

Asia: VN/19968/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

STTK kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

1. Lainsäädännön arviointineuvosto

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvostosta annettua lakia siten, että siihen lisätään lainsäädännön arviointineuvostoa koskevaa sääntelyä. Arviointineuvostoa koskevat keskeiset asetuksentasoiset säännökset nostettaisiin täsmennettyinä lain tasolle. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on vahvistaa lainsäädännön arviointineuvoston asemaa ja pysyvää luonnetta lainsäädännön vaikutusarviointia arvioivana asiantuntijaelimenä.

STTK kannattaa lainsäädännön arviointineuvoston aseman vahvistamista ja säätämistä lain tasolla. Arviointineuvoston kokoonpanoa ja päätösvaltaisuutta koskevat säännökset tulisi myös sisällyttää lakiin.

Tarkoitus on, että lainsäädännön arviointineuvostosta annettavassa uudessa valtioneuvoston asetuksessa säädettäisiin siitä, että arviointineuvoston puheenjohtajan tai muun jäsenen erotessa kesken toimikauden tai ollessa pysyvästi estynyt osallistumasta neuvoston toimintaan, valtioneuvoston kanslia määräisi jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden puheenjohtajan tai muun jäsenen. Voimassa olevan valtioneuvoston asetuksen mukaan valtioneuvosto voi määrätä uuden puheenjohtajan tai muun jäsenen jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

STTK huomauttaa, että lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtajan ja jäsenten määräämisen tulisi tapahtua yhdenmukaisesti valtioneuvoston määräyksellä sekä toimikauden alkaessa, että sen kestäessä. Uuden sääntelyn tavoitteena on vahvistaa lainsäädännön arviointineuvoston asemaa, jolloin myös sen jäsenten asettamista ja asemaa koskevan sääntelyn on oltava selkeä ja yhdenmukainen. Henkilömuutoksia ei ole ollut viime vuosina paljon.

2. Hallitusneuvotteluita koskevien asiakirjojen julkisuus

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi sääntelyä, jolla rajoitettaisiin tiettyjen hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta. Tämä merkitsisi rajattua poikkeusta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisiin asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohtaa koskeviin yleissäännöksiin. Ehdotetulla sääntelyllä tavoitellaan esitysluonnoksen mukaan näiden asiakirjojen oikeudellisen aseman selkeyttämistä samalla kun varmistetaan sekä perustuslain mukaisen julkisuusperiaatteen toteutuminen että hallitusohjelman laatimiseksi tarvittavan neuvottelurauhan turvaaminen.

Perustuslain 12§:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Sääntelyn lähtökohtana olevaa julkisuutta voidaan rajoittaa pelkästään lailla ja vain

välttämättömistä syistä (PeVM 25/1994 vp, s. 9) Kyse on perusoikeusrajoituksesta, joten sen on täytettävä perusoikeuden yleiset rajoitusedellytykset.

STTK katsoo, että perusteluissa esitetty poliittisten neuvotteluprosessien hankaluus ei ole sellaisenaan riittävä peruste julkisuusperiaatteesta poikkeamiselle. Hallitusohjelmaneuvottelut ovat keskeinen prosessi, jossa hallitusohjelmasta lainsäädäntöhankkeineen hallituskauden ajalle päätetään. Esitysluonnos heikentää median ja kansalaisten tiedonsaanti- ja seurantamahdollisuuksia merkittävästi. Esitysluonnos ei täytä myöskään perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia.

Julkisuuslain ajantasaistamista valmisteleva työryhmä osasi ennakoida hallitusohjelmaneuvottelujen aineistoa koskevan erityissääntelyn haasteita. Työryhmä arvioi, että erityisen sääntelyn kohteeksi tulevien asiakirjojen riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen identifiointi on (kuitenkin) haastavaa siten, että julkisuutta rajoitettaisiin vain siltä osin kuin se on välttämätöntä. (Julkisuuslain ajantasaistaminen, työryhmän mietintö, s. 80). STTK yhtyy työryhmän näkemykseen.

STTK ei kannata hallitusohjelmaneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuuden rajoittamista esitetyllä tavalla.

3. Tehtävään määäämismenettelyä koskeva sääntely

Lakiin lisättäisiin myös tehtävään määäämismenettelyä valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä koskevaa sääntelyä. Menettelystä ei ole säädetty yleislainsäädännössä. Tavoitteena on esitysluonnoksen mukaan selkeyttää ministeriöissä voimassa olevaa käytäntöä sekä yhtenäistää sitä valtioneuvostotasolla.

Tehtävään määäämistä ei tule käyttää julkisen viran haun kiertämisen keinona. Tehtävään määäämisellä voidaan toteuttaa ainoastaan sellaisia muutoksia, jotka eivät ole olennaisia, eikä virka saa muutoksen vuoksi muuttua toiseksi. Olennaisuutta arvioitaessa huomioidaan esimerkiksi tilanteita, joissa virkamiehen organisatorinen asema muuttuu. Myös tehtävän vaativuusluokan nousu useammalla tasolla viittaa usein olennaisiin muutoksiin tehtävässä. Asian kokonaisarviointiin vaikuttaa lisäksi se, onko tehtävien muutos määräaikainen vai voimassa toistaiseksi.

Riittävänä perusteena sääntelyn muuttamiselle ei voida pitää sitä, että työjärjestystasolla asiasta säädettyä työnantajan tekemät olennaiset tehtävämuutokset ovat johtaneet tehtävämääräyksen valituskelpoisuuteen. Sääntelyn kannalta keskeistä on varmistaa kaikkien virkamiesten oikeusturva ja hallinnon toimien läpinäkyvyys. Esitysluonnoksessa tulisi perustella tarkemmin, minkä vuoksi uutta sääntelyä on tarpeen luoda, eritellä sen arvioituja vaikutuksia käytännön tilanteissa ja kuvata oikeusturvatie.

Julkinen viranhaku ei estä ministeriöiden nykyisten virkamiesten hakeutumista aiempaan haastavampiin tehtäviin. Tehtävään määäämiseen voi liittyä käytännön haasteita johtuen siitä, ettei virkamieslaki sisällä suoria määräyksiä asiasta. Tehtävään määäämisen rajoitteet ovat kuitenkin johdettavissa virkamieslaista samalla tavoin kuin ns. virkajärjestelyjä koskevat rajoitukset. Rajoitteet luovat sen kehikon, jonka kriteereiden täytyessä virkajärjestelyt ja myös tehtävään määääminen ovat viraston sisäisessä haussa mahdollista toteuttaa työjärjestyksen määräyksiin nojautuen. Tehtävään määäämisestä säätäminen erityislaissa on ongelmallinen ilman virkamieslain nimenomaisia säännöksiä.

Viran julkinen haku on keskeinen hallinnon ja viranomaistoiminnan valvontakeino, jonka tarkoituksena on taata perustuslain yleisten nimitysperusteiden noudattaminen ja ansioituneimman henkilön valinta haussa olevaan virkaan. Samalla turvataan myös nimitysprosessien hyvän hallinnon mukaisuus.

Esitys voi heikentää virkamiesoikeudellisen julkisen viran haun periaatteen toteutumista ministeriötasolla ja ohjata tehtävään määräämisen laajamittaisempaan käyttöön. Se voi myös heikentää hallinnon avoimuutta ja pahimmillaan johtaa virkamiesoikeuden tehtävään määräämiselle asettamien reunaehtojen hämärtymiseen.

STTK ei kannata esitettyjä muutoksia tehtävään määräämiselle esitetyssä muodossaan.

Ahtiainen Minna
STTK ry.