

14.8.2025

EOAK/3939/2025

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Heini Färkkilä**

## **LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI VALTIONEUVOSTOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA**

### **1 LAUSUNTOPYYNTÖ**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvostosta annettua lakia siten, että laissa säädettäisiin uudesta hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuuden rajoituksesta. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi lainsäädännön arviointineuvostoa sekä hallitusten arkistoihin kuuluvia asiakirjoja koskevaa sääntelyä. Edelleen lakiin lisättäisiin tehtävään määräämismenettelyä koskevaa sääntelyä.

### **2 LAUSUNTO**

#### **2.1 Hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuuden rajoittaminen**

Valtioneuvostolain uudeksi 26 d §:ksi ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetusta laista poikkeava säännös hallitusneuvotteluasiakirjojen julkiseksi tulosta. Säännös koskisi ministeriön eduskuntaryhmien pyynnöstä hallitusohjelman neuvottelua varten laatimia asiakirjoja ja eduskuntaryhmien hallitusohjelman neuvottelua varten laatimia ja ministeriölle toimittamia asiakirjoja. Oikeus saada tieto näistä olisi julkisuuslaista poiketen vasta, kun valtioneuvosto on antanut ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle, jos tiedon antaminen ennen mainittua ajankohtaa voisi aiheuttaa haittaa hallitusohjelman neuvotteluiden toteuttamiselle.

Ehdotuksen taustalla vaikuttavat erityisesti olevan luonnoksessa selostetut Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisut, joissa hallitusohjelmaneuvotteluihin toimitettujen ministeriöissä laadittujen asiakirjottiin katsottiin tulleen julkisiksi, kun ne olivat valmistuneet käyttötarkoitukseensa eli kun ne oli annettu hallitustunnustelijalle tai hallitusneuvottelijoille (s. 16). Valtiovarainministeriö oli valituksenalaisissa päätöksissään katsonut, että asiakirjat tulevat julkisiksi, kun valtioneuvoston yleisistunnon päätös hallitusohjelman tiedoksiannosta annetaan eduskunnalle ja asia on käsitelty loppuun ministeriössä. Esitysluonnoksen perusteluiden mukaan ehdotetulla sääntelyllä tavoitellaan näiden asiakirjojen oikeudellisen aseman selkeyttämistä. Huomioiden viitattu oikeuskäytäntö perusteluissa olisi syytä tehdä tarkemmin selkoa, mikä on se asiakirjojen oikeudellisen aseman epäselvyys, mitä ehdotetulla sääntelyllä pyritään selkeyttämään.

Kiinnitän seuraavassa huomiota erityisesti ehdotetun sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä välttämättömyyttä koskeviin perusteluihin.

Kuten luonnoksen säätämisperusteluissa on tunnistettu, ehdotetussa sääntelyssä on kyse perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyä julkisuusperiaatetta rajoittavasta sääntelystä, jonka tulee täyttää perusoikeuksen yleiset ja säännökseen sisältyvät rajoitusedellytykset. 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.

Luonnoksessa sääntelyn puuttumista julkisuusperiaatteeseen on sinänsä pyritty rajaamaan: Kyse olisi julkiseksi tuloa koskevasta rajauksesta ja se koskisi pyynnöstä laadittuja, ministeriöiden asiakirjoja ja vain hallitusneuvottelujen aikana eduskuntaryhmien pyytämiä asiakirjoja. Toisaalta ajallisesti kyse saattaisi olla pitkästäkin ajanjaksosta, kuten esitysluonnoksessa kuvataan päättyneiden ja keskeytyneiden hallitusneuvotteluiden kohdalla.

Lain soveltamisen kannalta tällaisen eduskuntaryhmän pyynnön yksilöinnin ja dokumentoinnin merkitys kasvaa, sillä ehdotetun sääntelyn soveltamisen piiriin kuuluisivat vain pyynnöstä laaditut asiakirjat. Lisäksi pyyntö tulee olla esitetty hallitusneuvottelujen aikana. Tämän voidaan nähdäkseni arvioida asettavan ministeriöille erityisen vaatimuksen dokumentoida eduskuntaryhmien kirjalliset ja suulliset pyynnöt siten, että ehdotettua 26 d §:ää sovellettaessa on mahdollista yksilöidä, mitkä asiakirjat on laadittu pyynnöstä ja mitkä omasta aloitteesta. Tämä vaikuttaa nostavan esille myös kysymyksen osajulkisuudesta. Pidän tärkeänä, että näitä kysymyksiä käsiteltäisiin esityksen perusteluissa täsmällisemmin.

Lisäksi julkiseksi tuloa koskevat erityissäännökset ehdotetaan sidottavaksi vahinkoedellytykseen: ”jos tiedon antaminen ennen mainittua ajankohtaa voi aiheuttaa haittaa hallitusohjelman neuvotteluiden toteuttamiselle.”

Kun huomioidaan, että julkisuusperiaatteen rajoituksen tulee olla välttämätön, näyttäytyy luonnoksessa asetettu kynnys ”voi aiheuttaa haittaa” varsin matalalta. Perusteluista ei käy selvästi ilmi, minkä vuoksi julkisuuden rajoituksen kynnys tulee sitoa ”voi aiheuttaa haittaa” kynnykseen, ja miten tämän arvioidaan täyttävän perustuslain 12 §:n 2 momentista poikkeamiselle asetetun välttämättömyyden vaatimuksen. Lisäksi perusteluissa esitetty näkemys ”kynnys asiakirjan julkisuuden rajaamiseen olisi tarkoitettu korkeaksi” ei vaikuta vastaavan itse pykälätekstiin omaksuttua kynnystä.

Huomio kiinnittyy myös siihen, kuinka hallitusneuvotteluasiakirjoja koskevaa tietopyyntöä käsittelevä ministeriön virkamies kykenee arvioimaan ”voi aiheuttaa haittaa hallitusohjelman neuvotteluiden toteuttamiselle” - vahinkoedellytyksen täyttymistä poliittisessa prosessissa. Kuten luonnoksen perusteluissa korostetaan ”Hallitustunnustelut ja -neuvottelut ovat eduskuntapuolueiden poliittinen prosessi, joihin itsessään ei sovelleta julkisuuslakia, sillä ”hallitusneuvottelut” ei ole sellainen orgaani, johon julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisen käsite soveltuisi.” (s. 14). Sääntelyltä edellytettävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta jää kyseenalaiseksi, millainen tieto voisi aiheuttaa haittaa hallitusohjelman neuvotteluiden toteuttamiselle, mitä haitan käsitteellä tarkoitetaan ja kenen näkökulmasta haitan toteutumista tulisi arvioida. Myös käsite ”hallitusohjelman neuvottelujen toteuttaminen” näyttäytyy epätäsmällisenä. Koska kyse on poliittisesta prosessista ja erilaisten intressien yhteensovittamisesta, kysymys siitä, voiko jokin tieto aiheuttaa haittaa vai ei, voi näyttäytyä eri neuvotteluosapuolten näkökulmasta hyvinkin erilaisena ja arvostuksenvaraisena kysymyksenä.

Luonnoksessa on myös tunnistettu, että vahinkoedellytyslausekkeeseen sisältyvän haitan arviointi voi olla jossain määrin haastavaa. ”Käytännössä haitan olemassaoloa pystyvät parhaiten arvioimaan hallitustunnustelija ja hallitusneuvotteluita käyvät eduskuntaryhmät, ja ministeriö voisikin tarvittaessa tiedustella hallitustunnustelijan ja hallitusneuvottelijoiden näkemystä asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohdan vaikutuksista.” (s. 29) En pidä kuvattua menettelytapaa täysin asianmukaisena viranomaisten toiminnan lakisidonnaisuuden ja lainalaisuuden sekä hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumisen kannalta. Lisäksi kuten luonnoksessa sekä edellä viitatussa Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa korostetaan, hallitusneuvottelut ovat poliittinen, viranomaisesta erillinen prosessi, ja esimerkiksi hallitustunnustelija viranomaisesta erillinen toimija.

Luonnoksen 26 d §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi julkisuuslaista poiketen myös eduskuntaryhmien hallitusohjelman neuvottelua varten laatimien ja ministeriölle toimittamien asiakirjojen julkiseksi tulosta. Tätä säännöstä ei kuitenkaan käsitellä sääätämisyjärjestysperusteluissa. Perusteluista tulee jatkovalmistelussa täydentää, jotta kysymystä 2 momentin julkisuusperiaatteen rajoituksen sääätämisyjärjestyksestä on mahdollista arvioida.

Perustelut ehdotetun sääntelyn välttämättömyydelle näyttäytyvät myös jossain määrin sisäisesti ristiriitaisia. Toisaalta luonnoksessa todetaan, että julkisuuslain 5 §:ää sovellettaisiin myös näihin asiakirjoihin, joten ”erilaiset luonnokset, virkamiesten muistiinpanot ja sisäisen työskentelyn asiakirjoiksi katsottavat asiakirjat jäisivät nykytilaa vastaavasti julkisuusperiaatteen soveltamisen ulkopuolelle.” (s. 50) Toisaalta ehdotettua sääntelyä perustellaan sillä, että ”Vielä luonnostelussa olevien yksityiskohtien ja vaikutusarvioiden valmistelun voitaisiin tapauskohtaisesti katsoa olevan sellaisia tietoja, joiden yleisöjulkiseksi tuleminen haittaisi neuvotteluiden toteuttamista.” (s. 50). Jotta julkisuuslaista poikkeamiselle olisi erityiset syyt ja julkisuusperiaatteen rajoittaminen olisi välttämätöntä, tulisi ehdotuksessa tehdä selvästi selkoa nykyisen sääntelyn riittämättömyydestä.

Hyväksyttävänä syynä julkisuutta rajoittavalle ehdotetulle sääntelylle esitetään hallitusneuvotteluiden neuvottelurauhan turvaamista. Säättämisyjärjestysperusteluissa ei kuitenkaan ole selostettu, mitä tällä tarkoitetaan ja minkä vuoksi neuvottelurauhan turvaaminen arvioidaan hyväksyttäväksi syyksi. Koska sillä perustellaan uutta perusoikeusrajoitusta, tulisi hyväksyttävää syytä tarkastella kattavammin ja täsmällisemmin perusteluissa.

Yhteenvedon totean, että ehdotetulta julkisuusperiaatteesta poikkeavalta sääntelyltä edellytettyjen täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja välttämättömyyden vaatimusten toteutuminen jää esitysluonnoksessa vielä epäselväksi.

Säättämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että esityksen kautta osaltaan myös turvattaisiin perusoikeuksien toteutumista, kun neuvotteluiden aikana herkkinäkin pidettyjen tietojen osalta myös jatkossa muodostuisi viranomaisten asiakirjoja (s. 58). Pidän jossain määrin kyseenalaisena perustella perusoikeutta rajoittavaa sääntelyä sillä, että sääntelyllä turvataan perusoikeuksia, koska lakiehdotuksessa ei ehdoteta vielä pidemmälle meneviä perusoikeusrajoituksia. Lisäksi jatkovalmistelussa vaikutusarviointia perusoikeuksien kannalta tulee täydentää. Varsinaista vaikutusarviointia ei lausuntokierroksella olevaan esitysluonnokseen sisälly.

## 2.2 Lainsäädännön arviointineuvosto

Luonnoksessa ehdotetaan nykyisen asetustasoisin sääntelyn sijaan säädettäväksi laissa lainsäädännön arviointineuvostosta (26 a §). Huomioiden arviointineuvostolle kehittynyt asema pidän ehdotuksen lähtökohtia kannatettavana. Samanaikaisesti tarve huolehtia arviointineuvoston toiminnan puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta korostuu. Luonnoksessa ehdotetaankin nimenomaisia säännöksiä tämän turvaamiseksi.

Esitysluonnoksessa on sinänsä asianmukaisesti tarkasteltu ehdotuksen suhdetta perustuslain 119 §:n 2 momenttiin. Kuitenkin ehdotettu asetuksenantovaltuus ei ole täysin ongelmaton. Luonnoksen 26 a §:n 2 momentissa säädettäisiin, että ”Neuvoston tehtävistä, kokoonpanosta, nimittämisestä, päätösvaltaisuudesta ja toiminnan järjestämisestä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.” Lakiehdotuksessa 26 a §:n 1 momentissa ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi esimerkiksi kokoonpanosta ja päätösvaltaisuudesta, joista voitaisiin sitten asetuksenantovaltuuden nojalla säätää valtioneuvoston asetuksella tarkemmin.

### 2.3 Tehtävään määrääminen

Lakiehdotuksen 26 e §:ssä säädettäisiin tehtävään määräämisestä valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä. Pykälän 3 momentin mukaan ”Muutoksenhaussa noudatetaan, mitä valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 3 kohdassa ja 4 momentissa säädetään.” Viitattujen, voimassa olevien lainkohtien mukaan tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen. Muutoksenhakuoikeus on kuitenkin, jos tehtävään määräys merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttumista.

Ehdotetun 26 e §:n 1 momentissa säädettäisiin tehtävään määräämisestä ja sen 2 momentissa tehtävämääräyksen päättymisestä. Tehtävämääräys päättyisi päätöksellä, jonka tekee tehtävään määräävä ministeriö.

Esitysluonnoksen perusteluissa ei kuitenkaan tarkastella muutoksenhakua tehtävämääräyksen päättävään päätökseen. Vaikuttaa siltä, että luonnoksessa kysymys on jäänyt tarkastelematta. Myöskään viitatussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei ole tarkasteltu muutoksenhakua tehtävämääräyksen päättävään päätökseen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että valtion virkamieslakiin ehdotettu muutoksenhakukielto tuli perustuslain 21 §:n 1 momentin vuoksi rajoittaa vain virkamiehen suostumuksella tehtyihin päätöksiin tehtävään määräämisestä (PeVL 51/2010 vp, s. 4). Kyse tehtävämääräyksen päättämisestä ei välttämättä ole perustuslakivaliokunnan painottamalla tavalla tehty yhteisymmärryksessä asianomaisen virkamiehen kanssa. Jatkovalmistelussa tehtävämääräyksen päättämistä koskevan päätöksen muutoksenhakukelpoisuutta tulee arvioida ja perustella tarkemmin suhteessa perustuslain 21 §:ään.