

Asia: VN/19968/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Politiikan toimittajat ry:n lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (VN/19968/2025)

Politiikan toimittajat ry (jäljempänä yhdistys) kiittää mahdollisuudesta lausua otsikossa mainitusta lakiluonnoksesta ja lausuu asiassa seuraavaa.

Suomessa viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, ellei perustuslain ja julkisuuslain nojalla toisin säädetä. Rajoitukset edellyttävät välttämättömyyttä ja ne on säädetty tyhjentävästi.

Hallituksen esityksessä valtioneuvostolain muuttamiseksi on useita kohtia, jotka heikentävät nykyistä avoimuuden ja tiedonsaannin tasoa. Ne eivät perustu riittäviin välttämättömyysperusteluihin, joita julkisuusperiaatteen rajoittaminen edellyttää. Yhdistys keskittyy tässä lausunnossa lakiesityksen kahteen erityisen ongelmalliseen pykälään.

Hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuus:

Hallitusneuvottelut ovat Suomen demokraattisessa järjestelmässä kriittinen hetki, jossa poliittiset voimasuhteet, tuleva hallitusohjelma ja merkittävimmät lakihankkeet ratkaistaan. Juuri tässä vaiheessa avoimuus palvelee kansalaisia ja demokratiaa parhaiten.

Lakiesityksen 26 d § rajaa hallitusneuvottelujen asiakirjojen julkisuuden niin, että ministeriöiden tai eduskuntaryhmien neuvotteluja varten laatimiin ja toimittamiin asiakirjoihin saa tutustua vasta, kun uusi hallitus on antanut ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Perusteluiden mukaan asiakirjat olisivat jatkossa salassa vain "välttämättömän" ajan, mutta pykälä asettaa lähtökohtaisesti koko neuvotteluprosessin laajempaan pimentoon kuin nykyinen tapaus ja haittaperusteinen salassapito.

Julkisuuslain periaate on selvä: kun viranomainen luovuttaa asiakirjan viranomaiskoneiston ulkopuolelle, asiakirja tulee lähtökohtaisesti julkiseksi. Tällainen tilanne on käsillä esimerkiksi silloin, kun ministeriö toimittaa taustapapereita puolueiden neuvottelijoille. Nyt tätä periaatetta kierretään viivästyttämällä julkituloa yleissäännöllä ilman välttämättömyyskynnyksen täsmällistä osoittamista.

Lakiluonnos poistaisi tapauskohtaisen näyttövelvollisuuden asiakirjan julkaisemisen aiheuttamasta haitasta ja antaisi ministeriölle mahdollisuuden viivästyttää julkistamista omalla ilmoituksellaan. Perusteluissa viitataan muodolliseen haittakriteeriin, jonka mukaan asiakirjan julkistaminen "voisi aiheuttaa haittaa" neuvottelujen toteuttamiselle. Kriteeri on kuitenkin niin väljä ja perustuu viranomaisen omaan itsearviointiin, jolloin käytännössä pelkkä hypoteettinen haitta riittäisi sulkemaan aineiston ilman konkreettista näyttöä.

Demokratian näkökulmasta tämä heikentää julkista tiedonsaantia kriittisimpänä päätöksentekohetkenä. Voimassa oleva julkisuuslaki sallii jo asiakirjajulkisuuden rajoittamisen neuvottelurauhan turvaamisen vuoksi, mutta edellyttää, että viranomainen osoittaa konkreettisen haitan jokaisen pyynnön kohdalla. Ehdotettu pykälä kääntää oletuksen päinvastaiseksi: kaikki asiakirjat muuttuvat salaisiksi ilman haittakriteerin testausta.

Käytännössä lakiesitys laajentaa hallitusneuvotteluaineiston salaamista ajallisesti ja asiallisesti, mikä heikentää median ja kansalaisten tiedonsaanti- ja seurantamahdollisuuksia. Ministeriöiden laatimien arvioiden piilottaminen useiksi viikoiksi hallitusohjelmaa neuvoteltaessa heikentää julkisen keskustelun laatua ja tekee vaikeaksi arvioida hallituskoalition muodostuista ja sen tavoitteita ennen sen hyväksymistä.

Uhkakuvana on tilanne, jossa keskeneräisistä, suomalaisten etua koskevista asioista ei julkisesti ole mahdollista tiedon puutteen vuoksi keskustella. Journalistinen työ muuttuu jälkikäteiseksi raportoinniksi eikä päätöksenteon kriittiseksi seurannaksi. Tällaista kehitystä ei voida pitää pohjoismaiselle demokratialle toivottavana.

On vaikea välttää johtopäätöstä, että salassapito suojaa ministeriöitä – ennen kaikkea valtiovarainministeriötä – ja niiden valmistelukoneistoa kriittiseltä tarkastelulta. Lakiesitys on valmisteltu tilanteessa, jossa ministeriöt ovat hävinneet avoimuutta koskevan kiistan hallintotuomioistuimessa. Tämä konteksti tukee käsitystä, että esitys on reaktio median tiedonsaannin turvaamiseen ja pyrkii jatkossa estämään vastaavan avoimuuden.

Esityksen taustamateriaali myöntää, että hallitusneuvottelujen asiakirjajulkisuutta koskevan sääntelyn täsmällinen rajaaminen on ”haastavaa”. Kun rajaaminen todetaan vaikeaksi mutta sääntelyä silti laajennetaan, tuloksena todennäköisesti on tulkinnanvarainen pykälä, joka ohjaa viranomaisia varovaisuuteen ja johtaa liialliseen salaamiseen.

On ylipäättään syytä muistaa, että nykyinen julkisuuslaki on vuodelta 1999. Lain sisältämät tietojärjestelmien hajanaisuutta ja tiedon avointa julkaisemista koskevat säännökset on todettu puutteellisiksi jo useissa selvityksissä: oikeusministeriön työryhmät 2014 ja 2017 esittivät laajaa uudistusta, ja hallitusten avoimuusohjelmissa 2019–2023 luvattiin valmistella kokonaisreformi. Silti uudistus on toistuvasti lykkääntynyt eikä lakiluonnosta ole vielä annettu eduskunnalle.

Tätä taustaa vasten on ongelmallista perustella hallitusneuvotteluasiakirjojen määräaikaista salassapitoa voimassa olevan julkisuuslain ”riittävyydellä”. Vanhentuneen julkisuuslain käyttäminen lähtökohtana uusien salassapitopoikkeusten rakentamiseen tekee kokonaisuudesta entistä sirpaleisemman.

Hallitusten arkistoihin kuuluvat asiakirjat:

Uudella 26 b §:llä on retorisesti jalot tavoitteet. Pykälällä pyritään turvaamaan hallituskausien aineistojen säilyttäminen arkistoissa historian tutkimusta varten. Pykälä turvaa periaatteessa sen, että ministerien, valtiosihteerien ja erityisavustajien sähköpostit, muistiot ja keskusteluasiakirjat tallennetaan ja säilytetään jälkipolville. Historiantutkimukselle ja politiikan läpinäkyvyydelle pykälä voisi luoda pitkällä aikavälillä mahdollisesti paremmat puitteet kuin nyt, jolloin osa aineistosta on hajonnut eri järjestelmiin tai jopa kadonnut.

Silti pykälässä on useita ongelmia, jotka kaventavat asiakirjajulkisuutta.

Nykytilassa hallinnollisen ja poliittis-hallinnollisen valmistelun aineisto on ollut osin harmaata aluetta. Osa aineistosta ei ole kuulunut viranomaisen asiakirjan määritelmään, mutta osa on tulkittu julkiseksi silloin, kun se liittyy virkatoimintaan. Esimerkiksi ministerin erityisavustajan virallisessa järjestelmässä oleva muistio tai virkamiehelle lähetetty sähköposti on voinut olla julkisuuslain alainen. Uusi sääntely uhkaa kaventaa myös tätä nykyistä, avoimuutta tukevaa tulkintatilaa.

Lakiluonnos määrittelee arkistoon tallennettavaksi nimenomaan sellaisia asiakirjoja, joita ei pidetä julkisuuslain tarkoittamina ”viranomaisen asiakirjoina”. Tällä siirretään merkittävä määrä poliittis-hallinnollista valmistelua julkisuuslain ulkopuolelle jo aineiston syntyhetkellä. Kun asiakirjaa ei

koskaan luokitella viranomaisen asiakirjaksi, siihen ei sovelleta julkisuuslain lähtökohtaa avoimuudesta, vaan se on salassa pidettävä, ellei valtioneuvoston kanslia toisin päättä.

Tämä rakenteellinen kiertotie heikentää tiedonsaantia ja hallinnon avoimuutta. Aiemmin ministeriöihin lähetettyihin muistiinpanoihin ja sähköposteihin saattoi vedota pyytäessään tietoa. Lakiesitys loisi nyt erillisen arkistokategorian, jolla valmisteluasiakirjoja suljettaisiin systemaattisesti julkisuusperiaatteen ulkopuolelle.

Toisekseen esitetty pykälä ei velvoita tallentamaan julkaistavaa metatietoa tai kuvailevaa luetteloa jo arkistointivaiheessa. Jos toimittaja tai historiantutkija ei edes tiedä, mitä asiakirjoja on olemassa ja millä hakusanoilla niitä voisi pyytää, käytännön avoimuus jää näennäiseksi. Arkistolakiin tehtyihin sähköisen säilyttämisen säännöksiin nähden tämä on askel taaksepäin, sillä kanslia voisi velvoittaa virkamiehiä kirjaamaan vain hallinnollisesti olennaiset yläotsikot, jolloin yksityiskohtaista jäljittelyä ei synny.

Esitys ei myöskään käsittele digitaalisuuden haasteita. Poliittisia prosesseja käydään yhä useammin pikaviestisovelluksissa, muissa epävirallisissa sähköisissä keskustelukanavissa sekä pilvipalveluihin tallennettujen tiedostojen välityksellä. Jos arkistointivelvoite ei ulotu näihin järjestelmiin selvästi ja teknisesti toimivasti, osa aineistosta hukkuu. Esityksessä puhutaan ”asiakirjoista” perinteisessä merkityksessä, mutta auki jää, miten esimerkiksi Signal-keskustelut tai Google Docs -dokumentin kommentit talletetaan ja millä formaateilla ne säilyvät luettavina myös jälkipolville.

Lainsäätäjän tulisivin varmistaa teknisin ja oikeudellisin järjestelyin, että epäviralliset sähköiset viestit muutetaan arkistokelpoiseen muotoon. Kysymys on merkittävä myös julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon kannalta. Kansalaisten luottamus hallintoon edellyttää, ettei päätöksentekoa viedä piiloon uusia viestintävälineitä käyttämällä. Jos lain henki on lisätä läpinäkyvyyttä historiankirjoitusta varten, lain tulee myös ulottua sinne, missä keskustelu todellisuudessa tapahtuu.

Yhdistys katsoo, että nykytilanteen ongelmat tulisi ratkaista avoimuutta laajentamalla eikä kaventamalla. Sen sijaan, että nämä epämuodollisemmat aineistot määritellään lailla ei-julkisiksi, tulisi harkita niiden tuomista julkisuusperiaatteen piiriin nykyaikaisen viestintäympäristön huomioivalla lainuudistuksella. Tämä olisi yhdenmukainen vuosien 2019–2023 avoimuusohjelmien lupaaman julkisuuslain kokonaisreformin kanssa.

Nyt ehdotettu ratkaisu kulkee päinvastaiseen suuntaan, lisää sirpaleisuutta ja heikentää nykytilaa. Lakiluonnoksesta seuraisi, että virkamies voisi tyrehdyttää tietopyynnön toteamalla, että ”asiakirja kuuluu hallituksen arkistoon, ei julkisuuslain alaisuuteen”. Tämä ei ole hyväksyttävä kehityssuunta.

Yhteenveto:

Yhteenvedona yhdistys katsoo, että esitys valtioneuvostolain muuttamisesta sisältää useita ongelmia hallinnon avoimuuden, yleisön tiedonsaannin ja demokratian näkökulmasta. Ensinnäkin hallitusneuvottelujen asiakirjojen määräaikainen salassapito supistaa yleisön mahdollisuuksia arvioida tulevan hallituksen linjauksia ja perustuu vanhentuneeseen julkisuuslakiin, jonka kokonaisuudistus on toistuvasti lykkääntynyt. Hallitusneuvotteluiden taustamateriaalina käytettävät vaikutusarviot ja kustannuslaskelmat voitaisiin tilapäisesti piilottaa ajankohtana, jona kriittinen keskustelu olisi vielä mahdollista. Tämä heikentää julkista tiedonsaantia ja demokratiaa.

Hallitusten arkistojen säilyttämistä koskeva pykälä puolestaan siirtää suuren osan poliittis-hallinnollista valmistelua julkisuuslain ulkopuolelle, jättää metatiedot ja digitaalisen tallentamisen ratkaisematta ja keskittää luovutusharkinnan valtioneuvoston kanslialle. Yhdistys kannattaa arkistoinnin periaatetta, mutta edellyttää, että asiakirjojen avoimuus, metadatatavoitteet ja moderneihin viestintäkanaviin ulottuva talletusvastuu turvataan.

Ennen kaikkea yhdistys toivoo, että julkisuuslaille toteutetaan nykyaikaisen ja tulevaisuuden viestintäympäristön vaatimukset täyttävä kokonaisuudistus ensi tilassa.

Hallikainen Iida
Politiikan toimittajat ry