



Valtioneuvoston kanslia
AI FI 81/2025
22.8.2025

Amnesty International Suomen osasto
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Lausunto: luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (hallitusneuvotteluasiakirjojen julkisuus)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa. Amnesty keskittyy lausunnossaan ehdotukseen rajoittaa hallitusneuvotteluasiakirjojen julkisuutta ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Valtioneuvostosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi sääntelyä, jolla rajoitettaisiin tiettyjen hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta. Kyse olisi rajatusta poikkeuksesta sääntelyyn asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohdasta. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ehdotuksella tavoitellaan hallitusneuvotteluasiakirjojen oikeudellisen aseman selkeyttämistä samalla, kun varmistetaan sekä perustuslain mukaisen julkisuusperiaatteen toteutuminen että hallitusohjelman laatimiseksi tarvittavan neuvottelurauhan turvaaminen.

Esitysluonnoksessa ehdotusta perustellaan sillä, että "[h]allitusneuvotteluissa on kyse merkittävästä yhteiskunnallisesta ja poliittisesta prosessista, jossa tavoitteena on muodostaa Suomen tuleva hallitus ja hallituspuolueiden yhdessä neuvottelema hallitusohjelma."

"[Hallitusneuvotteluissa] on tärkeää varmistaa sekä perustuslain mukaisen julkisuusperiaatteen toteutuminen että hallitusohjelman laatimiseksi tarvittavan neuvottelurauhan turvaaminen. [...] Näiden molempien tavoitteiden mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen varmistaa toisaalta sitä, että hallitustunnustelijalla ja muilla neuvottelijoilla on käytettävissään oikeat ja parhaat mahdolliset tiedot hallitusohjelmasta neuvoteltaessa, ja toisaalta sitä, että hallitusneuvotteluiden perusteena käytetyt tiedot tulevat mahdollisimman laajasti viimeistään neuvotteluiden päätyttyä julkisuusperiaatteen piiriin." Esitysluonnoksessa myös todetaan, että "[v]oimassa olevaan julkisuuslakiin sisältyy vastaavantyyppistä sääntelyä viranomaisen sisäisen valmistelun turvaamiseksi, mutta julkisuuslain yleissäännökset eivät tunnista poliittiseen hallitusneuvotteluprosessiin ja hallitusohjelman valmisteluun vakiintuneesti liittynyttä ministeriöiden erityisroolia."

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että rajausta sovellettaisiin vain sellaisiin hallitusneuvotteluihin liittyviin asiakirjoihin, jotka liittyisivät hallitusneuvottelijoiden neuvotteluiden aikana ilmaisemiin tietotarpeisiin. Rajausta voitaisiin soveltaa vain silloin, jos asiakirjojen välittömän julkiseksi tulemisen voitaisiin arvioida aiheuttavan haittaa hallitusneuvotteluiden toteuttamiselle. Säännös olisi myös ajallisesti rajattu, asiakirjat tulisivat julkisiksi viimeistään hallitusohjelman valmistumisen jälkeen.

Lisäksi rajaus koskisi vain ministeriöiden laatimia ja vastaanottamia asiakirjoja, koska ministeriöiden voidaan katsoa olevan erityisasemassa hallitusneuvotteluiden toteuttamisessa antaessaan hallitusneuvottelijoille tiedollista tukea, jonka tarkoituksena on tukea hallitusneuvotteluprosessia ja varmistaa, että hallitusohjelman kirjaukset ovat lainsäädännön ja talouden näkökulmasta mahdollisia.

Ministeriöllä olisi harkintavalta siitä, milloin tiedon antaminen asiakirjoista olisi omiaan aiheuttamaan haittaa hallitusneuvotteluiden toteuttamiselle. Esitysluonnoksessa kuitenkin tunnistetaan, että arviointi voisi olla haastavaa, sillä kyse ei olisi viranomaisen omalle prosessille aiheutuvien vaikutusten arvioinnista. Esitysluonnoksessa ehdotetaankin, että ministeriö voisi tarvittaessa tiedustella hallitustunnustelijan ja hallitusneuvottelijoiden näkemystä asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohdan vaikutuksista.

Esitysluonnoksen mukaan "[h]allitusneuvotteluissa on kyse erittäin merkittävästä ja keskeisestä yhteiskunnallisesta prosessista." Luonnoksen mukaan, vaikka ehdotus jossain määrin ajallisesti kaventaisi hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta, esityksellä toisaalta varmistettaisiin myös julkisuusperiaatteen toteutuminen, kun julkisuuslain sääntely ei ohjaisi tietojen hankkimis- ja tuottamistapoja epätarkoituksenmukaisella tavalla. "Näin varmistettaisiin myös viranomaisten asiakirjojen julkisuusperiaatteen toteutuminen täysimääräisesti [...] ja että neuvotteluissa olisi käytettävissä laadullisesti paras mahdollinen ja oikea tieto."

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. Julkisuusperiaatteen kautta mahdollistuu yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista keskustelu, mikä on tärkeä osa oikeusvaltion toimintaedellytyksiä.

Amnesty katsoo, että ehdotus rajoittaa perustuslain julkisuusperiaatetta merkittävästi. Perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia voidaan rajoittaa tietyin edellytyksin, joihin kuuluvat muun muassa rajoitusperusteen hyväksyttävyyden ja vaatimus sen painavasta yhteiskunnallisesta tarpeesta. Rajoituksen tulee myös olla välttämättömän hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perustuslain 12 §:n julkisuusperiaatteesta todetaankin välttämättömyyskriteeri vielä erikseen.

Rajoitusperusteen painavasta yhteiskunnallisesta tarpeesta ja rajoituksen välttämättömyydestä voidaan olla eri mieltä esitysluonnoksessa esitetyn kanssa. Hallitusneuvotteluja on aiemminkin viety onnistuneesti läpi ilman, että niihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta on ollut tarpeen rajoittaa. Hallitusneuvottelut on yhteiskunnallisesti merkittävä poliittinen prosessi, jonka tulos ohjaa seuraavien neljän vuoden aikana tehtäviä, koko yhteiskuntaa koskevia päätöksiä. Yhteiskunnan tiedonsaantioikeutta ja vaikuttamismahdollisuuksia tämän prosessin aikana voidaan perustellusti pitää painavampana yhteiskunnallisena tarpeena kuin tarvetta rajoittaa neuvotteluiden julkisuutta.

Esitysluonnoksessa ei ole kerrottu, millä tavoin julkinen keskustelu estäisi neuvottelurauhan toteutumisen tai valtioneuvoston muodostamisen, kun se ei tähänkään mennessä tätä ole estänyt tai merkittävästi vaikeuttanut tai pitkittänyt. Julkisuuden rajoittamisen välttämättömyyttä ei siten ole onnistuttu näyttämään. Onkin perusteltua kysyä, onko esitetyllä sääntelyllä pikemminkin tarkoitus salata hallitusneuvotteluissa ministeriön antamien tietojen kanssa eriäviä pyrkimyksiä, mikä itsessään olisi jo tärkeää saattaa avoimen julkisen keskustelun alaiseksi.

Amnesty huomauttaa, että esitysluonnoksessa esitetty väite julkisuuden rajoittamisesta julkisuusperiaatetta edistävänä seikkana on erittäin kyseenalainen. Perusoikeuden edistäminen sitä rajoittamalla ei kuulosta ylipäänsä mahdolliselta. Esitysluonnoksen mukaan rajoituksella varmistettaisiin julkisuusperiaatteen toteutuminen, kun julkisuuslain sääntely ei ohjaisi tietojen hankkimis- ja tuottamistapoja epätarkoituksenmukaisella tavalla. Myös tältä osin perustelut vaikuttavat kyseenalaisilta. On epäselvää, miksi avoin julkinen keskustelu ohjaisi epätarkoituksenmukaiseen tietojenhankkimistapaan. Päinvastoin on oletettavaa, että asiakirjojen julkisuus pikemminkin estäisi kuin edistäisi tietojen hankkimista epätarkoituksenmukaisella tavalla.

Ongelmallista sääntelyehdotuksessa ovat myös asiakirjojen julkiseksi tuloa koskevalle harkinnalle ehdotetut yksityiskohdat. Harkintavalta siitä, milloin tiedon antaminen asiakirjasta olisi omiaan aiheuttamaan haittaa hallitusneuvotteluiden toteuttamiselle olisi asiakirjan laatineella ministeriöllä. Ministeriö voisi kuitenkin tiedustella hallitustunnustelijan ja hallitusneuvottelijoiden näkemystä julkiseksi tulemisen ajankohdan vaikutuksista.

Esitysluonnos on jokseenkin epäselvä siinä, kuka harkinnan lopulta tekee, vaikka harkintavalta onkin asetettu ministeriölle. Ministeriön on vaikea arvioida vaikutuksia hallitusneuvotteluille, jolloin voikin käydä niin, että tosiasialla hallitusneuvottelijoiden näkemykset ohjaavat julkiseksi tuloa. On mahdollista, että hallitusneuvottelijat arvioivat julkisuusperiaatetta poliittisin perustein ja heidän mielipiteensä julkisuuden vaikutuksista saattavat jopa keskenään erota. On myös riski, että julkisuuden rajoittamisesta muodostuisi pääsääntö etenkin, kun kynnys julkisuuden rajoittamiselle olisi ehdotuksessa kirjoitetuin tavoin varsin matala – mikäli tiedon antaminen asiakirjasta ”voi aiheuttaa haittaa”. Julkisuutta tulisi arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä, eritoten välttämättömyyskriteeriä, soveltaen, mihin voidaan olettaa ministeriöllä olevan paremmat edellytykset ottaen huomioon viranomaisen hyvän hallinnon periaatteiden mukaiset toimintavaatimukset ja virkavastuun.

Esitysluonnoksesta jää myös epäselväksi, miksi säännös ehdotetaan sijoitettavaksi lakiin valtioneuvostosta eikä lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta, kun kyse on ministeriön eli viranomaisen laatimista asiakirjoista. Asiakirjojen julkisuutta rajoittavien säännösten sijoittelu eri lakeihin vaikeuttaa julkisuusperiaatteen toteutumista muodostamalla sääntelykentästä rikkonaisen.

Amnesty katsoo, ettei hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta tule esitetyin tavoin rajoittaa, koska hallinnon avoimuus, yleisön tiedonsaanti ja julkinen keskustelu myös ja eritoten hallitusneuvottelujen aikaan on tärkeä osa oikeusvaltion toimivuutta.

Kunnioittavasti

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antaa: Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija

Viitteet