

Hallituksen esitys eduskunnalle valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt 27.6.2025 lausuntoa (VN/19968/2025) luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta.

Ammattiliitto Pro on tutustunut hallituksen esitysluonnokseen ja toteaa siitä lausuntonaan seuraavaa:

Lainsäädännön arviointineuvostoa koskeva sääntely

Ammattiliitto Pro korostaa, että lainsäädännön arviointineuvostolla on tärkeä rooli lainsäädännön vaikutusarviointien kehittämisessä ja vaikutusarvioiden puutteiden havaitsemisessa. Neuvoston lausunnoilla on yhteiskunnallista merkitystä ja jatkossakin on tärkeää huolehtia neuvoston riippumattomasta asemasta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvostolakia lisäämällä siihen lainsäädännön arviointineuvostoa koskevaa sääntelyä. Kuten esityksessä todetaan: ”Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on vahvistaa lainsäädännön arviointineuvoston asemaa ja pysyvää luonnetta lainsäädännön vaikutusarviointia arvioivana asiantuntijaelimenä.”

Pro pitää erittäin kannatettavana, että arvioneuvostosta säädetään erikseen laissa. Neuvoston aseman ja pysyvän luonteen vahvistaminen lainsäädännöllä tukee Pron näkemyksen mukaan lainvalmistelun pitkäjänteistä kehittämistä.

Ammattiliitto Pro korostaa lainsäädännön jälkiarvioinnin merkitystä. Esimerkiksi mittavien sosiaaliturvaan kohdistuvien uudistusten osalta on kyettävä arvioimaan jälkikäteen lainsäädännön ristikkäisvaikutuksia. Pro esittää huolen, ettei neuvoston jälkiarviointia varten ole varattu erikseen resursseja. Kuten esitysluonnoksessa sivulla 21 todetaan, ei neuvosto ole voinut tehdä lainsäädännön jälkiarviointia mm. puuttuvien resurssien vuoksi.

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että peräti 32 prosentissa neuvoston lausunnoista ministeriöt jättivät suositukset kokonaan huomioimatta. Pro painottaa, ettei esimerkiksi kiire valmistelutyössä saa tulla esteeksi saadun palautteen huomioimiselle ja arviointineuvoston suositusten huomioimiseen on tarpeen kiinnittää valmistelussa erityistä huomiota.

Hallitusten arkistoihin kuuluvat asiakirjat

Esityksessä todetaan, että hallituksen ja valtioneuvoston jäsenten toiminnassa muodostuvilla asiakirjoilla arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa. Ammattiliitto Pro pitää kannatettavana esitystä hallitusten arkistoihin kuuluvien asiakirjojen sääntelyn lisäämisestä, jolla myös selkeytettäisiin viranomaisten toimintaa.

Hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuus

Lausuttavana olevassa esityksessä ehdotetaan lakiin lisättäväksi sääntelyä, jolla rajoitettaisiin tiettyjen hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta. Ehdotettu sääntely koskee asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohtaa, ja esityksessä ehdotetaan, että sääntelyn kohteena olevat asiakirjat tulevat julkisiksi silloin, kun valtioneuvosto on antanut ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle, jos tiedon antaminen ennen mainittua ajankohtaa voi aiheuttaa haittaa hallitusohjelman neuvotteluiden toteuttamiselle. Sääntely koskisi sellaisia

asiakirjoja, jotka liittyvät hallitusneuvottelijoiden hallitusneuvotteluiden aikana ilmaisemiin tietotarpeisiin ja rajaus koskisi vain ministeriöiden laatimia ja vastaanottamia asiakirjoja.

Esityksessä ehdotetun sääntelyn tavoitteeksi kerrotaan sekä perustuslain mukaisen julkisuusperiaatteen toteutuminen, että hallitusohjelman laatimiseksi tarvittavan neuvottelurauhan turvaaminen. Julkisuuslain uudistamista viime hallituskaudella käsitellyt työryhmä on arvioinut tarvetta säätää erikseen julkisuuslaissa hallitusohjelmaneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta koskevista kysymyksistä.

Työryhmän mietinnössä todetaan, että "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." Ammattiliitto Pro näkee, että esitys ei ole linjassa julkisuuslain kanssa.

Ammattiliitto Pro vastustaa esitystä. Pro pitää hallituksen esityksen perusteluita riittämättömänä ja näkee esityksen olevan ristiriidassa demokratian periaatteiden kanssa. Pro pitää sääntelyn kohteena olevien asiakirjojen julkiseksi tulon ajankohtaa aivan liian myöhäisenä ja ehdotettu sääntely tosiasiallisesti vain rajoittaisi hallitusneuvotteluihin liittyvää kansalaiskeskustelua. Pro painottaa, että lausuttavana oleva esitysluonnos on valmisteltu kiireellä, eikä sidosryhmiä ole osallistettu ennen lausuntokierrosta.

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa todetun julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Lisäksi julkisuuslain 3 §:n mukaan laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Kuten esityksessäkin on yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioitaessa kuvattu ehdotetun sääntelyn ajallisesti kaventavan hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta. Perustuslain näkökulmasta Pro pitää tärkeänä, että perustuslakivaliokunta antaa lausunnon esityksestä.

Sääntelyn yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioitaessa todetaan myös: *"Julkisuusperiaate mahdollistaa muun muassa median tiedonsaannin ja mahdollisuuden nostaa yhteiskunnalliseen keskusteluun poliittisessa valmistelussa olevia asioita. Demokraattisen yhteiskunnan perusperiaatteita ja perustuslakiin kirjattuja perusoikeuksia on, että jokaisella on oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista ja vaikuttaa niihin. Myös hallitusneuvotteluiden kannalta on keskeistä, että hallitusneuvotteluiden teemoja nostetaan esille ja niistä käydään yhteiskunnassa keskustelua ennen hallitusneuvotteluita ja hallitusneuvotteluiden aikana."* Pro näkee ehdotetun sääntelyn ristiriitaisena demokraattisen yhteiskunnan periaatteiden sekä kansalaisten tiedonsaannin näkökulmasta. Yhteiskunnallinen hallitusneuvotteluihin kohdistuva keskustelu on tärkeä osa demokratiaa ja ajankohtaiseen neuvottelutilanteeseen sidottua, eikä hallitusohjelmaneuvottelijoiden neuvottelurauha ei voi ajaa näiden perusoikeuksien yli.

Ammattiliitto Pro korostaa, että esityksellä on selkeä vaikutus viranomaisten työhön ja toimintaan. Esityksen viranomaisvaikutuksia arvioitaessa todetaan, että *"Julkisuuslain mukaan viranomainen lähtökohtaisesti päättää hallussaan olevien asiakirjojen antamisesta, joten ehdotettu sääntely jättäisi ministeriön harkintavaltaan sen arvioinnin, milloin tiedon antaminen asiakirjoista olisi omiaan aiheuttamaan haittaa hallitusneuvotteluiden toteuttamiselle. Tämä arviointi voisi olla jossain määrin haastavaa, sillä kyse ei olisi viranomaisen omalle prosessille aiheutuvien vaikutusten arvioinnista."*

Koska kyse ei ole vaikutusten arvioinnista viranomaisien omalle prosessille, aiheuttaa se kohtuuttoman vastuun viranomaisten harteille ja vastaavasti lisää riskiä poliittiseen vaikuttamiseen, mikäli ministeriö joutuu turvautumaan hallitustunnustelijan ja hallitusneuvottelijoiden arvioihin, jotka esityksenkin mukaan pystyvät parhaiten arvioimaan

haitan olemassaoloa. Pron pitää riskinä, että ehdotettu sääntely lisää epäselvyyttä viranomaisten työssä. Pro kritisoi esitettyä ja painottaa, ettei julkisuuslain soveltaminen voi ylipäänsä kuulua hallitustunnustelijalle ja/tai hallitusneuvottelijoille.

Kuten esityksessäkin todetaan hallitusneuvottelut ovat merkittävä yhteiskunnallinen ja poliittinen prosessi. Tässä prosessissa ministeriöillä on tärkeä rooli tiedollisen tuen antajina, kun halutaan varmistaa, että hallitusohjelman kirjaukset ovat lainsäädännön ja talouden näkökulmasta mahdollisia. Pro pitää tärkeänä, että hallitusneuvotteluiden aikana hyödynnetään mahdollisimman laajasti ministeriöiden sekä muiden asiantuntijatahojen tuottamaa tietopohjaa neuvotteluiden tukena, koska se on tärkeä osa toimivaa demokratiaa ja avointa yhteiskuntaa.

Tehtävään määrääminen valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä

Kuten esityksessä tuodaan esiin, tehtävään määräämistä ei saa käyttää julkisen viran haun kiertämisen keinona. Tehtävään määräämisellä ei voida toteuttaa sellaisia muutoksia, jotka ovat olennaisia. Virka ei saa myöskään muutoksen johdosta muuttua toiseksi. Asian kokonaisarviointiin vaikuttaa lisäksi se, onko tehtävien muutos määräaikainen vai voimassa toistaiseksi. Pro huomauttaa, että tällaisiksi muutoksiksi voidaan katsoa esimerkiksi tilanteet, joissa virkamiehen organisatorinen asema muuttuu. Lisäksi johtuen valtiolla käytössä olevien palkkausjärjestelmien luonteesta, myös tehtävän vaativuusluokan nousu useammalla tasolla viittaa usein olennaisiin muutoksiin tehtävässä.

Pron näkemyksen mukaan riittävänä perusteena sille, että tehtävään määräämisestä säädettäisiin jatkossa organisaation omalla lailla, ei voida pitää sitä, että työjärjestystasolla asiasta säädettäessä työnantajan tekemät olennaiset tehtävämuutokset ovat johtaneet tehtävämääräyksen valituskelpoisuuteen. Pro kiinnittää huomiota siihen, että vaikka yksittäisen virkamiehen osalta tehtävään määräämisellä voidaan edistää tämän urakehitystä, eivät nämä tekijät voi ohittaa punninnassa toisen virkamiehen oikeusturvan ja hallinnon toimien läpinäkyvyyden varmistamiseksi säädettyjä määräyksiä. Ottaen huomioon, että esityksellä pyritään käytännön tasolla poistamaan tiettyjä virkamieslain tehtävään määräämiselle asettamia reunaehtoja, ei esityksessä Pron näkemyksen mukaan avata riittävällä tasolla perusteita, joiden vuoksi VNK:n ja ministeriöihin on luotava laintasoinen tehtävään määräämisen mahdollistava pykälä.

Pro toteaa lisäksi, että julkinen viranhaku ei poissulje ministeriöiden nykyisten virkamiesten hakeutumista aiempaan haastavampiin tehtäviin. On selvää, että tehtävään määräämiseen liittyy käytännön tulkinnallisia haasteita johtuen siitä, ettei virkamieslaki sisällä suoria määräyksiä asiasta. Tehtävään määräämisen rajoitteet ovat kuitenkin johdettavissa virkamieslaista samalla tavoin kuin ns. virkajärjestelyä koskevat rajoitukset. Rajoitteet luovat sen kehikon, jonka kriteereiden täytyessä virkajärjestelyt ja myös tehtävään määrääminen ovat viraston sisäisessä haussa mahdollista toteuttaa työjärjestyksen määräyksiin nojautuen. Pron näkemyksen mukaan tehtävään määräämisestä säätäminen organisaatiolaissa on problemaattinen ilman virkamieslain nimenomaisia säännöksiä.

Viran julkinen haku on myös keskeinen hallinnon ja viranomaistoiminnan avoimuutta koskeva valvontakeino, jonka tarkoituksena on sekä taata perustuslain yleisten nimitysperusteiden ja ansioituneimman henkilön valinnan toteutuminen, myös taata nimitysprosessien hyvän hallinnon mukaisuus.

Pron näkemyksen mukaan esitys voi heikentää virkamiesoikeudellisen julkisen viran haun periaatteen toteutumista ministeriötasolla, sillä se voi ohjata tehtävään määräämisen entistä laajempaan käyttöön. Näin ollen se on omiaan

myös heikentämään hallinnon avoimuutta ja voi käytännön tasolla johtaa virkamiesoikeuden tehtävään määräämiselle asettamien reunaehtojen hämärtymiseen.