

Asia: VN/19968/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

VN/19968/2025

Journalistiliitto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Lausuntomme käsittelee asiakirjojen julkisuutta koskevia muutosesityksiä.

Esityksen mukaan valtioneuvostolakiin lisättäisiin sääntelyä, jolla rajoitettaisiin ajallisesti tiettyjen hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta. Esitys olisi poikkeus demokratian kannalta erittäin keskeisten julkisten asiakirjojen julkiseksi tulon ajankohtaan. Viranomaisten asiakirjojen julkisuutta voidaan perustuslain 12 §:n mukaisesti rajata vain välttämättömien syiden perusteella.

Esityksen perusteluista

Esitystä perustellaan toisaalta tarpeella selkiyttää tiettyjen hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen oikeudellista asemaa ja toisaalta tarpeella turvata neuvottelurauha. Hallitusneuvotteluissa on kyse erittäin merkittävästä ja keskeisestä yhteiskunnallisesta prosessista. Esityksen mukaan ministeriöt ovat olleet käytännössä keskeisessä roolissa hallitusohjelman aikaansaamiseksi tarvittavan tiedon tuottamisessa. Nyt esitetään siis ajallista rajausta tällaisen keskeisen tekijän tuottaman tiedon avoimuuteen.

Tässä asiassa julkisuuden rajoittamista ei tosiasiallisesti voitane perustella epäselvyyksillä, sillä esityksessä kuvataan hallinto-oikeudellista tulkintakäytäntöä, jolla mahdolliset aiemmat tulkintaepäselvyydet on nimenomaisesti selkiytetty. Esityksen mukaan ”valtaosaan hallitusneuvotteluiden yhteydessä muodostuvista asiakirjoista voimassa olevan julkisuuslain sääntelyn soveltaminen on selkeää. Voimassa olevan julkisuuslain tulkintalinjat voivat kuitenkin aiheuttaa tulkinnallisia kysymyksiä neuvotteluiden aikana muodostuvien asiakirjojen osalta, mikäli tietojen välittömän julkiseksi tulemisen voidaan katsoa vaikeuttavan neuvotteluiden asianmukaista toteuttamista.” Tämä perusteluteksti osoittaa, että kyse on siitä, että neuvotteluissa käsiteltäville asioille ei haluta julkisuutta. Esityksessä toisaalta todetaan, että ”myös hallitusneuvotteluiden kannalta on keskeistä, että hallitusneuvotteluiden teemoja nostetaan esille ja niistä käydään yhteiskunnassa keskustelua ennen hallitusneuvotteluita ja hallitusneuvotteluiden aikana.” Esityksessä ollaan kuitenkin nimenomaisesti heikentämässä mahdollisuutta keskusteluun neuvotteluiden aikana. Tämä on ristiriitaista.

Esitys ei sisällä vakuuttavaa perustelua perustuslain edellyttämälle julkisuuden rajoittamisen välttämättömälle syyllä. Hallitusneuvotteluita tausta-asiakirjoina on käyty Suomessa jo varsin monta kertaa, ja hyviä hallitusohjelmia on saatu aikaan nykyiselläkin sääntelyllä. Kuten esityksessä todetaan, tosiasiallista valmistelurauhaa turvataan myös julkisuuslain sisäisen työskentelyn asiakirjan määritelmän kautta sekä salassapitosäännöksiin. Tiedon luonteeseen kuuluu, että se elää ajassa. Julkisuusperiaate kapenisi kohtuuttomasti, mikäli tiedon muuttumiselle annettaisiin olennaista merkitystä avoimuuden rajaamisen perusteena. Mikäli kysymys tosiasiallisesti olisi luonnoksista, voisi arvio jo nykyisin nojalla olla se, ettei asiakirja ole valmis. Tässä esityksessä rajattaisiin kuitenkin valmiiden asiakirjojen julkisuutta.

Esityksen mukaan ”voimassa olevan sääntelyn ei voida ... katsoa kaikissa tilanteissa täysimääräisesti turvaavan hallitusneuvotteluiden poliittista neuvottelurauhaa, neuvotteluissa käytettävissä olevien tietojen laatua ja oikeellisuutta eikä neuvotteluiden pohjana käytetyn tiedon täysimääräistä julkisuutta.” Tiedon laadun ja oikeellisuuden osalta syy-seuraussuhteiden arviointi on asiassa hieman tarkoitushakuista sikäli, että arvio avoimuuden seurauksista perustuu oletamuksille siitä, että joku hankkisi tietoa muualta kuin ministeriöstä, mikäli ministeriön tuottamat asiakirjat olisivat julkisia. Sellaista tapahtuu poliittisessa valmistelussa joka tapauksessa, joten se ei riitä perustelemaan julkisuuden rajoitusten välttämättömyyttä. Jää myös epäselväksi, millä tavoin muutos edistäisi neuvotteluiden pohjana käytetyn tiedon täysimääräistä julkisuutta. Minkäänlaista julkisuuden laajennusta ei esitetä. Ei myöskään ole uskottavaa, että muutos vaikuttaisi herkkinä pidettyihin asioihin liittyviin tietopyyntöihin, sillä asia tulisi julki myöhemmin kuitenkin.

Julkisuuden rajoituksen kohdentuminen

Esitetyn kaltaisten poikkeusten sijoittaminen julkisuuslain ulkopuolelle on kyseenalaista. On kuitenkin todettava, että julkisuusolettamaan perustuva vahinkoedellytyslauseke ”jos asiakirjojen välittömän julkiseksi tulemisen voitaisiin arvioida aiheuttavan haittaa hallitusneuvotteluiden toteuttamiselle” tuskin käytännössä toimii julkisuusmyönteisellä tavalla. Vaikka päätös julkisuuden rajoittamisesta tehtäisiin ministeriössä, voisivat hallitusneuvottelijat esityksen mukaan käytännössä

itse päättää aineiston julkisuudesta, sillä viranomaisen uskoisi heitä asiasta päättäessään. Lienee selvää, että syvälliseen julkisuusharkintaan ei neuvottelijoilla ole juurikaan aikaa neuvotteluiden kiireisimmässä vaiheessa. Lisäksi usein on tapana ylikorostaa julkisuuden kielteisiä vaikutuksia tai vaihtoehtoisesti arvioida julkisuuden käyttöarvoa lähinnä poliittisesti. On myös huomattava, että ministeriön tuottaman julkisen tiedon julkisuudesta päättäminen jäisi käytännössä muiden kuin viranomaisen harkintaan, mikä ei ole lainkaan ongelmaton.

Näyttää huolestuttavasti siltä, että tavoitteena olisi rajoittaa julkisuutta myöhemmin lisää, sillä esityksessä ehdotetaan, että salaamista laajennettaisiin julkisuuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä koskemaan myös muita viranomaisia kuin ministeriöitä.

Esityksen vaihtoehdot

Nyt esitetyn muutoksen vaihtoehtona esitetään asian jättämistä nykysääntelyn varaan. Tämä vaihtoehto on julkisuusperiaatteen, demokratian sekä oikeusvaltion näkökulmasta parempi. Tarvittaessa voidaan toki selvittää, onko lakitekstiä syytä editoida vastaamaan hallinto-oikeuksien vahvistamaa tulkintakäytäntöä.

Oras Tytti
Suomen Journalistiliitto ry