliseksi suhteessa julkisuusperiaatteeseen.

Esityksen mukaan viivästetty julkisuus tulisi kyseeseen vain, jos tiedon antaminen aiemmassa vaiheessa voisi aiheuttaa haittaa hallitusneuvotteluiden toteuttamiselle. Esityksen mukaan haitta voisi koskea esimerkiksi neuvotteluiden vaikeutumista tai merkittävää pitkittymistä taikka niiden estymistä tai keskeytymistä. Mahdollinen haitta kytkeytyisi kaiketi ennen kaikkea siihen, millaisia neuvotteluiden poliittisiin asetelmiin vaikuttavia muutoksia tietojen antamisella olisi. Sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan ministeriön virkakunnan voisi käytännössä olla hyvin vaikeaa arvioida, miltä osin tiedon antaminen voisi aiheuttaa haittaa neuvotteluille. On myös jossain määrin epäselvää, miten ministeriön tulisi pyrkiä selvittämään asiaa. Esityksessä on katsottu, että ministeriö voisi tarvittaessa tiedustella hallitusneuvottelijoiden näkemystä asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohdan vaikutuksista. Voisi kuitenkin olla myös niin, että esimerkiksi eri eduskuntaryhmiä edustavien neuvottelijoiden arviot mahdollisesta haitasta eroaisivat toisistaan.

Sikäli kuin hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen viivästetystä julkisuudesta säädetään, sitä koskeva sääntely olisi lähtökohtaisesti perusteltua ulottaa koskemaan kaikkia viranomaisia eikä pelkästään ministeriöitä. Sääntely esitetään nyt toteutettavaksi osana valtioneuvostosta annetun lain muutosta. Tässä toteuttamisvaihtoehdossa säännöksen soveltamisalan rajausta yksinomaan ministeriöihin ymmärrettävää. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää kannatettavana esityksessä esitettyä ajatusta siitä, että julkisuuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta koskeva sääntely harkittaisiin siirrettäväksi osaksi julkisuuslakia ja se laajennettaisiin koskemaan myös muita viranomaisia kuin ministeriöitä, mikäli tämä saatujen kokemusten perusteella arvioidaan tarkoituksenmukaiseksi.

Esityksessä on esitetty riittävät perusteet hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen rajoitetulle viivästetylle julkisuudelle. Viivästetyn julkisuuden tarpeen ymmärrettävyyttä voisi kuitenkin lisätä,

jos esityksen perusteluissa kuvattaisiin vielä nykyistä tarkemmin hallitusneuvotteluiden roolia osana suomalaista poliittista prosessia sekä erityisesti neuvottelurauhan merkitystä neuvotteluiden onnistumiselle.

Demokratian ja sananvapauden kannalta on aivan olennaista, että tärkeistä yhteiskunnallisista aiheista on mahdollisuus käydä julkista keskustelua. Samoin on olennaista, että poliittisista linjauksista on mahdollista käydä avointa julkista keskustelua ennen niiden toimeenpanoa. Samalla demokratian kannalta on yhtä lailla tärkeää, että yhteiskunnan kannalta keskeiset poliittiset prosessit ovat toimivia. Poliittisten prosessin toimivuuden kannalta yksi keskeinen elementti on se, että poliittisten toimijoiden on mahdollista käydä poliittisten linjausten valmisteluvaiheessa myös luottamuksellista keskustelua ilman, että kaikki keskustelussa esillä olleet alustavat kannat ja näkökohdat päätyvät julkisuuteen.

Kuten esityksessä on todettu, yleisestikin ottaen valmistelu- ja neuvottelurauhan voidaan katsoa olevan edellytyksenä laadukkaalle valmistelulle ja päätöksenteolle. Yhteiskunnan kehityksen kannalta keskeisissä poliittisluonteisissa neuvotteluissa neuvottelurauhalla voidaan nähdä aivan erityinen painoarvo. Hallitusneuvotteluissa asetelmana on tyypillisesti se, että vaikka monista osakokonaisuuksista olisikin jo neuvottelujen kuluessa päästy alustavaan sopuun, mitään ei ole lopullisesti sovittu ennen kuin koko neuvottelukokonaisuudesta on päästy yksimielisyyteen. Tällaisissa neuvotteluissa neuvottelujen aikaisten ”väliaikatietojen” päätyminen julkisuuteen voi olla neuvottelujen etenemisen kannalta hyvinkin haitallista.

Hallitusneuvottelut on ehkä tärkein maan politiikan suuntaan vaikuttava määräajoin toistuva neuvottelukokonaisuus. Näiden poliittisten neuvotteluiden sujuvuus ja toimivuus on erittäin tärkeää suomalaisen yhteiskunnan ja sen kehityksen kannalta. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan on olemassa painava ja perusteltu tarve sille, että hallitusneuvottelijat voivat käydä keskustelua luottamuksellisesti ja niin, että neuvottelujen aikana alustavasti sovitut osakokonaisuudet eivät tule yleisesti julkisuuteen, ennen kuin neuvotteluissa on päästy yksimielisyyteen koko kokonaisuudesta (neuvottelurauha).

Niin ikään neuvottelijoilla tulee olla mahdollisuus tukeutua neuvotteluiden aikana myös ministeriöiden asiantuntemukseen silti säilyttäen mahdollisuuden neuvottelurauhaan. Hallitusneuvotteluiden onnistumisen kannalta on olennaisen tärkeää, että neuvottelijoilla on käytössään kaikki tarvittava asiantuntijatuki. Perinteisesti hallitusneuvotteluiden aikana neuvottelijat ovat tukeutuneet merkittävässä määrin ministeriöiden asiantuntijatukeen. Ministeriöiden asiantuntijoiden tuella voidaankin arvioida olleen aivan olennainen merkitys erilaisten neuvotteluissa esillä olevien vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten alustavassa arvioinnissa. Ministeriöiden virkahenkilöt ovat tarjonneet neuvottelijoille asiantuntijatukea paikan päällä neuvottelupaikalla sekä tuottamalla neuvotteluiden tueksi muistiota ja laskelmia. Sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijat ovat tuottaneet muun ohella sellaisia laskelmia, joita on neuvottelujen aikana täydennetty useaan kertaan neuvottelijoiden esittämien täsmennysten ja toiveiden perusteella.

Ministeriön käsityksen mukaan useissa ministeriössä on aiemmin tyypillisesti tulkittu julkisuuslakia tavalla, joka johtaa pitkälti vastaavaan lopputulokseen kuin ehdotettu sääntely johtaisi: Ministeriöiden hallitusneuvotteluihin tuottama aineisto on tullut julkiseksi, mutta osin vasta, kun valtioneuvosto on antanut ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Mikäli julkisuuslain tulkinnaksi vakiintuisi esityksessä mainittujen Helsingin hallinto-oikeuden 28.11.2024 antamien päätösten (7148/2024 ja 7149/2024) mukainen linja ja mikäli asiasta ei annettaisi nyt esitettyä uutta sääntelyä, voisi tällä olla merkittävä vaikutus hallitusneuvotteluiden prosessiin ja toimivuuteen. Esityksessä

asiaa onkin arvioitu – sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan aivan oikein – muun muassa seuraavasti:

”Neuvotteluvaiheen aikana voi syntyä tilanteita, joissa nykyinen julkisuuslaki ja sen tulkinta voivat vaikuttaa hallitusneuvottelijoiden käyttämiin tiedonhankintatapoihin. Tämä voi näyttäytyä siinä, miten ja minkälaisia kysymyksiä hallitusneuvottelijat esittävät ministeriöille hallitusneuvotteluprosessin aikana. Neuvottelurauhaa voidaan tällöin pyrkiä turvaamaan esimerkiksi käymällä asioita läpi vain suullisesti. Hallitusneuvottelijat saattavat myös tukeutua muuhun kuin viranomaisten tietoon. Mikäli julkisuuslain sääntely ohjaa käyttämään tällaisia vaihtoehtoisia menettelyitä, on tällä merkitystä paitsi hallitusneuvotteluissa käytettävissä olevan tiedon laadun ja oikeellisuuden, myös tehtyjen päätösten taustalla olevien tietojen julkisuuden kannalta. Julkisuuslain voimassa olevat säännökset voivat siis tosiasiallisesti heikentää käytettävissä olevan tiedon laatua sekä vähentää prosessiin liittyvää dokumentaatiota ja näin supistaa julkisuusperiaatteen toteutumista prosessissa yleisemmin.”

Kuten esityksestä käy ilmi, hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen viivästetty julkisuus voi lopulta johtaa myös julkisuusperiaatteen kannalta parempaan lopputulokseen kuin se, että asiakirjat olisivat välittömästi julkisia niiden saapumisen tai valmistumisen jälkeen.

Tehtävään määräämismenettely valtioneuvostossa

Tehtävään määräämistä koskevan säännöksen tarve on tunnistettu useassa ministeriössä. Se on tarpeen silloin kun harkitaan tarkoituksenmukaiseksi täyttää esimerkiksi yksikön päällikön/johtajan tasoisia tehtäviä ministeriön virkamiesten joukosta ilman virantäyttömenettelyä. On huomattava, että tällaisessa menettelyssä tehtävään voivat ilmoittautua vain ministeriön virassa tai virkasuhteessa ennestään olevat henkilöt, joten menettely laajasti käytettynä ei edistä liikkuvuutta eikä välttämättä takaa parhaita mahdollisia ehdokkaita tehtävään. Koska samanlaisia tarpeita määrätä päällikkö- ja johtamistehtäviin voi olla ministeriöiden lisäksi muillakin virastoilla, sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan säännös olisi luontevampaa sisällyttää yleiseen valtion virkamieslakiin. Tuolloin tulisi myös tarkemmin arvioitavaksi ja perustelluksi, milloin tehtävään määrääminen on mahdollista ja milloin on käytettävä virantäyttömenettelyä.

Niemi Veli-Mikko
Sosiaali- ja terveysministeriö

Tervo Kalle
Sosiaali- ja terveysministeriö