

Asia: VN/19968/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt Liikenne- ja viestintäministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvostosta annettua lakia siten, että siihen ensinnäkin 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. Ehdotus liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan, jonka mukaan hallitus vahvistaa lainsäädännön arviointineuvoston asemaa säätämällä siitä lailla.

Toiseksi lakiin lisättäisiin hallitusten arkistoihin kuuluvia asiakirjoja koskevaa sääntelyä. Ehdotetulla sääntelyllä pyrittäisiin selkeyttämään hallitusten arkistojen oikeudellista asemaa ja luomaan selkeät menettelysäännöt tutkimusluvan myöntämiselle hallituksen asiakirjoihin.

Kolmanneksi 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 näiden asiakirjojen oikeudellisen aseman selkeyttämistä samalla kun varmistetaan sekä perustuslain mukaisen julkisuusperiaatteen toteutuminen että hallitusohjelman laatimiseksi tarvittavan neuvottelurauhan turvaaminen.

Neljänneksi lisättäisiin tehtävään määäämismenettelyä valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä koskevaa sääntelyä. Menettelystä ei ole säädetty yleislainsäädännössä. Tavoitteena olisi selkeyttää ja yhdenmukaistaa ministeriöissä voimassa olevia käytäntöjä.

Liikenne- ja viestintäministeriön lausuu asiassa valtioneuvoston kanslialle seuraavaa:

Lainsäädännön arviointineuvostoa koskeva uusi sääntely:

Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole lausuttavaa ehdotettavasta sääntelystä.

Hallituksen arkiston asemaa koskeva uusi sääntely:

Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole lausuttavaa ehdotettavasta sääntelystä.

Hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuuden rajoittaminen:

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan tiettyjen hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta rajoitettaisiin. Ehdotettu sääntely merkitsisi rajattua poikkeusta julkisuuslain mukaisiin asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohtaa koskeviin yleissäännöksiin. Rajoitusta perustellaan esitysluonnoksessa hallitusohjelman valmistelu- ja neuvottelurauhan turvaamiseksi. Voimassa olevaan julkisuuslakiin sisältyy esitysluonnoksen mukaan vastaavantyyppistä sääntelyä viranomaisen sisäisen valmistelun turvaamiseksi, mutta julkisuuslain yleissäännökset eivät tunnista poliittiseen hallitusneuvotteluprosessiin ja hallitusohjelman valmisteluun vakiintuneesti

liittynyttä ministeriöiden erityisroolia.

Rajausta sovellettaisiin esitysluonnoksen mukaan vain sellaisiin asiakirjoihin, jotka liittyisivät hallitusneuvottelijoiden hallitusneuvotteluiden aikana ilmaisemiin tietotarpeisiin. Rajausta voitaisiin soveltaa vain silloin, jos asiakirjojen välittömän julkiseksi tulemisen voitaisiin arvioida aiheuttavan haittaa hallitusneuvotteluiden toteuttamiselle. Ehdotettu säännös olisi myös ajallisesti rajattu, ja asiakirjat tulisivat julkisuusperiaatteen piiriin viimeistään hallitusohjelman valmistumisen jälkeen.

Ehdotetun sääntelyn soveltamisalan piiriin eivät esitysluonnoksen mukaan tämän vuoksi kuuluisi ministeriöissä oma-aloitteisesti tai muussa tarkoituksessa laaditut ja hallitusneuvotteluihin toimitetut asiakirjat, vaan asiakirjan laadinnan tulisi perustua hallitusneuvottelijoiden pyyntöön.

Lisäksi soveltamisen edellytyksenä olisi, että pyyntö olisi esitetty hallitusneuvotteluiden aikana. Pyyntö voisi olla suullinen tai kirjallinen.

Esitysluonnoksessa säädettäväksi ehdotettu raja koskisi vain ministeriöiden laatimia ja vastaanottamia asiakirjoja. Tämä olisi luonnoksen mukaan perusteltua, koska ministeriöiden osana valtioneuvostoa voidaan katsoa olevan erityisasemassa hallitusneuvotteluiden toteuttamisessa. Ministeriöt ovat vakiintuneesti antaneet hallitusneuvottelijoille tiedollista tukea, jonka tarkoituksena on tukea hallitusneuvotteluprosessia ja varmistaa, että hallitusohjelman kirjaukset ovat lainsäädännön ja talouden näkökulmasta mahdollisia.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan on yhteiskunnallisesti tärkeää, että viranomaiset toimivat avoimesti ja julkisuusperiaatteen mukaisesti. Myös perustuslakiin sisällytetty julkisuusperiaate on demokratian ja oikeusvaltion keskeinen elementti. Julkisuusperiaate on sen takeena, että ajankohtaisista ja tärkeistä yhteiskunnallisista asioista on mahdollista keskustella laajasti ja avoimesti. Tämän vuoksi poikkeukset julkisuusperiaatteesta tulee julkisuuslaissa rajata välttämättömään, ja rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja mahdollisimman tarkkarajaisia.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että ehdotettavaan sääntelyyn sisältyy vahinkoedellytys. Ehdotettavaa sääntelyä on hallituksen esitysluonnoksen mukaan tarkoitus soveltaa suppeasti, ja kynnys asiakirjan julkisuuden rajaamiseen olisi korkealla tasolla. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan on myös kannatettavaa, että ministeriöillä on jatkossakin lopullinen päätösvalta asiakirjojensa luovuttamisesta.

Hallitusneuvotteluja varten laadittavien asiakirjojen julkisuuteen sisällytetty vahinkoedellytys saattaa liikenne- ja viestintäministeriön mukaan kuitenkin aiheuttaa tulkintahaasteita. On selvää, että ennakkollisesti ei ole yksinkertaista tunnistaa, millaisen tiedon julkaiseminen aiheuttaa haittaa hallitusohjelman neuvotteluiden toteutumiselle ja millaisen ei. Hallituksen esityksessä voisi olla tämän vuoksi asianmukaista käsitellä laajemmin hallitusohjelmaan liittyviä neuvotteluita, ministeriöiden roolia neuvotteluissa, ja erityisesti sitä, missä tilanteissa vahinkoedellytys täyttyy ja missä ei. Nykyistä laajemmat perustelut helpottaisivat säännöksen tulkintaa.

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan esimerkiksi itsenäisen kokonaisuuden muodostava ministeriön laatima selvitys jäisi säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle, mutta soveltamisalaan sen sijaan kuuluisi erilaisten vaihtoehtojen vaikutuksia käsittelevät asiakirjat. Pelkän asiakirjatyyppin perusteella on hankalaa arvioida vahinkoedellytyksen täyttyminen.

Myös muut kuin ministeriöt tuottavat aineistoja hallitusneuvotteluihin. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan voisi olla perusteltua jatkovalmistelussa vielä arvioida sitä, että rajoitukset asiakirjojen julkisuuteen koskisivat kaikkia julkisuuslain tarkoittamien viranomaisten laatimia ja saamia asiakirjoja. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, ministeriöillä on merkittävä ja

erilainen rooli hallitusneuvotteluissa kuin monilla muilla viranomaisilla, mutta tällainen rooli ei välttämättä yksinomaan ole riittävä peruste rajata ehdotettu sääntely koskemaan vain ministeriöitä. Mikäli sääntely tulee soveltumaan vain ministeriöihin, hallituksen esityksessä voisi olla suotavaa avata vielä tarkemmin perusteluita tälle valinnalle ja ministeriöiden erityisasemalle hallitusneuvotteluissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että esitysluonnoksen jaksossa 5.2. Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot ei ole käsitelty hallitusneuvotteluita koskevia asiakirjoja. Voisi olla valaisevaa käsitellä esityksessä myös muiden maiden hallitusneuvotteluiden kulkua ja asiakirjajulkisuutta.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan ehdotus siitä, että kaikki asiakirjat tulisivat aina julkisiksi viimeistään, kun valtioneuvosto on antanut ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle, on erittäin kannatettava ja se selkeyttää huomattavasti vallitsevia toimintatapoja.

Tehtävään määrääminen valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä:

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää yleisesti kannatettavana, että tehtävään määräämisestä olisi säännökset valtioneuvostolaissa, jotta poistettaisiin sääntelyn puutteen aiheuttamaa oikeudellista epävarmuutta. Uuden lainsäädännön jälkeen jäisi erityissääntelyä vielä ulkoministeriön osalta, mikä on ymmärrettävää ulkoministeriön hallinnonalan luonteen takia.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että kaikissa valtioneuvoston ministeriöissä ei tällä hetkellä käytetä tehtävään määräyksiä eikä tätä asiantilaa ole tällä sääntelyllä ilmeisesti tarkoitettu muutettavaksi. Ministeriöllä on työnantajana oltava edelleen mahdollisuus järjestellä tehtäviensä hoitaminen siten, että toiminta on mahdollisimman tehokasta ja tuloksellista. Liikenne- ja viestintäministerin mukaan tehtävään määräämistä on järkevää käyttää erilaisiin tehtäviin tehtävien laatu huomioon ottaen.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että tulkintahaasteiden vähentämiseksi voisi olla perusteltua pyrkiä selkeyttämään vielä sitä, missä eri tilanteissa tehtävään määrääminen voisi olla mahdollista, ja/tai mitkä ovat määräämismenettelyä koskevat rajoitukset. Esimerkiksi viran olennaisesta muuttamisesta on olemassa oikeuskäytäntöä, jota voisi ratkaisun KHO:2025:21 lisäksi nostaa esiin.

Lakiesityksen 26 e §:n 1 momentin mukaan ”Virkamiestä ei voida määrätä osaston päällikön tehtävään tai sitä ylempään johtamistehtävään lukuun ottamatta vuosiloman tai muun lyhytaikaisen poissaolon vaatimaa sijaisuusmääräystä.” Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tätä valittua sääntelymallia hyvänä. Liikenne- ja viestintäministeriössä osastopäälliköiden sijaisuudet lomien ja

muiden lyhyiden poissaolojen ajan hoidetaan sijaisuuspäätöksillä, joista säädetään ministeriön työjärjestyksessä. Muissa tapauksissa, jotka eivät ole vuosilomaa tai muita lyhyitä poissaoloja, vaan esimerkiksi avoimen viran hoitamista viran täyttömenettelyn ajan, on tarpeen tehdä nimitys määräaikaaiseen virkasuhteeseen. Näissä tilanteissa tulevat noudatettavaksi muutkin velvoitteet, jotka koskevat valtion ylintä johtoa, kuten sidonnaisuusilmoitus.

Rantala Olli-Pekka
Liikenne- ja viestintäministeriö

Kiiski Kimmo
Liikenne- ja viestintäministeriö