

HE 137/2025 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvostosta annettua lakia siten, että siihen lisätään lainsäädännön arviointineuvostoa koskevaa sääntelyä. Arviointineuvostoa koskevat keskeiset asetuksetasoiset 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 hallitusohjelmaan, jonka mukaan hallitus vahvistaa lainsäädännön arviointineuvoston asemaa säätämällä siitä lailla.

Lakiin lisättäisiin myös hallituksen arkistoon kuuluvia asiakirjoja koskevaa sääntelyä. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään selkeyttämään hallituksen arkiston oikeudellista asemaa ja luomaan selkeät menettelysäännöt tutkimusluvan myöntämiselle hallituksen asiakirjoihin.

Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset ministeriöissä vakiintuneesti käytössä olevasta tehtävään määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä. Tehtävään määräämisestä ei ole säädetty yleislainsäädännössä. Tehtävään määräämisestä ja sitä koskevasta menettelystä ministeriöissä säädettäisiin lailla ministeriöissä jo olemassa olevaan käytäntöön perustuen. Tavoitteena on varmistaa yhtenäiset ja selkeät laintasoiset säännökset koko valtioneuvostossa sekä selkeyttää ministeriöiden nykyisiä käytäntöjä ja yhtenäistää niitä valtioneuvostotasolla.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	4
2.1 Nykytila	4
2.2 Nykytilan arviointi	16
3 Tavoitteet	21
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	22
4.1 Keskeiset ehdotukset	22
4.2 Pääasialliset vaikutukset	23
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	23
4.2.2 Vaikutukset perusoikeuksiin	23
4.2.3 Viranomaisvaikutukset	24
4.2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset	25
4.2.5 Tietosuoja-vaikutukset	26
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	28
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	28
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	31
6 Lausuntopalaute	37
7 Säännöskohtaiset perustelut	43
8 Lakia alemman asteinen sääntely	56
9 Voimaantulo	57
10 Toimeenpano ja seuranta	57
11 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	58
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	58
LAKIEHDOTUS	64
Laki valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta	64
LIITE	67
ASETUSLUONNOS	67
Valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta	67

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Lainsäädännön arviointineuvostosta säädetään 1.2.2016 voimaan tullessa lainsäädännön arviointineuvostosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1735/2015). Valtioneuvosto asetti ensimmäisen lainsäädännön arviointineuvoston toimikaudelle 15.4.2016–14.4.2019. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmaan oli sisällytetty kirjaus siitä, että valtioneuvoston yhteyteen perustetaan lainsäädännön vaikutusarviointielin, jonka tehtävä on varmistaa lainsäädännön vaikutusarviointien laatu. Tätä edeltävästi Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen -hanke (OHRA-hanke) oli esittänyt joulukuussa 2014 antamassaan raportissa vaikutusarvioinnin asiantuntijayksikön perustamista valtioneuvoston yhteyteen (VM142:00/2013). Vaikutusarvioinnin asiantuntijayksikön valmisteleminen perustettu valmisteluryhmä oli esittänyt huhtikuussa 2015 annetussa muistiossaan määräaikaisen vaikutusarviointilautakunnan perustamista valtioneuvoston kanslian yhteyteen. Myös eduskunta oli Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomusta koskevaan kirjelmään (EK 46/2014 vp) liitettyssä lausumassaan edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin lakien vaikutusarviointeja käsittelevän yksikön perustamiseksi. Sittemmin eri hallituskausilla arviointineuvoston asemaa on pyritty vahvistamaan. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma sisälsi kirjauksen, jonka mukaan lainsäädännön arviointineuvoston roolia vahvistetaan samalla, kun Suomeen laaditaan valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä, jonka valmistelu aloitetaan mahdollisimman pian. Vastaava kirjaus sisältyi pääministeri Marinin hallitusta edeltäneen pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelmaan.

Ehdotetulla lainsäädännön arviointineuvostoa koskevalla lain tasoisella sääntelyllä toteutetaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjaus, jonka mukaan hallitus vahvistaa lainsäädännön arviointineuvoston asemaa säätämällä siitä lailla.

Lisäksi on ilmennyt tarve selkeyttää hallituksen arkiston oikeudellista asemaa ja luoda selkeät menettelysäännöt tutkimusluvan myöntämiselle hallituksen asiakirjoihin. Suomen hallituksen ja valtioneuvoston jäsenten toiminnassa muodostuu asiakirjoja, jotka eivät ole viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja, mutta joilla kuitenkin arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa. Tällaisia asiakirjoja on arkistoitu tapauskohtaisesti ainakin jo 1930-luvulta lähtien Kansallisarkistoon sekä 1990-luvulta lähtien systemaattisemmin valtioneuvoston kanslian ylläpitämiin hallitusten arkistoihin. Hallituksen asiakirjoista ei kuitenkaan ole erityistä sääntelyä.

Pääministeri Sanna Marinin ja pääministeri Petteri Orpon hallituskausien aikana on valmisteltu sekä julkisuuslain että arkistolain (831/1994) uudistamiseen liittyviä toimia. Oikeusministeriö asetti ajalle 22.1.2021–31.10.2023 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella julkisuuslain ajantasaistamiseksi tarvittavat lainsäädännön muutosehdotukset. Työryhmä luovutti mietintönsä oikeusministeriölle 12.12.2023. Opetus- ja kulttuuriministeriössä puolestaan on vireillä arkistolain uudistaminen. Uutta arkistointilakia koskeva hallituksen esitys on ollut lausuntokierroksella 28.1.–11.3.2025 ja esitysluonnoksen mukaan uusi laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2026 alusta. Julkisuuslain ja arkistolain uudistamishankkeiden sekä käytännön kokemusten myötä on noussut esille tarve säännellä nykyistä tarkemmin myös hallituksen arkiston oikeudellista asemaa. On nähty perustelluksi, että asiasta ei säädettäisi

edellä mainituissa hallinnon yleislaeissa, vaan erillissäätelyllä valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003, jäljempänä *valtioneuvostolaki*).

Julkisen virantäytön ohella suurimmassa osassa ministeriöitä on vakiintuneena käytäntönä tehtävien täyttämässä työnantajan työjohto- ja valvontaoikeuteen (jäljempänä *direktio-oikeus*) perustuva tehtävään määrääminen. Tehtävään määräämisessä on kyse normaalista töiden organisoinnista ja tehtävien järjestelystä, jolloin virkamiehen tehtävät voivat muuttua ilman virantäyttömenettelyä. Virkamiehen tehtävään määräämisestä ei säädetä valtion virkamieslaissa (750/1994) tai valtion virkamiesasetuksessa (971/1994) lukuun ottamatta valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 3 kohtaa ja 4 momenttia, joissa säädetään tehtävään määräämiseen liittyvästä muutoksenhausta. Tehtävään määräämistä koskevaa erityissäätelyä on ulkoministeriön osalta ulkoasiainhallintolaisissa (204/2000) ja esimerkiksi Puolustusvoimien osalta puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007) sekä Rajavartiolaitoksen osalta rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa (577/2005).

Tehtävään määräämisen ollessa yleisesti käytössä ministeriöissä laillisuusvalvontaviranomaiset ja eduskunta ovat eri yhteyksissä kiinnittäneet huomiota tehtävään määräämisen yleistymiseen ja sitä koskevan sääntelyn puuttumiseen sekä esittäneet selvitettäväksi tarvetta säätää tehtävään määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä lain tasolla.

Yleissäätelyn puuttuessa on katsottu tarpeelliseksi, että ministeriöissä vakiintuneena käytäntönä olevasta tehtävään määräämisestä ja sitä koskevasta menettelystä säädettäisiin valtioneuvostotasolla lailla oikeudellisen epävarmuuden poistamiseksi sekä yhtenäisen toimintatavan varmistamiseksi ministeriöissä. Oikeudellinen epävarmuus on johtunut osin siitä, että voimassa olevat ministeriöitä koskevat säännökset tehtävään määräämisestä ovat hajanaisia. Osa säännöksistä on lain tasolla erityislainsäädännössä ja osa asetustasolla ministeriöiden työjärjestyksissä.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä valtioneuvoston kansliassa. Luonnoksesta hallituksen esitykseksi järjestettiin lausuntokierros 27.6.–22.8.2025 lausuntopalvelu.fi -verkkopalvelussa. Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot 51 taholta. Myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa esitysluonnoksesta lausuntonsa lausuntopalvelu.fi -verkkopalvelussa. Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot ovat tutustuttavissa lausuntopalvelu.fi -verkkopalvelussa ja valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella VNK015:00/2025.

Esitysluonnoksen hallituksen arkistoon kuuluvia asiakirjoja koskevasta sääntelystä on kuultu valmistelun yhteydessä Kansallisarkistoa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykytila

Lainsäädännön arviointineuvosto

Lainsäädännön arviointineuvostosta on säädetty lainsäädännön arviointineuvostosta annetulla valtioneuvoston asetuksella, joka tuli voimaan 1.2.2016. Ensimmäinen lainsäädännön arviointineuvosto aloitti toimintansa 15.4.2016. Nykyinen, neljäs arviointineuvosto on asetettu toimikaudelle 15.4.2025–14.4.2028.

Lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n mukaan lainsäädännön vaikutusarvioinnin arviointia varten valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimii riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto. Asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan neuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Tämä on ollut neuvoston keskeisin tehtävä. Asetuksen perustelumuistion mukaan neuvoston perustamisella pyritään parantamaan vaikutusarviointien ja samalla lainsäädännön laatua. Neuvoston tarkoituksena on erityisesti parantaa hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatua ja yleisemmin lainvalmistelukulttuuria. Tarkoituksena on, että neuvoston lausuntokäytäntö täsmentäisi sitä vaatimustasoa, joka lakiehdotusten vaikutusarvioinnin on täytettävä.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnöissä (TrVM 9/2014 vp, s. 3 ja TrVM 1/2022 vp, s. 25) on korostettu vaikutusarviointien arviointielimen luonnetta riippumattomana asiantuntijana ja sen itsenäisyyttä yhtenä arviointitoiminnan perusedellytyksenä. Asetuksen perustelumuistion mukaan vaikutusarvioinnin arvioinnin tulee olla avointa ja puolueetonta. Arviointineuvoston riippumattomuudella ja itsenäisyydellä tarkoitetaan riippumattomuutta ja itsenäisyyttä suhteessa poliittiseen päätöksentekoon sekä eri hallintosektoreiden ja yhteiskunnan etutahojen erityisintresseihin. Tämä on konkretisoitunut riippumattomuutena arviointiin ottamisessa ja lausuntojen laatimisessa. Neuvosto valitsee itse säädösehdotukset, jotka se ottaa arvioitavakseen. Neuvoston jäsenet toimivat tehtävässään virkavastuulla ja sen jäseniin sovelletaan hallintolain (434/2003) esteellisyysäännöksiä. Neuvoston toimintaan sovelletaan julkisuuslakia. Sille toimitetut hallituksen esitysten luonnokset ja sen antamat lausunnot ovat julkisia. Toiminnan avoimuus ja julkisuus tukevat neuvoston riippumatonta ja itsenäistä asemaa.

Arviointineuvosto on organisatorisesti valtioneuvoston kanslian yhteydessä. Neuvoston sihteeri on valtioneuvoston kanslian virkamiehiä, joita koskevat työnantajaoikeudet ja -velvoitteet ovat valtioneuvoston kanslialla. Näiden seikkojen ei kuitenkaan ole katsottu johtavan siihen, ettei neuvosto olisi riippumaton ja itsenäinen vaikutusarviointien arvioinnin edellyttämällä tavalla.

Arviointineuvosto valitsee hallituksen lainsäädäntöohjelmasta, hallituksen lainsäädäntösuunnitelmasta tai muulla tavoin ne hallituksen esitykset, joista se antaa lausuntonsa. Valinnassa on painotettu taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittäviä esitysluonnoksia. Tavoitteena on ollut valita arvioitavia esityksiä kaikista ministeriöistä. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:75, s. 11) mukaan hallituksen esityksessä kuvataan hankkeen olennaiset vaikutukset. Neuvosto arvioi, kuinka hallituksen esitysten luonnoksissa vaikutuksia on arvioitu. Neuvosto tarkastelee esitysluonnoksissa kaikkia arvioitavien vaikutusten vaikutuslajeja. Neuvoston tehtävänä ei ole tehdä vaikutusarviointeja, vaan se arvioi laadittuja vaikutusarviointeja ja niiden laatua. Vaikutusarvioiden lisäksi neuvosto tarkastelee myös esitysluonnoksen muita perusteluja. Neuvosto tarkastelee, miten hallituksen esityksen luonnos on valmisteltu kokonaisuutena. Neuvosto antaa kokonaisarvion siitä, onko esitysluonnoksen vaikutusarviointien tietopohja ollut riittävä, ovatko vaikutusarvioinnin pohjalta tehdyt johtopäätökset uskottavia ja ovatko esitetyt perustelut läpinäkyviä ja kestäviä. Arviointi perustuu lainvalmistelun ja sen vaikutusarvioinnin ohjeistukseen. Neuvosto arvioi, kuinka hyvin ohjeistusta on noudatettu. Neuvosto antaa lausunnoissaan ehdotuksia ja suosituksia siitä, miten vaikutusarviointia voitaisiin parantaa sekä myönteistä palautetta hyvin valmistelluista esitysluonnoksista. Neuvosto otti keväällä 2018 lausunnoissaan käyttöön viisi standardilausumaa, jotka kuvaavat neuvoston käsitystä esitysluonnoksen laadusta.

Lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momentin nojalla arviointineuvosto voi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten kuin hallituksen esitysten vaikutusarvioinneista. Arvioitaviksi voivat tulla esimerkiksi asetustasoiset säädökset sekä vaikutusarviointit, jotka koskevat ehdotuksia sellaisiksi säädöksiksi, joista päätetään EU:ssa, ja jotka sisältyvät eduskunnalle perustuslain 96 §:n 2 momentin nojalla annettaviin valtioneuvoston kirjelmiin (jäljempänä *U-kirjelmät*) tai perustuslain 97 §:n 2 momentin nojalla annettaviin selvityksiin (jäljempänä *E-kirjeet*). Arvioitavaksi valinnassa on painotettu vastaavasti kuin hallituksen esitysten osalta taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittäviä säädöksiä. U-kirjelmien ja E-kirjeiden arviointi poikkeaa jossain määrin hallituksen esitysten luonnosten arvioinnista. U-kirjelmien ja E-kirjeiden tyypillisesti tiiviin valmisteluajataulun ja asian käsittelyn keskeneräisyyden vuoksi vaikutuksia ei ole välttämättä mahdollista arvioida yhtä tarkasti kuin valmisteltaessa hallituksen esityksiä. Siten U-kirjelmien tai E-kirjeiden ehdotuksia ja niiden vaikutuksia koskevien kuvausten ei neuvoston arvioinnissa odoteta olevan yhtä yksityiskohtaisia kuin hallituksen esitysten luonnoksissa. U-kirjelmiä tai E-kirjeitä koskeissa neuvoston lausunnoissa ei anneta myöskään edellä mainittua standardilausumaa. Niissä annetaan suosituksia asian jatkovalmistelua varten. Lausunnot annetaan sen jälkeen, kun U-kirjelmä tai E-kirje on toimitettu eduskunnalle. Neuvosto antoi ensimmäisen lausuntonsa EU-lainsäädäntöön liittyvästä vaikutusarvioinnista kesäkuussa 2020.

Arviointineuvosto on antanut toukokuun loppuun 2025 mennessä yhteensä 247 lausuntoa. Neuvosto on antanut lausunnon 233 hallituksen esityksestä, yhdestä asetuksesta ja 12 U-kirjelmästä. Lisäksi neuvosto on antanut lausunnon kokeiluhankkeesta. Vuosittain on annettu noin 25–45 lausuntoa. Neuvoston käsittelemien hallituksen esitysten luonnosten osuus on noin 12 prosenttia kaikista vuosina 2016–2024 eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä. Neuvoston vuosittain antamien lausuntojen määrään vaikuttaa se, kuinka paljon neuvosto saa hallituksen esitysten luonnoksia arvioitavakseen. Esimerkiksi vuosina 2019 ja 2023 hallituksen vaihdokset vaikuttivat arvioitavaksi saatujen esitysluonnosten määrään. Neuvosto muutti vuonna 2021 työskentelytapojaan, jotta se voisi kasvattaa vuosittain antamiensa lausuntojen määrää. Lisäksi neuvoston sihteeriresursointia vahvistettiin. Esimerkiksi vuonna 2024 neuvosto arvioi vajaat 20 prosenttia eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä. Eniten lausuntoja neuvosto on antanut sosiaali- ja terveysministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, oikeusministeriölle ja valtiovarainministeriölle.

Taulukko 1. Arviointineuvoston hallituksen esitysluonnoksista antamien lausuntojen lukumäärä, eduskunnalle annettujen hallituksen esitysten lukumäärä sekä neuvoston lausuntojen prosenttiosuus eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2016–2024
Lausuntoja hallituksen esitysluonnoksista, kpl	12	26	23	5	9	45	42	14	43	219
Hallituksen esityksiä, kpl	273	206	324	109	265	235	328	112	222	2074
Lausuntoja %:ssa hallituksen esityksistä	4,4 %	12,6 %	7 %	4,6 %	3,4 %	19,2 %	12,8 %	12,5 %	19,3 %	12 %

Tieto hallituksen esityksen vaikutusarvioinnin ottamisesta arviointineuvoston arvioitavaksi annetaan asianomaiselle ministeriölle ja julkaistaan valtioneuvoston verkkosivuilla. Lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 5 §:n 3 momentin mukaan asianomainen ministeriö toimittaa arviointineuvostolle sen tarvitseman luonnoksen hallituksen esitykseksi ja muut sen tarvitsemat tiedot, selvitykset ja asiakirjat. Ministeriöt toimittavat lausuntokierroksen jälkeen viimeistellyn hallituksen esityksen luonnoksen arvioitavaksi ennen kuin asia viedään valtioneuvoston päätettäväksi. Neuvosto ohjeistaa arviointiin varattavaksi noin neljä viikkoa. Neuvoston käsittelyajan mediaani on ollut noin 12 työpäivää.

Taulukko 2. Arviointineuvoston hallituksen esitysluonnosten käsittelyajan mediaani työpäivinä.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2016–2024
Käsittelyaika, työpäiviä (mediaani)	5	13	13	9	14	16	19	9	11	12

Arviointineuvoston lausunnot ovat julkisia ja ne julkaistaan valtioneuvoston verkkosivuilla. Lausunto toimitetaan asianomaiselle ministeriölle tiedoksi ennen sen julkaisemista, jotta sillä olisi ennen lausunnon julkaisua mahdollisuus ilmoittaa neuvostolle mahdollisista selkeistä asiavirheistä tai väärinymmärryksistä. Lausunto vaikutusarviointia ei sido ministeriötä. Hallituksen esityksessä on kuitenkin kerrottava, jos neuvosto on antanut lausunnon ja mainittava, miten se on otettu huomioon sekä perusteltava, jos neuvoston suosittamia muutoksia ei ole tehty.

Lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan neuvosto voi tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi. Se voi säädösten tultua voimaan myös arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti. Neuvosto ei ole toimintansa aikana tehnyt jälkiarviointeja. Neuvosto on tehnyt kaksi aloitetta lainvalmistelun kehittämiseksi. Neuvosto on maaliskuussa 2019 ehdottanut, että Suomeen laadittaisiin valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä. Valtioneuvoston yhteiset periaatteet lainsäädännön seurannasta ja jälkiarviointista julkaistiin toukokuussa 2023. Maaliskuussa 2024 neuvosto esitti, että hallituksen esityksiin lisättäisiin tai sen ohessa olisi noin yhden sivun tiivistelmä esityksen tavoitteista, keskeisistä ehdotuksista ja olennaisista vaikutuksista. Valtioneuvostossa lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän toimeksiannosta on arvioitu toteuttamisvaihtoehtoja tälle neuvoston tekemälle aloitteelle.

Lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n mukaan neuvostossa on puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa sekä enintään kuusi jäsentä. Asetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto määrää neuvoston puheenjohtajan ja muut jäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Neuvosto valitsee jäsenistään itselleen kaksi varapuheenjohtajaa. Asetuksen perustelumuiiston mukaan valtioneuvoston yleisistunto nimittää puheenjohtajan ja muut jäsenet. Arviointineuvosto on asetettu valtioneuvoston kanslian esityksestä. Puheenjohtajan lisäksi kulloinkin asetettuna olleen neuvoston jäsenten määrä on vaihdellut kuudesta kahdeksaan. Nykyisessä, toimikautensa 15.4.2025 aloittaneessa

neuvostossa jäseniä on puheenjohtajan lisäksi kuusi. Asetuksen 4 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston kanslia nimittää neuvoston sihteerit ja mahdolliset pysyvät asiantuntijat. Sihteerit toimivat asioiden esittelijöinä neuvostossa. Sihteerit ovat kokopäivätoimisia virkamiehiä, joita on kerrallaan ollut kahdesta neljään. Vuonna 2023 neuvostoon perustettiin pääsihteerin tehtävä. Tavoitteena on ohjata sihteerien työtä, keventää neuvoston puheenjohtajan työtaakkaa ja lisätä neuvoston vuorovaikutusta ministeriöiden kanssa. Neuvoston toiminnan tukemiseen on ollut nimitettynä yksi sivutoiminen pysyvä asiantuntija. Neuvosto on vahvistanut itselleen työjärjestyksen työnsä järjestämisestä ja asioiden käsittelystä.

Arviointineuvosto tekee yhteistyötä ministeriöiden kanssa lainvalmistelun ja erityisesti vaikutusarviointien laadun parantamiseksi. Neuvosto käy ministeriöiden ja kansliapäällikkökokouksen kanssa keskustelua lainvalmistelun laadun kehittämistä. Valtioneuvostossa sihteerit osallistuvat asiantuntijoina lainvalmistelun kehittämisen työryhmiin ja kouluttavat neuvoston toimialaan kuuluvissa kysymyksissä.

Kansainvälinen yhteistyö on osa arviointineuvoston toimintaa. Neuvosto liittyi eurooppalaisten itsenäisten ja riippumattomien valvontaelinten verkostoon (RegWatchEurope) vuonna 2016. Verkoston muodostavat Alankomaiden, Iso-Britannian, Norjan, Romanian, Ruotsin, Saksan, Suomen, Tanskan ja Tšekin tasavallan elimet, joiden tehtäviin kuuluu lainsäädäntöehdotusten vaikutustenarviointien arviointi. Neuvosto osallistuu myös muun muassa Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n (Organization for Economic Cooperation and Development) ja EU:n paremman sääntelyn tilaisuuksiin.

Lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan neuvosto seuraa vaikutusarviointien laadun kehitystä ja arvioi toimintansa vaikuttavuutta. Neuvosto antaa vuosittain katsauksen toiminnastaan valtioneuvoston kanslialle. Vuosittain julkaistava katsaus sisältää tietoja arviointineuvostossa kyseisenä vuonna käsitellyistä asioista sekä yhteenvetoja neuvoston lausuntojen vaikuttavuudesta. Siihen voi sisältyä myös havaintoja lainvalmistelun ja vaikutusarviointien laadusta ja kehittämistarpeista. Neuvosto on arvioinut toimintansa vaikuttavuutta muun muassa tarkastelemalla, miten sen lausumat on otettu huomioon hallituksen esityksissä. Neuvoston lausuntoihin sisältyvistä suosituksista on otettu huomioon kokonaan tai osittain keskimäärin 60 prosenttia. Esimerkiksi vuonna 2024 sen esittämistä suosituksista otettiin huomioon kokonaan 36 prosenttia ja osittain 32 prosenttia. Vastaavasti 32 prosentissa kannanottoja ministeriöt eivät ottaneet neuvoston lausuntoja huomioon lainkaan. Neuvoston suositukset ovat luonteeltaan erilaisia. Jotkin niistä voidaan toteuttaa suhteellisen helposti, kun taas toisten toteuttaminen voi edellyttää ministeriöiltä merkittävästikin aikaa tai muita resursseja. Neuvosto on arvioinut toimintansa vaikuttavuutta myös tarkastelemalla lausunnoissaan antamiensa suositusten määrää ja luonnetta, antamiensa standardilausumien jakaumaa sekä yleisemmin sitä, miten ministeriöiden valmisteleminen hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatu on kehittynyt.

Hallituksen arkisto

Hallituksen arkiston taustaa

Valtioneuvoston kanslia on antanut määräyksiä ja ohjeita hallituksen asiakirjojen käsittelystä ja arkistoinnista. Määräyksissä määritellään ja kuvataan toimintatavat hallituksen asiakirjojen käsittelystä ja arkistoinnista. Lähtökohtana on, että jokaisen hallituksen asiakirjoista muodostuu oma aineistokokonaisuutensa, jota kutsutaan hallituksen arkistoksi. Voimassa oleva määräys on annettu 20.6.2023 (VN/11462/2023).

Voimassa olevan määräyksen mukaan kunkin hallituksen arkiston muodostavat ministereiden, ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteerien ja ministereiden erityisavustajien tehtävien hoidossa syntyneet tai vastaanotetut sellaiset asiakirjat, jotka eivät ole kyseisen ministeriön toimialaan kuuluvia viranomaisen asiakirjoja. Tällaisia asiakirjoja ovat esimerkiksi ministeriön toimialaan kuulumattomat kansalaiskirjeet ja vastaukset niihin, kirjeenvaihto muiden kuin yksityishenkilöiden kanssa sekä ministereille saapuneet kutsut erilaisiin tilaisuuksiin. Hallituksen arkistoon kuuluvat myös ministerin sihteerin ylläpitämät kalenterit sekä ministerityöryhmien, hallituksen neuvottelujen ja iltakoulujen asiakirjat. Muita hallituksen arkistoon tallennettavia asiakirjoja ovat esimerkiksi puheet, vetoamukset ja adressit. Hallituksen arkistoon kuuluvat asiakirjat ja niiden säilytysajat käyvät ilmi valtioneuvoston tiedonohjaussuunnitelmasta. Hallituksen arkistoon eivät kuulu asiakirjat, jotka kertyvät ministereille yksityishenkilönä, puolueen puheenjohtajana tai kansanedustajana.

Hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen tarkoituksena on mahdollistaa ministereiden ja heidän avustajiensa kirjeenvaihtoon sekä hallituksen neuvotteluihin liittyvä historiallinen ja tieteellinen tutkimus. Hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen tunnuspiirteenä on, että niiden ei katsota olevan julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Hallituksen arkistoon tallennettavat asiakirjat eivät kuulu julkisuuslain mukaisen yleisöjulkisuuden piiriin eikä tietoja niistä luovuteta julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen perusteella. Tietojen antaminen hallituksen arkistoon kuuluvista asiakirjoista perustuu valtioneuvoston kanslian määräyksen mukaisesti valtioneuvoston kanslian antamaan tutkimuslupaan.

Tiettävästi ensimmäinen nimenomainen dokumentoitu ohjeistus hallituksen arkistoon liitettävästä aineistosta on pääministeri Harri Holkerin allekirjoittamassa valtioneuvoston arkiston johtosäännössä 9.8.1990 (414/410/89). Kansallisarkistosta löytyy kuitenkin erillisiä ”hallitusten arkistoja” jo 1930-luvulta lähtien. Näistä ensimmäinen on Kivimäen hallituksen arkisto (1932–36). Seuraavat hallitusten arkistot ovat hallituksilta vuodesta 1945 eteenpäin sisältäen erinäistä materiaalia, kuten saapuneita asiakirjoja, kirjeenvaihtoa, eduskuntakyselyjä ja välikysymyksiä.

Valtioneuvoston arkiston 9.8.1990 päivätyn johtosäännön mukaan valtioneuvoston arkistoon arkistoituihin alkujaan sekä nykyisen julkisuuslain sääntelyn mukaisia viranomaisen asiakirjoja että valtioneuvoston ja ministereiden toimintaan liittyviä sellaisia muita asiakirjoja, jotka nykyisen käytännön mukaan tallennetaan hallituksen arkistoon. Valtiovarainministeriö asetti vuonna 1998 valtioneuvoston tietopalvelun yhteistyöryhmän VALTIPAN esityksestä valtioneuvoston asiakirjojen säilytysuunnitelma -hankkeen (VM 0220:01/02/02/1998), jonka tavoitteena oli kehittää valtioneuvoston yhteisten asiakirjojen ja niihin rinnastettavien tietoaineistojen käsittelyä, seulontaa ja arkistointia. Hankkeen laatimasta työryhmämuistiosta (Valtioneuvoston ja eduskunnan yhteisten asiakirjojen ja niihin rinnastettavien tietoaineistojen säilytysvastuut, -muodot ja -ajat, Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 27/99) käy ilmi se nykyisinkin käytössä oleva periaate, että hallituksen arkistoon kuuluvat sellaiset hallituksen asiakirjat, jotka eivät julkisuuslain tai arkistolain perusteella kuulu virka-arkistoon. Valtioneuvoston kanslia asetti vuonna 2005 työryhmän kehittämään valtioneuvoston arkiston säilytysvastuuta (VNK007:00/2005). Työryhmä julkaisi väliraportin ja loppuraportin (Valtioneuvoston arkiston säilytysvastuun kehittäminen, Valtioneuvoston kanslian raportteja 6/2006). Loppuraportissa ehdotettiin valtioneuvoston arkiston siirtämistä Kansallisarkiston yhteyteen vuoden 2008 alusta lähtien. Lisäksi raportissa esitettiin, että vastuu hallitusten asiakirjoista säilyisi edelleen valtioneuvoston kanslialla.

Vuonna 2006 valtioneuvoston kanslia asetti hankkeen hallitusten asiakirjojen käsittely- ja arkistointiohjeen laatimiseksi (VNK020:00/2006). Hankkeen tehtävänä oli laatia ohjeet

hallitusten asiakirjojen rekisteröinnistä, arkistoinnista ja niiden siirtämisestä valtioneuvoston kanslian arkistoon. Lisäksi osana tehtävää laadittiin arkistonmuodostussuunnitelma hallitusten asiakirjoille säilytysaikoineen sekä määriteltiin hallitusten asiakirjojen käyttörajoitukset eli niiden julkisuus, salassapito ja luvanvaraisuus. Hankkeen lopputulemana laadittiin hallitusten asiakirjojen käsittely- ja arkistointiohje (11.4.2008). Ohjeen mukaan hallituksen erottua arkistot tuli koota ministeriöistä valtioneuvoston kanslian arkistoon, jossa niitä säilytetään 25 vuotta, minkä jälkeen ne siirretään Kansallisarkistoon. Ohjeessa myös todettiin hallitusten asiakirjojen olevan tutkimusluvan alaisia.

Valtioneuvoston kanslian tehtävänä on ollut 1.3.2015 alkaen valtioneuvostolain 2 §:n 3 momentin mukaisesti valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin kuuluu muun ohella valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteinen tietohallinto ja asiakirjahallinto sekä niihin liittyvä hyvän tiedonhallintatavan ja yhteentoimivuuden ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen sekä arkistonmuodostajan tehtävät (12 §:n 9 kohta). Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen (393/2007) 1 §:n 31 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluu valtioneuvoston ja ministeriöiden arkistonmuodostukseen liittyvä asiakirjojen rekisteröinti, arkistointi ja seulonta sekä muut arkistonmuodostajan tehtävät. Edellä mainittujen säännösten nojalla hallituksen aineistojen arkistointia on nykyisin ohjattu valtioneuvoston kanslian antamilla määräyksillä. Nykyinen 20.6.2023 annettu määräys on voimassa 30.7.2027 saakka, sillä käytännöksi on muodostunut, että hallituksen asiakirjoja koskevat määräykset uusitaan vaalikausittain, ellei niihin vaalikauden aikana kohdistu muita päivitystarpeita.

Ohjeissa ja määräyksissä kuvataan hallituksen arkistoon luovutettavia asiakirjoja sekä luovuttamiseen liittyviä käytännön menettelyitä. Ohjeistusta ja määräyksiä on vuosien mittaan tarkennettu sen suhteen, mitä asiakirjoja hallituksen arkistoon luovutetaan, ottaen huomioon muun muassa asiakirjojen luonteeseen liittyvä oikeuskäytäntö. Ohjeistusta on säännöllisesti uusittu myös sen vuoksi, että tiedonkäsittelyn sähköistyminen on muuttanut asiakirjojen luovuttamisen tapoja. Nykyisin hallituksen arkistoon luovutettavat asiakirjat tallennetaan ministeriöissä pääosin sähköisesti suoraan valtioneuvoston yhteiseen asianhallintajärjestelmään ja paperisia asiakirjoja luovutetaan enää erittäin harvoin.

Vakiintuneesti on katsottu, että arkistolaki ei velvoita arkistomaan hallituksen arkistoon tallennettavia asiakirjoja. Hallituksen ei ole katsottu olevan arkistolaisissa tarkoitettu arkistonmuodostaja. Arkistolain säännöksiä on kuitenkin soveltuvin osin sovellettu myös hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin. Hallitusten arkistoihin tallennetuille asiakirjoille on määritelty esimerkiksi säilytysajat ja tehty hallitusten arkistonmuodostussuunnitelma (nykyisin tiedonohjaussuunnitelma). Arkistolain 8 §:n 3 momentin mukaan arkistolaitos määrää, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi (seulontapäätös). Valtioneuvoston kanslia on vuonna 2010 tehnyt Kansallisarkistolle hallitusten arkistojen asiakirjoja koskevan seulontaesityksen ja Kansallisarkisto on antanut seulontapäätöksen (AL/12501/07.01.01.03.01/2010, 5.8.2010). Se koskee sellaisia asiakirjoja, jotka eivät ole muodostuneet arkistolaisissa tarkoitettun arkistonmuodostajan toiminnassa. Kansallisarkisto on määrännyt hallitusten arkistonmuodostussuunnitelmassa mainitut asiakirjat pysyvään säilytykseen pääosin valtioneuvoston kanslian tekemän esityksen mukaisesti. Kyseinen seulontapäätös on edelleen voimassa. Arkistolain 8 §:n 3 momenttia ei ole sidottu arkistonmuodostajaan. Kansallisarkistoon voidaan siirtää myös muita kuin arkistonmuodostajan arkistointivelvoitteen piiriin kuuluvia asiakirjoja ja näistä asiakirjoista voidaan siirtomenettelyiden ja säilytysajan vahvistamiseksi hakea ja antaa seulontapäätös. Seulontapäätösten hakeminen on liittynyt

asiakirjojen säilytykseen liittyviin käytännön ratkaisuihin ja säilytysaikaan, eli sen ratkaisemiseen, mitkä hallituksen arkistoon kuuluvista asiakirjoista ovat pysyvästi säilytettäviä.

Hallituksen arkistoon kuuluvat asiakirjat ovat osin valtioneuvoston kanslian hallussa, mutta pääosin ne on siirretty Kansallisarkistoon. Julkisuuslain 27 §:ssä säädetään Kansallisarkistoon siirrettyjen salassa pidettävien asiakirjojen antamisesta. Säännös mahdollistaa sen, että asiakirjan Kansallisarkistoon siirtävä viranomaisella voi pidättää itsellään määräysvallan asiakirjaan ja päättää salassa pidettävän asiakirjan mahdollisesta antamisesta. Kansallisarkistoon siirrettyjen asiakirjojen osalta valtioneuvoston kanslia on pääosin pidättänyt päätösvallan asiakirjoihin, mutta vanhimpien aineistojen osalta päätösvallan pidättäminen ei ole ollut systemaattista.

Hallituksen arkiston oikeudellinen asema

Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomaisella tai sen palveluksessa olevalla on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Hallituksen arkistoon tallennetaan asiakirjoja, joiden ei katsota olevan julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Julkisuuslaissa, arkistolaisissa tai muussa lainsäädännössä ei oteta nimenomaisesti kantaa hallituksen arkistoon tai sinne tallennettaviin asiakirjoihin. Julkisuuslaissa ja sen esitöissä on mainittu kuitenkin tiettyjä asiakirjoja, joiden ei katsota kuuluvan julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Käytännössä tällaisia asiakirjoja tallennetaan hallituksen arkistoon.

Julkisuuslain 5 §:n 3 momentissa määritellään ne asiakirjat, joita ei pidetä viranomaisen asiakirjoina ja jotka jäävät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Momentin 1 kohdan mukaan tällaisia ovat viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetetyt kirjeet tai muut asiakirjat. Julkisuuslain esitöissä todetaan (HE 30/1998 vp, s. 56), että esimerkiksi ministerille saapuu äänestäjien kirjeitä ja aineistoa puolue-elinten jäsenenä. Esitöiden mukaan on luonnollista, että tällaiset viranomaisen toimialaan ja tehtäviin liittymättömät asiakirjat jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Hallituksen arkistoon tallennetaan julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja kirjeitä ja asiakirjoja, jotka on lähetetty ministerille hallituksen jäsenenä taikka valtiosihteerille tai erityisavustajalle ministerin avustajana toimimiseen liittyvän poliittisen asemansa vuoksi, mutta jotka eivät liity viranomaisessa käsiteltävään asiaan tai kyseisen ministeriön toimialaan ja tehtäviin.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa säädetään sisäisen työskentelyn asiakirjoista. Säännöksen ensimmäisen virkkeen mukaan lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Säännöksen toisessa virkkeessä todetaan, että jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomaisella voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla. Hallituksen asiakirjoja ei arkistoida sen vuoksi, että velvoite arkistointiin muodostuisi arkistolainsäädännön perusteella, joten ne eivät kuulu julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Tallentaminen ja arkistointi perustuvat vuosikymmenten aikana muodostuneeseen vakiintuneeseen käytäntöön ja nykytilanteessa valtioneuvoston kanslian antamaan määräykseen. Kyseessä on eräänlainen asiakirjojen omaehtoinen arkistointi, koska kyseisillä asiakirjoilla arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa, vaikka voimassa oleva lainsäädäntö ei velvoita niiden arkistointiin.

Julkisuuslain 4 §:ssä määritellään lain soveltamisalaan kuuluvat viranomaiset. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomaisilla tarkoitetaan valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia. Momentin 8 kohdan mukaan viranomaisella tarkoitetaan myös lain tai asetuksen taikka 1, 2 tai 7 kohdassa tarkoitettun viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitusmiehiä sekä hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän, kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajia sekä muita niihin verrattavia toimielimiä. Julkisuuslain esitöissä todetaan (HE 30/1998 vp, s. 52) hallituksen iltakoulun olevan valtioneuvoston epävirallinen poliittinen neuvottelualue samoin kuin hallituksen tilannekohtaiset neuvottelukokoukset, joita ei voida katsoa asetettun hoitamaan tehtäviään itsenäisesti. Ministerityöryhmien, iltakoulujen ja hallituksen muiden neuvotteluiden asiakirjat onkin katsottu sisäisen työskentelyn asiakirjoiksi, jotka tallennetaan hallituksen arkistoon.

Julkisuuslain 5 §:n 5 momentin mukaan asiakirjan salassapidosta julkisuuslain 24 §:ssä tai muussa laissa säädettyä sovelletaan myös 5 §:n 3 momentin 2 kohdassa (muistiinpanot ja luonnokset) ja 5 §:n 4 momentissa (sisäisen työskentelyn asiakirjat) tarkoitettuihin asiakirjoihin, vaikka ne muutoin jäävät julkisuuslain soveltamisalan ja julkisuusperiaatteen ulkopuolelle. Hallituksen arkistoon sisältyy näitä edellä mainittuja asiakirjatyyppejä, joten niihin sovelletaan julkisuuslain mukaisia salassapitoperusteita suoraan julkisuuslain nojalla. Hallituksen arkistoon sisältyy kuitenkin myös julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja kirjeitä ja asiakirjoja, kuten kansalaisilta saapuneita kirjeitä ja viestejä, jotka voivat sisältää yksityiselämän piiriin kuuluvia tietoja. Julkisuuslain säännökset eivät nimenomaisesti ulota salassapitoperusteiden soveltamista näihin asiakirjoihin. Käytännöksi on kuitenkin muodostunut, että jos hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin sisältyy julkisuuslain 24 §:n mukaan salassa pidettäviä tietoja, kuten tietoja henkilön terveydentilasta tai henkilökohtaisista oloista, on asiakirjojen luovuttamisharkinnassa sovellettu julkisuuslain mukaisia salassapitoperusteita.

Tietoja hallituksen arkistoon kuuluvista asiakirjoista annetaan valtioneuvoston kanslian myöntämän tutkimuslupan perusteella. Tutkimuslupamenettelyn on katsottu perustuvan julkisuuslain 5 §:n 4 momentin toisen virkkeen säännökseen, joka mahdollistaa sen, että tietoja kyseisessä virkkeessä tarkoitetuista asiakirjoista voidaan antaa viranomaisen luvalla, jos viranomaisen näin on määrännyt. Tutkimuslupan alaisena eivät ole sellaiset asiakirjat, jotka arkistolain nojalla on liitettävä arkistoon ja jotka näin ollen kuuluvat julkisuuslain 5 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen nojalla julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Tutkimuslupan alaisia ovat ainoastaan sellaiset asiakirjat, jotka eivät kuulu julkisuuslain soveltamisalaan. Tietojen antamisen muista kuin julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvista asiakirjoista voidaan katsoa, muiden kuin salassa pidettävien tietojen osalta, perustuvan yleisesti ottaen viranomaisen harkintaan, jos asiasta ei ole erikseen säädetty. Tutkimuslupamenettelystä määrätään tarkemmin valtioneuvoston kanslian hallituksen arkistoa koskevassa määräyksessä.

Hallituksen arkistoon kuuluu myös julkisuuslain 5 §:n 5 momentin nojalla salassa pidettäviä asiakirjoja. Näitä asiakirjoja viranomaisen ei lähtökohtaisesti voi näyttää eikä luovuttaa sivulliselle, ellei tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen ole laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Julkisuuslain 27 ja 28 §:ssä säädetään salassa pidettävien asiakirjojen antamisesta tieteellistä tutkimusta varten ja muihin kyseisissä säännöksissä mainittuihin tarkoituksiin. Salassa pidettävien asiakirjojen osalta tutkimuslupaharkinnassa onkin sovellettu soveltuvin osin näitä julkisuuslain säännöksiä. Tietojen antaminen hallituksen arkistoon tallennetuista asiakirjoista on kuitenkin aina harkinnanvaraista, myös sellaisten asiakirjojen osalta, jotka eivät ole julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä, koska nämä asiakirjat eivät kuulu julkisuuslain soveltamisalaan. Tutkimuslupamenettelyssä on vuosien saatossa ollut vaihtelevia

käytänteitä. Linjaksi on muodostunut, että tutkimuslupa hallituksen arkistoon myönnetään vain tieteellisen tutkimuksen käyttötarkoituksiin.

Hallituksen arkistoon tallennettavista asiakirjoista on muodostunut myös oikeuskäytäntöä. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä (KHO:2020:48) kysymys koski sitä, kuuluiko eräs yksityishenkilön ministerille lähettämä kansalaiskirje julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Päätöksen mukaan ministereille lähetettyjen kansalaiskirjeiden julkisuusasemaa koskevan arvioinnin lähtökohta oli, että ministeri on paitsi poliittista luottamustehtävää hoitava hallituksen jäsen, myös ministeriönsä päällikkö, joka tässä ominaisuudessa käsittelee ministeriön toimialaan kuuluvia asioita. Päätöksessä todettiin, että sellaiset ministerin saamat sinänsä kansalaiskirjeiksi luonnehdittavat asiakirjat, joiden oli sisältönsä perusteella katsottava toimitetun ministerille ministeriön toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa, olivat tuon ministeriön hallussa olevia viranomaisen asiakirjoja. Kysymyksessä olevan kansalaiskirjeen oli sisältönsä ja tarkoituksensa nähden katsottava toimitetun ministerille ministeriön toimialaan ja tehtäviin kuuluvassa asiassa, joten se ei siten jäänyt julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 1 kohdassa säädetyn perusteella sanotun lain soveltamisalan ulkopuolelle. Vaikka päätöksessä kyseinen kansalaiskirje katsottiinkin viranomaisen asiakirjaksi, päätös toisaalta vahvistaa sitä tulkintaa, että ministerille voi saapua kirjeitä myös poliittista luottamustehtävää hoitavan hallituksen jäsenen ominaisuudessa ja tällaiset asiakirjat jäävät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Toisessa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä (muu päätös 781/2015) oli kyse ministerin kalenteritietoihin kohdistuvasta julkisuuslain mukaisesta tietopyynnöstä. Päätöksessä todettiin kalenterin olevan luonteeltaan ministerin ajankäytön suunnittelua ja aikatauluissa pysymistä palveleva apuväline ja täten sisältönsä ja tarkoituksensa perusteella julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettu neuvotteluihin ja yhteydenpitoon verrattavaa viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittu asiakirja. Ratkaisussa oli kyse istuvan hallituksen ministerin kalenteritiedoista. Lisäksi Helsingin hallinto-oikeus on antanut kaksi hallituksen arkistoon siirrettyjä ministereiden kalenteritietoja koskevaa päätöstä, joista toinen koski kalenteritietojen luovuttamista julkisuuslain mukaisen tietopyynnön perusteella (7403/2024) ja toinen valtioneuvoston kanslian tutkimuslupan perusteella (892/2025). Myös näissä kahdessa päätöksessä ministerin kalenteritietojen todettiin olevan sisäisen työskentelyn asiakirjoja.

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaistavana on ollut myös kaksi valitusta (17/0591/5 ja 17/0592/5, 25.10.2017), jotka koskivat pääministerin saamia ja lähettämiä sähköpostiviestejä koskeneita tietopyyntöjä. Helsingin hallinto-oikeus on todennut ratkaisuisaan, ettei se seikka, että sähköpostikeskustelun osapuolena on pääministeri, sellaisenaan ole peruste arvioida julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua viranomaisen tehtäviin tai toimialaan kuuluvan asian käsitettä laajentaen. Hallinto-oikeus katsoi, että sisältönsä perusteella arvioituna sähköpostikeskustelu ei ollut sellainen, että se koskisi viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvaa asiaa, joten sähköpostikeskustelun sisältämät viestit eivät olleet julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Helsingin hallinto-oikeus on ministerityöryhmän pöytäkirjoista tehtyä tietopyyntöä koskevassa päätöksessään (6038/2025, 26.9.2025, ei lainvoimainen) todennut, että asiassa oli kyse julkisuuslaissa tarkoitettua viranomaisesta eikä ministeriö ollut voinut kieltäytyä antamasta pyydettyä tietoa sillä perusteella, että asiakirjat ovat julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuja sisäisen työskentelyn asiakirjoja.

Tehtävään määrääminen ministeriöissä

Valtion virkasuhteissa noudatetaan pääsääntöisesti avoimeen julkiseen hakuun perustuvaa virantäyttöä. Viran täyttäminen perustuu perustuslain 125 §:ssä säädettyihin yleisiin

virkanimitysperusteisiin, joita ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Yleisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtion virkamieslain 6, 7 ja 8 §:ssä. Näitä ovat kielitaito, kansalaisuus ja ikä. Erityisistä kelpoisuusvaatimuksista voi olla säännöksiä asianomaista viranomaista koskevassa laissa tai hallintoasetuksessa. Erityisiä kelpoisuusvaatimuksia ovat esimerkiksi vaadittava koulutus tai tutkinto, tehtävien edellyttämä kokemus tai perehtyneisyys viran tehtäväalaan.

Valtion virkamiehen tehtävät voivat muuttua nimittämismenettelyä käyttämättä tehtävään määräämisellä. Viran täyttämisen ohella ministeriöissä on ollut vakiintuneena käytäntönä työnantajan direktio-oikeuteen perustuva tehtävään määrääminen, josta ei ole yhtenäistä lainsäädäntöä. Tehtävään määräämiseen liittyvästä muutoksenhausta säädetään kuitenkin valtion virkamieslain 57 §:n 3 ja 4 momentissa. Pykälän 3 momentin mukaan seuraaviin virkamiestä koskeviin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä: 1) viraston yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä; 2) harkinnanvaraisen virkavapauden myöntäminen tai epäminen; 3) tehtävään määrääminen, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen. Pykälän 4 momentin mukaan, jos 3 momentin 1 tai 3 kohdassa tarkoitettu päätös merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttumista, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin 1 momentissa säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Valtion virkamieslain muuttamisesta annettua lakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa todetaan (HE 61/2011 vp, s. 18–19), että tehtävään määräämisellä tarkoitetaan tässä säännöksessä tilanteita, joissa viraston palveluksessa oleva virkamies määrätään hoitamaan esimerkiksi virastossa olevaa esimiestehtävää. Tehtävään määräämisestä ei ole säännöksiä valtion virkamieslaissa tai valtion virkamiesasetuksessa. Jos järjestelmä otetaan käyttöön virastossa, siitä määrätään työjärjestyksessä. Samalla määritellään, onko annettava tehtävään määräys voimassa määräajan vai toistaiseksi. Tällaisissa asioissa on kyse normaalista töiden organisoinnista ja tehtävien järjestelystä. Tehtävään määrääminen toteutetaan yhteisymmärryksessä asianomaisen virkamiehen kanssa. Pääsääntönä on viraston sisäinen ilmoittautumismenettely, jossa halukkaat virkamiehet voivat ilmoittautua esimerkiksi esimiestehtävään. Tehtävään määräämistä rajoittavat vain virkamiehen virkanimike ja kyseistä virkaa koskevat säännökset.

Erityissääntelyä tehtävään määräämiseen liittyen on ulkoasiainhallintoa eli ulkoministeriötä ja ulkomaanedustukseen kuuluvia edustustoja koskevassa lainsäädännössä. Myös joidenkin ministeriöiden työjärjestyksissä säädetään tehtävään määräämisen käytöstä.

Lisäksi virkamiesten tehtävään määräämistä käsitellään valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista annetussa ohjeessa (VN/30496/2024, 28.10.2024), jossa todetaan (s. 5) tehtävään määräämisestä, että siinä on kyse työnantajan direktio-oikeuteen kuuluvasta, normaalista töiden organisoinnista ja tehtävien järjestelystä. Tehtävään määräämistä rajoittavat vain virkamiehen virkanimike ja kyseistä virkaa koskevat säännökset sekä käytännössä virkamiehen osaaminen. Virkamiehen tehtäviä ei voida tehtävämääräyksellä muuttaa kuitenkaan siten, että kyseessä olisi asiallisesti viran olennainen muuttaminen. Työnantaja voi direktio-oikeutensa puitteissa määrätä, onko tehtävään määräys voimassa määräajan vai toistaiseksi. Virkaan vaadittavia kelpoisuusvaatimuksia ei voi kiertää tehtävään määräyksellä. On myös syytä kiinnittää huomiota siihen, että menettelyssä noudatetaan avoimuutta, hyvää hallintoa ja soveltuvin osin virantäyttömenettelyn periaatteita. Tämä voi toteutua ainakin siten, että tehtävään halukkaat virkamiehet voivat ilmoittautua asianomaisiin tehtäviin ja ilmoittautuneiden ansioita vertaillaan tasapuolisesti ja objektiivisesti. Koska tehtävään määräyksellä ei ole tarkoitus muuttaa virkaa, käytännössä suositellaan menettelyä, jossa

tehtävään määräys on ajallisesti rajoitettu ja määräykseen sisältyy myös tieto siitä, miten se peruutetaan. Tehtävämääräystä ei tulisi antaa ilman erityistä syytä yli viideksi vuodeksi.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään (KHO:2025:21) ottanut kantaa tehtävään määräämiseen ja tehtävään määräämistä koskevan päätöksen valituskelpoisuuteen. Korkein hallinto-oikeus on muun ohessa todennut, että vain työnjohtovaltaan ja viraston työjärjestykseen perustuvalla tehtävään määräämistä koskevalla menettelytavalla ei voida muuttaa olennaisesti viran hierarkkista ja organisatorista asemaa niin, että kyse on sisällöllisesti kokonaan toisesta tehtävästä ja, että jos näin tehdään, synnyttää se valitusoikeuden muille samaan tehtävään ilmoittautuneille.

Korkein hallinto-oikeus on todennut, että virkamiehen viran tai virkanimikkeen mukaiset tehtävät ja organisatorinen asema sekä julkista hakumenettelyä koskevat säännökset asettavat rajoja tehtävään määräämistä koskevan menettelytavan käyttöalalle tilanteissa, joissa tämän menettelytavan käyttäminen perustuu vain työnantajan työnjohtovaltaan ja viraston työjärjestykseen. Tehtävään määräämisessä ei ole kysymys virkaan tai virkasuhteeseen nimittämisestä. Tehtävään määrätyn virkamiehen virkasuhde perustuu aiempaan päätökseen, jolla hänet on nimitetty virkaan tai virkasuhteeseen. Työnantaja voi tehtävään määräämisellä organisoida töitä ja järjestellä tehtäviä direktio-oikeutensa perusteella. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan virkamiestä ei voida vain työnjohtovaltaan ja viraston työjärjestykseen perustuvalla tehtävään määräämisellä määrätä pysyväisluonteisesti tai pitkäksi määräajaksi sellaiseen tehtävään, johon kuuluvat tehtävät ja jonka organisatorinen asema poikkeavat olennaisesti hänen oman virkansa ja virkanimikkeensä mukaisesta organisatorisesta asemasta ja tehtävästä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on ratkaisussaan ottanut kantaa tehtävään määräämiseen. Oikeuskansleri on ratkaisussaan (OKV/1872/10/2022) kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävämääräystä koskevan hallintolain mukaisen päätöksen perusteluvelvollisuuteen sekä siihen, että virkaan vaadittavia kelpoisuusvaatimuksia ei voi kiertää tehtävään määräyksellä. Lisäksi oikeuskansleri on ratkaisussaan (OKV/967/1/2017) todennut, että jos virastossa käytetään tehtävään määräämismenettelyä, olisi asiasta perusteltua määrätä selkeästi työjärjestyksessä. Näin pystytään varmistamaan, että tehtävään määräämismenettelyn ja virkaan nimittämisen käyttöalat ovat selkeät ja ennalta tiedossa.

Myös eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan (EOAK/7091/2019) todennut, että laissa sääntelemätöntä mutta sinänsä tietyissä tilanteissa ja tietyin reunaehdoin sallittua tehtävään määräämismenettelyä ei saa käyttää laissa säädetyn virantäyttömenettelyn sivuuttamiseksi. Viranomaisen tulee noudattaa lakia ja käyttää harkintavaltaansa vain siihen, mihin se on lain mukaan tarkoitettu.

Tehtävään määrääminen perustuu ministeriön tarpeeseen järjestellä tehtäviä ja henkilöstöresursseja joustavasti verrattuna virantäyttöön liittyvään pitkäkhöön rekrytointiprosessiin. Menettely toteutetaan ministeriössä pääsääntöisesti sisäisellä ilmoittautumisella, jolloin halukkaat henkilöt voivat ilmoittaa kiinnostuksensa tehtävään ja samalla ministeriö voi tukea henkilöstönsä osaamisen kehittämistä ja urapolkua.

Tehtävään määräämistä käytetään ministeriöissä vakiintuneesti erilaisissa osastopäällikkötasoa alemmissa esihenkilötehtävissä, esimerkiksi yksikön päällikön, ryhmän päällikön ja tiimin johtotehtävissä, mutta myös asiantuntijatehtävissä. Ulkoasiainhallinnossa eli ulkoministeriössä ja ulkomaanedustukseen kuuluvissa edustustoissa yleis- ja erityisvirkamiehet määrätään laajasti erilaisiin tehtäviin ja menettelyä käytetään myös ministeriön johdon tehtävämääräyksissä (valtiosihteeri kansliapäällikkönä, alivaltiosihteeri, osastopäällikkö, edustuston päällikkö ja

yksikön päällikkö). Tehtävään määräämisestä ulkoasiainhallinnossa on säädetty ulkoasiainhallintolain 17–22 §:ssä. Ehdotetulla sääntelyllä ei ole tarkoitus muuttaa näitä säännöksiä, eikä ehdotettua sääntelyä tehtävään määräämisestä sovellettaisi ulkoasiainhallintolain 3 luvussa tarkoitettuihin ulkoasiainhallinnon virkamiehiin.

Oikeuskirjallisuudessa tehtävään määräämisessä on todettu olevan kyse normaalista töiden ja tehtävien järjestelystä, joka kuuluu työnantajan direktio-oikeuden alaan. Mikäli tehtävään määräämismenettely otetaan käyttöön virastossa, siitä on aiheellista määrätä työjärjestyksessä (Koskinen–Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet, Alma Talent 2019, s. 67).

2.2 Nykytilan arviointi

Lainsäädännön arviointineuvosto

Lainsäädännön arviointineuvostoa ja sen toimintaa on tarkasteltu ja arvioitu useissa yhteyksissä. Laajimmat arviot sisältyvät valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjan raporttiin [Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi](#) (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:12), eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisemaan selvitykseen [Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? – Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa](#) (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020) ja Elinkeinoelämän keskusliiton julkaisuun [Arviointineuvostoseelvitys](#) (EK, maaliskuu 2022). Eduskunnan tarkastusvaliokunta on säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutumista, nykytilaa ja kehittämistarpeita koskevassa mietinnössään (TrVM 1/2022 vp) käsitellyt myös arviointineuvoston toiminnan kehittämistä.

Arviointineuvoston tehtävät vaikutusarviointien laadinnassa

Aika ajoin on käyty keskustelua siitä, tulisiko arviointineuvoston ja erityisesti sen sihteerien osallistua vaikutusarviointien laadintaan ministeriöissä. On suositeltu, että vaikutusarviointien laadun parantamiseksi neuvosto neuvoisi ministeriöitä vaikutusarviointien laadinnassa ja olisi mukana suunnittelemassa ja ohjaamassa niitä.

Lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan neuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista. Asetuksen perustelumuistion mukaan neuvoston tehtävänä ei ole tehdä vaikutusarviointeja, vaan se arvioi laadittuja vaikutusarviointeja. Neuvoston tulee olla riippumaton ja itsenäinen suhteessa eri hallintosektoreiden erityisintresseihin. Neuvoston lausunnot tulee laatia riippumattomasti ja sen arviointien tulee olla avoimia ja puolueettomia. Sihteerit voivat antaa neuvontaa, joka voi koskea esimerkiksi yleisesti lainsäädäntöhankkeiden vaikutusarvioinnin suunnittelua, arviointimenetelmiä tai neuvoston käsittelyn menettelyjä. Sihteerit eivät kuitenkaan voi neuvoa yksittäisissä säädösvalmisteluhankkeissa varsinaisen vaikutusarvioinnin suunnittelussa tai sisällön tekemisessä siten, että se olisi katsottavissa arvioinnin tekemiseksi.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on viitannut mietinnössään (TrVM 1/2022 vp, s. 26) siihen, että arviointineuvoston osallistuminen lainvalmisteluhankkeen suunnitteluvaiheeseen kyseenalaistaisi neuvoston roolin riippumattomana ja itsenäisenä toimijana ja hankaloittaisi työnjakoa ministeriöiden ja neuvoston välillä. Neuvosto itse on tuonut esille, että neuvosto arvioisi käytännössä omia suosituksiaan, jos se lainvalmistelun alkuvaiheessa antaisi neuvoja vaikutusarviointien laatimisesta ja myöhemmässä valmisteluvaiheessa arvioisi laaditun hallituksen esityksen luonnoksen vaikutusarviointeja. Neuvoston itsenäisyyttä ja riippumattomuutta ja sen osallistumista vaikutusarviointien laadintaan olisi vaikeaa sovittaa yhteen.

Arviointineuvoston lausuntojen ajoittaminen

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrVM 1/2022 vp, s. 27) on pidetty välttämättömänä, että arviointineuvosto tarkastelisi toimintaprosessejaan ja huolehtisi siitä, että sen lausunto olisi käytettävissä nykyistä aikaisemmassa vaiheessa hallituksen esityksen viimeistelyä, jotta neuvoston suositukset olisi mahdollista ottaa huomioon. Neuvosto itse on pitänyt keskeisenä, että se arvioi sellaista hallituksen esityksen luonnosta, jossa on jo otettu huomioon lausuntopalaute ja joka on muutoinkin mahdollisimman viimeistely, jolloin esitysluonnos sisältää myös kuulemisessa saadun palautteen ja sen pohjalta tehdyt tarvittavat muutokset ja vaikutusarviointit.

Lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan neuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Siitä, missä vaiheessa säädösvalmisteluprosessia neuvoston tulee antaa lausuntonsa, ei ole säädetty. Neuvoston painotukset ja toimintatavat ovat muotoutuneet sen käytännön toiminnassa. Tarkoituksenmukaiselta ei vaikuttaisi jatkossakaan säätää lailla tai asetuksella sellaisista kysymyksistä, jotka koskevat neuvoston toiminnan painotuksia ja käytännön järjestämistä.

Arviointineuvoston toimivaltuudet puuttua säädösehdotusten etenemiseen

Arviointineuvoston lausunnot ja niihin sisältyvät suositukset siitä, miten säädösehdotusten vaikutusarviointia tulisi parantaa eivät ole ministeriöitä sitovia. Neuvosto ei voi puuttua siihen, miten säädösehdotusten valmistelu etenee. Eduskunta on säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutumista, nykytilaa ja kehittämistarpeita koskevaan kirjelmään (EK 14/2022 vp) liitetyssä lausumassaan edellyttänyt, että hallitus selvittää, tulisiko neuvostolla olla oikeus pysäyttää ja palauttaa valmisteluun puutteelliseksi katsomansa hallituksen esitys. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan asiasta tätä edeltävästi antaman mietinnön (TrVM 1/2022 vp, s. 27) mukaan kyse olisi siitä, että neuvosto voisi tietyin edellytyksin pysäyttää säädösvalmistelun ja palauttaa säädösehdotuksen ministeriölle lisävalmisteluun silloin, kun vaikutusten arviointi on ollut puutteellista.

Valtioneuvostossa (ks. tarkemmin Hallituksen vuosikertomus 2022, liite 3 Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta, s. 81–82) pysäyttämisen- ja palauttamisoikeutta on pidetty ongelmallisena suhteessa valtioneuvoston rooliin hallitusvallan käyttäjänä lainvalmistelussa. Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 1 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee eduskunnalle annettavaa hallituksen esitystä koskevan asian. Yleisistunnolle kuuluvaa ratkaisuvalltaa ei voida siirtää yksittäisistä asiantuntijoista koostuvalle elimelle. Valtioneuvostossa pysäyttämisen- ja palauttamisoikeutta ei ole pidetty ongelmattomana myöskään suhteessa laillisuusvalvontaan. Valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo perustuslain 112 §:n mukaisesti valtioneuvoston virkatointen laillisuutta. Oikeuskanslerilla ei ole muodollista oikeutta pysäyttää hallituksen esitystä.

Valtioneuvostossa käsityksenä on niin ikään ollut, että pysäyttämisen- ja palauttamisoikeus voisi viivästyttää lainsäädäntöhankkeita. Sitä ei ole muutoinkaan valtioneuvostossa pidetty tarkoituksenmukaisena. Arviointineuvosto on valtionhallinnon sivuelin. Tällaiset elimet eivät kuulu hierarkkiseen hallintokoneistoon eikä niillä yleensä ole myöskään hallinnollista päätösvaltaa. Mikäli toimivaltuudet puuttua hallituksen esitysten etenemiseen arvioitaisiin mahdollisiksi, merkitsisivät ne perustavanlaatuista muutosta neuvoston asemaan ja tehtäviin. Arvioitavaksi tulisi muun ohella se, miten neuvoston ja asianomaisen ministeriön mahdolliset

eriävät näkemykset hallituksen esityksen luonnoksen puutteellisuudesta voitaisiin ratkaista. Vaikka neuvoston lausunnot eivät ole oikeudellisesti sitovia, niillä on suuri tosiasiallinen painoarvo. Käytännössä jo nyt ministeriöillä on velvollisuus arvioida tarvetta ja mahdollisuuksia korjata lausunnoissa puutteellisiksi todettuja vaikutusarviointeja, jotta eduskunnan tiedonsaantioikeus voi toteutua.

Arviointineuvoston lainsäädännön jälkiarviointia koskevat tehtävät

Lainsäädännön arviointineuvosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan neuvosto voi säädösten tultua voimaan arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti. Neuvosto ei ole toimintansa aikana tehnyt tällaisia lainsäädännön jälkiarviointeja. Hallituksen esitysten luonnoksista antamissaan lausunnoissa neuvosto on voinut käsitellä lainsäädännön seuranta ja jälkiarviointia koskevia osuuksia osana muuta esitysluonnoksen perustelujen tarkastelua. Neuvosto on todennut maaliskuussa 2019 tekemässään valtioneuvostotasoista lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmää koskevassa aloitteessaan, ettei neuvostolla ole ollut edellytyksiä lainsäädännön jälkiarviointiin, koska siihen ei ole ollut valtioneuvostossa yleisiä periaatteita tai kriteerejä, joita vasten arviointia olisi voitu tehdä. Aloitteen mukaan neuvostolla ei ole käytettävissä olleiden resurssien rajallisuuden vuoksi ollut myöskään mahdollisuuksia tehdä itse jälkiarviointeja eikä teettää niitä ulkopuolisilla.

Toukokuussa 2023 julkaistuissa valtioneuvoston yhteisissä periaatteissa lainsäädännön seurannasta ja jälkiarvioinnista todetaan (Valtioneuvoston julkaisuja 2023:50, s. 8 ja 16), että lainsäädännön toimivuuden ja ajantasaisuuden jatkuva seuranta tulee ymmärtää osaksi lainvalmistelua. Se on toimialojensa lainvalmistelusta vastaavien ministeriöiden vastuulla ja niiden keskeinen tehtävä. Kukin ministeriö vastaa toimialansa sääntelyn jälkiarvioinneista.

Arviointineuvoston tehtävänä on lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Neuvoston tehtävänä ei ole tehdä vaikutusarviointeja, vaan se arvioi laadittuja vaikutusarviointeja ja niiden laatua. Tarkasteltaessa neuvoston asemaa sääntelyn jälkiarvioinnissa vastaavista lähtökohdista käsin vaikuttaisi perustellulta, ettei neuvosto itse tekisi jälkiarviointeja. Valtioneuvoston yhteisissä periaatteissa lainsäädännön seurannasta ja jälkiarvioinnista todetaan (s. 27), että lainsäädännön arviointineuvosto voi antaa lausuntoja jälkiarviointiraporttien laadusta. Myös neuvosto itse on katsonut valtioneuvostotasoista lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmää koskevassa aloitteessaan, että se voisi mahdollisesti arvioida erikseen määritellyillä kriteereillä valittujen jälkiarviointien laatua. Tehtävä edellyttäisi kuitenkin neuvoston käsityksen mukaan lisäresursointia.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään todennut (TrVM 1/2022 vp, 26), että arviointineuvoston osallistuminen vaikutusarviointien valmisteluun voisi kyseenalaistaa neuvoston roolin itsenäisenä ja riippumattomana toimijana ja hankaloittaa työnjakoa ministeriöiden ja neuvoston välillä. Samoja näkökohtia voisi liittyä neuvoston osallistumiseen jälkiarviointien laadintaan. Lainvalmistelussa neuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esityksissä olevista vaikutusarvioinneista. Vastaavalla tavalla neuvoston tehtävänä voisi lainsäädännön jälkiarvioinnissa olla lausuntojen antaminen laadituista jälkiarvioinneista ja niiden laadusta. Kun neuvoston lausuntokäytäntöä ajan oloon kertyisi jälkiarvioinneista, voitaisiin jälkiarvioinneilta edellytettävää vaatimustasoa pyrkiä tarkentamaan vastaavasti kuin neuvoston lausuntokäytännöllä pyritään täsmentämään sitä vaatimustasoa, joka lakiehdotusten vaikutusarvioinnin on täytettävä.

Johtopäätökset

Arviointineuvoston pääasiallinen tehtävä on lausuntojen antaminen vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Neuvosto on ainoa taho, joka arvioi järjestelmällisesti vaikutusarviointien laatua hallituksen esitysten luonnoksissa ja vertaa esitysluonnoksen koko vaikutusarviointia vaikutusarvioinnin ohjeistuksessa asetettuihin vaatimuksiin. Neuvosto on pyrkinyt vuositasolla arvioimaan esitysluonnoksia ja antamaan niistä lausuntoja lukumäärällisesti siten, että kunakin vuonna laadittuja esitysluonnoksia arvioitaisiin ja niistä annettaisiin lausuntoja kattavasti.

Arviointineuvoston perustaminen ja sen toiminta ovat nostaneet esiin lainsäädännön vaikutusarvioinnin merkitystä osana hyvää lainvalmistelua ja lisänneet ymmärrystä vaikutusarviointien ja niiden huolellisen laadinnan tärkeydestä. Neuvostoa koskeissa arvioissa on katsottu, että sen toiminta on luonut ministeriöissä kiinnostusta ja painetta kehittää vaikutusten arviointien laatua. Neuvoston lausunnot vaikuttavat vaikutusten arviointien laatuun niissä yksittäisissä hallituksen esityksissä, joista neuvosto antaa lausuntonsa. Vaikutusta vaikutusarviointien laatuun voi olla myös sillä, että ministeriöt varautuvat mahdolliseen neuvoston arviointiin ja vaikutusarviointien huolelliseen laadintaan kiinnitetään tämän vuoksi enemmän huomiota. Lisäksi neuvoston lausuntokäytännöllä pyritään vaikuttamaan yleisesti vaikutusarviointien laatimiseen valtioneuvostossa ja vaikutusarviointien laadun kehittämiseen.

Arviointineuvoston lausuntojen kautta toteutuvan ohjauksen tarkoitus ei siten rajaudu vaikuttamiseen vain niihin yksittäisiin hallituksen esityksiin, joiden vaikutusarvioinneista neuvosto antaa lausunnon, vaan tarkoituksena on vaikuttaa lainvalmistelun ja vaikutusarviointien laatuun sekä lainvalmistelukulttuuriin valtioneuvostossa myös yleisesti ja laajemmin. Toimintansa tavoitteita neuvosto edistää lausuntojen ja niistä muodostuvan lausuntokäytännön ohella myös esimerkiksi tekemällä yhteistyötä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden kanssa ja osallistumalla lainvalmistelusta ja vaikutusarvioinneista käytävään julkiseen keskusteluun muun muassa lainvalmistelun ja vaikutusarviointien laadusta ja kehittämistarpeista tekemiensä aloitteiden ja havaintojen välityksellä.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrVM 1/2022 vp, s. 27) on arvioitu, että arviointineuvoston toiminnalla on ollut myönteinen vaikutus lainvalmisteluun ja erityisesti vaikutusarviointien laatuun. Neuvosto on toiminnallaan kyennyt vaikuttamaan lainvalmistelun kehittämiseen. Lainvalmistelun vaikutusarviointia on vahvistettu valtioneuvostossa merkittävästi viime vuosien aikana. Toisaalta on esitetty myös huoli siitä, että vaikutusarviointien laadun parantamiseen olisi panostettu jo siinä määrin, että se saattaisi heikentää mahdollisuuksia toteuttaa toimia muiden hallituksen esitysten osien, ennen kaikkea lakiehdotusten ja säännöskohtaisten perustelujen, laadun kehittämiseksi.

Eräät esitetyt ehdotukset arviointineuvoston toiminnan kehittämiseksi ovat koskeneet seikkoja, jotka jo nykyisellään kuuluvat arviointineuvoston toimivaltaan ja tehtäviin ja joissa voidaan arvioida olevan kyse pääosin neuvoston toiminnan painotuksiksi ja käytännön järjestämiseksi luonnehdittavista kysymyksistä. Esimerkiksi on ehdotettu sen selvittämistä, miten neuvoston lausuntoja voitaisiin hyödyntää paremmin lainvalmistelussa ja lainvalmistelijoiden koulutuksessa. On suositeltu, että neuvosto tekisi tiiviimpää yhteistyötä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden kanssa ja korostaisi vaikutustenarvioinnin merkitystä osana laadukasta lainvalmistelua ja toisi esille havaintojaan lainvalmistelun puutteista. On myös katsottu, että neuvoston tulisi arvioida kaikki valtioneuvostossa laaditut luonnokset hallituksen esityksiksi. Lisäksi on esitetty, että neuvoston tulisi osallistua entistä enemmän yhteiskunnalliseen keskusteluun ja tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun parantamiseksi.

Neuvoston painotukset ja toimintatavat ovat muotoutuneet sen käytännön toiminnassa. Työtään ja asioiden käsittelyä neuvosto on järjestänyt tarkemmin työjärjestyksessään, jonka

lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 7 §:n mukaisesti neuvosto on itselleen vahvistanut. Arviointineuvostoa koskevat keskeiset asetuksentasoiset säännökset ehdotetaan nostettaviksi eräin täsmennyksin lain tasolle. Ehdotettua lain tasoista sääntelyä täydennettäisiin keskeiseltä sisällöltään nykyistä valtioneuvoston asetusta vastaavalla valtioneuvoston asetuksella. Samalla kumottaisiin nykyinen valtioneuvoston asetus. Tarkoituksenmukaiselta ei vaikuttaisi jatkossakaan säätää lailla tai asetuksella sellaisista kysymyksistä, jotka koskevat neuvoston toiminnan painotuksia ja käytännön järjestämistä, vaan antaa neuvoston järjestää toimintansa tavalla, jonka se arvioi parhaiten tukevan toimintansa vaikuttavuutta ja siten vaikutusarvioinnin laadun kehittämistä. Lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen perustelumuition mukaan puheenjohtaja edustaa arviointineuvostoa ja linjaa sen toimintaa. Puheenjohtajalla on siten neuvoston toiminnassa olennainen rooli toiminnan painotusten ja käytännön järjestämisen linjaamisessa neuvostoa koskevien säännösten puitteissa. Osa ehdotuksista neuvoston toiminnan kehittämiseksi on koskenut sen keskeisiä tehtäviä ja toimivaltuuksia. Näitä on käsitelty edellä tässä luvussa.

Arviointineuvoston toiminnasta on kertynyt kokemuksia yli yhdeksän vuoden ajalta. Valmistelun kuluessa on arvioitu, ettei tänä aikana tietoon ole tullut sellaisia epäkohtia tai seikkoja, jotka välttämättä edellyttäisivät tai antaisivat aihetta jo tämän lakimuutoksen yhteydessä esittää merkittäviä muutoksia neuvoston tehtäviin. Neuvoston tehtävät lainsäädännön vaikutusarviointia arvioivana asiantuntijaelimenä ovat osoittautuneet varsin selkeiksi ja toimiviksi. Useassa neuvostoa koskevassa arvioinnissa on kuitenkin esitetty, että neuvoston asemaa tulisi vahvistaa. Pääasiassa tätä on ehdotettu tehtäväksi siten, että neuvostosta säädettäisiin lain tasolla. Tätä käsitellään tarkemmin luvussa 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.

Hallituksen arkisto

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole erityistä sääntelyä hallituksen arkistosta. Yhteiskunnallisen merkittävyyden vuoksi olisikin perusteltua, että hallituksen arkiston olemassaolosta ja asemasta säädettäisiin lain tasolla, kuten on säädetty tasavallan presidentin arkistosta. Myös tietosuojalainsäädännön kehittyminen puoltaisi hallituksen arkiston asemasta säätämistä lain tasolla, sillä hallituksen arkistoon tallennetaan runsaasti ministereiden, valtioshteereiden ja erityisavustajien vastaanottamia kirjeitä, nykyisin käytännössä useimmiten sähköpostiviestejä.

Tutkimuslupamenettelyn on katsottu perustuvan julkisuuslain 5 §:n 4 momentin toisen virkkeen säännökseen ja menettelyn tarkemmat perusteet määritellään valtioneuvoston kanslian määräyksellä. Salassa pidettävien asiakirjojen osalta noudatetaan soveltuvin osin julkisuuslain 27 ja 28 §:n sääntelyä salassa pidettävien viranomaisen asiakirjojen antamisesta, mutta mainitut säännökset eivät kuitenkaan sanamuotonsa mukaan suoraan sovellu hallituksen arkistoa koskevien tutkimuslupien käsittelyyn, koska ne lähtökohtaisesti koskevat tiedon antamista salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta. Muiden kuin salassa pidettävien asiakirjojen antaminen ei vaadi nimenomaista sääntelyä, vaan esimerkiksi sisäisen työskentelyn asiakirjoja on voimassa olevan sääntelyn mukaisesti mahdollista antaa viranomaisen harkinnan perusteella. Olisi kuitenkin perusteltua, että tutkimuslupamenettelystä säädettäisiin nykyistä selkeämmin. Lisäksi olisi tarpeellista selkeyttää oikeustilaa salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen ja käyttöön sovellettavan sääntelyn osalta. Nimenomainen sääntely poistaisi hallituksen asiakirjojen luovuttamiseen ja käyttöön liittyvät tulkinnalliset epäselvyydet.

Tehtävään määrääminen ministeriöissä

Julkisen virantäytön ohella suurimmassa osassa ministeriöitä on vakiintuneena käytäntönä työnantajan direktio-oikeuteen perustuva tehtävään määrääminen. Virkamiehen tehtävään määräämisestä ei säädetä valtion virkamieslaissa lukuun ottamatta lain 57 §:n 3 momentin 3 kohtaa ja 4 momenttia, joissa säädetään tehtävään määräämiseen liittyvästä muutoksenhausta. Voimassa olevat ministeriöitä koskevat säännökset tehtävään määräämisestä ovat hajanaisia. Ulkoasiainhallintoa eli ulkoministeriötä ja ulkomaanedustukseen kuuluvia edustustoja koskevat lain tasoiset erityissäännökset, kun taas osa säännöksistä on ministeriöiden asetuksina annetuissa ministeriöiden työjärjestyksissä. Lisäksi menettelyä koskee valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista annettu ohje, vaikka ohjeena se ei ole oikeudellisesti velvoittava. Lainsäädännön puuttuessa edellä mainittu ohje on kuitenkin muodostanut viitekehyksen, jonka mukaisesti menettelyä voidaan käyttää työnantajan direktio-oikeuden puitteissa.

Yleissääntelyn puuttuessa tehtävään määrääminen on ulkoasiainhallintoa lukuun ottamatta perustunut ministeriöissä työnantajan direktio-oikeuteen ja asianomaisen ministeriön työjärjestykseen. Säädöshierarkkisesti ministeriöiden työjärjestystasoista sääntelyä voidaan pitää matalana. Muutoin tehtävään määräämistä koskeva soveltamiskäytäntö ministeriöissä on ollut valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista annetun ohjeen varassa. Tästä on aiheutunut käytännössä oikeudellista epävarmuutta myös sen vuoksi, ettei tehtävään määräämisestä ole juuri oikeuskäytäntöä. Korkein hallinto-oikeus on hiljattaisessa päätöksessään (KHO:2025:21) arvioinut tehtävään määräämistä ja siihen liittyvän päätöksen valituskelpoisuutta tilanteessa, jossa henkilö oli valittu ja määrätty kyseiseen tehtävään noudattaen tehtävään määräämistä koskevaa menettelytapaa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan se, että tehtävään määrääminen ei ollut tapahtunut niissä rajoissa, joissa tätä menettelytapaa on mahdollista käyttää työnantajan työjohtovalan ja viraston työjärjestyksen perusteella merkitsi sitä, että tehtävää hakeneella henkilöllä oli oikeus valittaa viranomaisen päätöksestä, koska se vastasi oikeusvaikutuksiltaan pitkälti virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä.

Suurimmassa osassa ministeriöitä vakiintuneesti käytössä olevan tehtävään määräämisen nykyistä oikeustilaa ministeriöissä voidaan pitää epäselvänä ja epätyytyttävänä. Yleissääntelyn puuttuessa on katsottu tarpeelliseksi, että ministeriöissä vakiintuneena käytäntönä olevasta tehtävään määräämisestä säädettäisiin valtioneuvostotasolla lailla. Säättämällä tehtävään määräämisestä ja sitä koskevasta menettelystä koko valtioneuvostossa lain tasolla poistettaisiin menettelyyn liittyvä oikeudellinen epävarmuus sekä käytäntöjen epäyhtenäisyys, kun menettely perustuisi jatkossa kaikissa ministeriöissä lakiin. Lisäksi varmistettaisiin menettelyä koskeva yhtenäinen ja selkeä sääntely ministeriöissä sekä säädettäisiin aiempaa laajemmasta muutoksenhakuoikeudesta. Työnantajan olisi kuitenkin myös jatkossa mahdollista käyttää työnantajan yleistä direktio-oikeutta ja määrätä virkamiehelle tehtäviä osana hänen virkatehtäviään.

3 Tavoitteet

Ehdotetun lainsäädännön arviointineuvostoa koskevan sääntelyn tarkoituksena on vahvistaa lainsäädännön arviointineuvoston asemaa ja pysyvää luonnetta lainsäädännön vaikutusarviointia arvioivana asiantuntijaelimenä. Esityksellä toimeenpannaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan hallitus vahvistaa lainsäädännön arviointineuvoston asemaa säätämällä siitä lailla.

Lisäksi ehdotetulla hallituksen arkistoon kuuluvia asiakirjoja koskevalla sääntelyllä pyritään selkeyttämään hallituksen arkiston oikeudellista asemaa ja luomaan selkeät menettelysäännöt tutkimusluvan myöntämiselle hallituksen asiakirjoihin.

Ministeriöissä vakiintuneesti käytössä olevasta työnantajan direktio-oikeuteen perustuvasta tehtävään määräämisestä ja sitä koskevasta menettelystä säädettäisiin lain tasolla. Ehdotetulla sääntelyllä on tarkoitus varmistaa laintasoinen yhtenäinen ja selkeä sääntely koko valtioneuvostossa. Tehtävään määräämisestä ja sitä koskevasta menettelystä säädettäisiin ministeriöissä jo olemassa olevaan käytäntöön perustuen. Tavoitteena on säätää yhtenäinen ja selkeä menettely, varmistaa menettelylliset ja oikeusturvatakeet sekä selkeyttää nykyisiä käytäntöjä. Tällä tavoin poistettaisiin menettelyyn liittyvä oikeudellinen epävarmuus sekä toimintatapojen epäyhtenäisyys, mikä on aiheutunut siitä, että tehtävään määräämisestä ei ole yleisiä lain säännöksiä. Osa säännöksistä on lain tasolla erityislainsäädännössä ja osa asetustasolla ministeriöiden työjärjestyksissä. Myöskään oikeuskäytäntöä ei ole juurikaan muodostunut tehtävään määräämisen osalta lukuun ottamatta viimeaikaista korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä (KHO:2025:21).

Kyse on toisaalta virkamiesten oikeusturvan parantamisesta ja toisaalta ministeriöiden toiminnan selkiinnyttämisestä oikeudelliselta ja menettelylliseltä kannalta. Säätämällä lain tasolla yhtenäisesti ja selkeästi tehtävään määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä ministeriöissä, lisättäisiin tehtävään määräämisen käytettävyyttä. Tehtävään määräämistä koskevat yhtenäiset ja selkeät säännökset mahdollistaisivat sen, että ministeriöt voisivat käyttää tehtävään määräämistä tehokkaasti ja tuloksellisesti töiden organisointiin samalla kun virkamiesten oikeusturvaa vahvistetaan.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvostolakia siten, että siihen lisätään lainsäädännön arviointineuvostoa koskevaa sääntelyä. Lainsäädännön arviointineuvostoa koskevat keskeiset asetuksentasoiset säännökset nostettaisiin eräin täsmennyksin valtioneuvostolakiin, jonka myötä valtioneuvostolaissa säädettäisiin neuvostosta, sen asemasta, tehtävistä, asettamisesta sekä asetuksenantovaltuudesta. Neuvoston tehtävät vastaisivat sen nykyisiä tehtäviä kuitenkin siten tarkennettuna, että neuvosto voisi jatkossa lausua arvioinneista, jotka koskevat voimaan tulleiden säädösten vaikutuksia. Voimassa olevan sääntelyn mukaan neuvosto voi säädösten tultua voimaan arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti. Ehdotetulla täsmennyksellä neuvoston lainsäädännön jälkiarviointia koskeva tehtävä muutettaisiin vastaamaan paremmin lainsäädännön jälkiarviointikäytäntöjen kehityksen myötä valtioneuvostossa muodostunutta käsitystä neuvoston roolista jälkiarvioinnissa. Neuvosto jatkaisi toimintaansa kuten aiemminkin. Neuvoston arviointi perustuisi vatedeskin lainvalmistelun ja sen vaikutusarvioinnin ohjeistukseen.

Valtioneuvostolakiin ehdotetaan lisättäväksi myös hallituksen arkiston asemaa koskevaa sääntelyä. Sääntelyn kautta luotaisiin nimenomaiset menettelysäännöt tutkimusluvan myöntämiselle hallituksen asiakirjoihin. Sääntelyssä myös tarkennettaisiin hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen salassapitoperusteita sekä säädettäisiin nykyistä selkeämmin salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta sekä tiedot saavan henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Ministeriöissä vakiintuneesti käytössä olevasta työnantajan direktio-oikeuteen perustuvasta tehtävään määräämisestä ja sitä koskevasta menettelystä säädettäisiin lailla. Valtioneuvostolakiin lisättäisiin tehtävään määräämistä ja siihen liittyvää menettelyä koskevaa sääntelyä, joka perustuu ministeriöissä jo olemassa olevaan käytäntöön. Valtioneuvostolaissa ehdotetaan säädettäväksi tehtävään määräämisestä, tehtävistä, joihin virkamiehiä voidaan

tehtävämääräyksellä määrätä, tehtävään ilmoittautumismenettelystä, tehtävään määrättävän virkamiehen valinnassa noudatettavista arviointiperusteista, tehtävämääräyksen voimassaolosta ja sen päättymisestä, muutoksenhausta sekä ulkoasiainhallinnon virkamiesten rajaamisesta sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle.

Voimassa olevat ministeriöitä koskevat säännökset tehtävään määräämisestä ovat hajanaisia. Osa säännöksistä on lain taseisia erityissäännöksiä ja osa asetustasolla ministeriöiden työjärjestyksissä. Säättämällä lailla tehtävään määräämisestä ja sitä koskevasta menettelystä valtioneuvostotasolla poistettaisiin tehtävään määräämiseen liittyvä oikeudellinen epävarmuus, kun se perustuisi jatkossa kaikissa ministeriöissä lakiin, eikä enää osassa ministeriöitä työnantajan direktio-oikeuteen ja asetustasoiisiin ministeriöiden työjärjestyksiin. Lisäksi varmistettaisiin yhtenäinen ja selkeä sääntely sekä menettelylliset ja oikeusturvatakeet. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi aiempaa laajemmasta muutoksenhakuoikeudesta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia.

4.2.2 Vaikutukset perusoikeuksiin

Hallituksen arkisto

Esityksellä on liityntää perustuslain 10 §:ään luottamuksellisen viestin salaisuuden ja henkilötietojen käsittelyn kannalta, 12 §:n 2 momentin mukaiseen julkisuusperiaatteen sekä 16 §:ssä säädettyihin sivistyksellisiin oikeuksiin tieteellisen tutkimuksen vapauden osalta. Esityksellä ei ehdoteta merkittävästi muutettavaksi nykytilaa, mutta esityksellä selkeytettäisiin nykyisiä menettelyitä ja säädettäisiin niistä tarkemmin.

Viestinnän luottamuksellisuuden kannalta esitys ei muuttaisi nykytilaa, mutta toisi lain tasolla ilmaistuksi, että ministereille ja heidän poliittisille avustajilleen osoitetut viestit voivat tulla tallennetuiksi hallituksen arkistoon, josta niitä voidaan antaa tieteellisen tutkimuksen tarkoituksiin. Lisäksi selkeytettäisiin salassa pidettävien tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä. Vaikutuksia yksityisyyden suojaan ja tietosuojaan arvioidaan tarkemmin esityksen luvussa 4.2.5 Tietosuoja-vaikutukset.

Esitys ei muuttaisi hallituksen arkistoon liitettävien asiakirjojen asemaa julkisuusperiaatteen kannalta. Esityksellä vahvistettaisiin hallituksen arkiston yhdenvertaisia käyttömahdollisuuksia tieteellisen tutkimuksen tarkoituksiin.

Tehtävään määrääminen ministeriöissä

Esityksellä on liityntä perustuslain 21 §:n mukaiseen jokaisen oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Esityksessä ehdotetaan, että ministeriön tehtävään määräämistä ja tehtävämääräyksen päättymistä koskevaan päätökseen olisi muutoksenhakuoikeus. Muutoksenhakuoikeutta tehtävään määräämistä koskevaan ministeriön päätökseen laajennettaisiin siihen nykyisin sovellettavista valtion virkamieslain muutoksenhakua koskevista säännöksistä.

Valtion virkamieslaissa ei ole erikseen säädetty muutoksenhausta tehtävämääräyksen päättymistä koskevaan päätökseen. On pidetty perusteltuna, että ministeriön tehtävämääräyksen päättymistä koskevaan päätökseen sovellettavat muutoksenhakusäännökset vastaisivat muutoksenhakusäännöksiä, joita sovelletaan ministeriön tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tehtävään määräämistä koskevia muutoksenhakusäännöksiä vastaavasti muutoksenhakuoikeudesta ministeriön tehtävämääräyksen päättymistä koskevaan päätökseen. Ehdotettu muutoksenhakusääntely parantaisi virkamiehen oikeusturvaa nykyiseen sääntelyyn verrattuna.

4.2.3 Viranomaisvaikutukset

Lainsäädännön arviointineuvosto

Esityksellä ei ole vaikutuksia viranomaisten toimintaan tai henkilöstön asemaan. Arviointineuvoston tehtävät pysyisivät käytännössä ennallaan. Ehdotettu sääntely ei vaikuttaisi neuvoston työmäärään ja neuvoston toiminnasta vastattaisiin nykyisillä henkilöresursseilla. Neuvoston ja sen sihteerien sijoituspaikkana säilyisi valtioneuvoston kanslia. Ehdotettu sääntelyhierarkian muutos vahvistaisi neuvoston asemaa ja pysyvää luonnetta.

Hallituksen arkisto

Esitys selkeyttäisi viranomaisten toimintaa. Esityksellä ei olisi vaikutuksia viranomaisten keskinäisiin suhteisiin. Valtioneuvoston kanslia vastaa jo nykyisin hallituksen arkistoon liittyvistä ylläpitotehtävistä ja tutkimuslupien käsittelystä. Muiden ministeriöiden ja Kansallisarkiston toiminta jatkuisi nykyisellään.

Valtioneuvoston kanslia ylläpitää jo nykyisin hallituksen arkistoa. Hallituksen arkistoon luovutettavat asiakirjat tallennetaan pääosin sähköisesti valtioneuvoston yhteiseen asianhallintajärjestelmään valtioneuvoston kanslian antaman hallituksen arkistoa koskevan määräyksen ja hallituksen asiakirjojen tiedonohjaussuunnitelman mukaisesti. Esityksessä säädettäisiin valtioneuvoston kanslian tehtävästä ylläpitää hallituksen arkistoa. Kyse ei olisi uudesta tehtävästä. Hallituksen arkiston hallintaan käytettäisiin nykytilanteen mukaisesti pääosin valtioneuvoston yhteistä asianhallintajärjestelmää, joten ehdotetulla sääntelyllä ei muutettaisi nykytilaa. Ehdotettu säännös hallituksen arkistoon tallennettavista asiakirjoista vastaisi nykytilaa. Tutkimusluvan myöntämisestä hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin ehdotettu säännös vastaisi muodostunutta käytäntöä. Sääntelyssä tarkennettaisiin hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen salassapitoperusteita sekä säädettäisiin nykyistä selkeämmin salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta sekä tiedot saavan henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Ehdotettu sääntely ei merkittäisi muutoksia hallituksen asiakirjojen julkisuuden tai salassapidon nykytilaan. Valmistelun kuluessa on arvioitu, ettei esityksellä ole tiedonhallintaan liittyviä vaikutuksia.

Tehtävään määrääminen ministeriöissä

Tehtävään määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä säädettäisiin lailla ministeriöissä jo olemassa olevaan käytäntöön perustuen. Näin ollen oletuksena on, että tehtävään määrääminen jatkuisi nykyisessä laajuudessaan. Ehdotus selkeyttäisi ja yhdenmukaistaisi tehtävään määräämistä ja sitä koskevaa menettelyä ministeriöissä. Samalla menettelyyn liittyvä oikeudellinen epävarmuus sekä toimintatapojen epäyhtenäisyys poistuisivat. Ehdotuksen myötä ministeriöiden toimintatapojen ennakoitaan yhtenäistyvän. Lisäksi menettelyn avoimuus vahvistuisi. Tämä voi osaltaan lisätä luottamusta siihen, että kaikissa ministeriöissä toimitaan menettelyn osalta yhdenmukaisesti. Tehtävään määräämisellä pyritään siihen, että ministeriö

voi järjestellä ministeriön tehtäviä siten, että ministeriön toiminta on mahdollisimman tehokasta ja tuloksellista.

4.2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Lainsäädännön arviointineuvosto

Lainsäädännön vaikutusten arvioinnilla pyritään varmistamaan, että valmisteltavat lait toteuttavat tarkoituksenmukaisella tavalla niille asetetut tavoitteet aiheuttamatta ennakoimattomia, ei-toivottuja vaikutuksia. Neuvoston perustamisella on pyritty lisäämään lainvalmistelun ja erityisesti hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatua. Laadukas vaikutusarviointi parantaa lainsäädännön laatua. Vaikutusarvioinnin keskeisenä tavoitteena on vahvistaa päätöksenteon tietopohjaa tuottamalla eduskunnan ja valtioneuvoston päätöksenteon tueksi mahdollisimman luotettavia arvioita uudistusten erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Viime kädessä laadukkaat vaikutusten arvioinnit parantavat valtioneuvoston ja eduskunnan edellytyksiä päättää hallituksen esityksiin sisällyvistä laeista sekä turvaavat samalla kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Säätämällä arviointineuvoston asemasta lain tasolla vahvistettaisiin sen asemaa ja pysyvää luonnetta osana säädösvalmisteluprosessia. Samalla turvattaisiin sitä, että eritoten neuvoston lausunnoilla, mutta myös sen muulla toiminnalla voitaisiin parantaa lainvalmistelun ja erityisesti vaikutusarviointien laatua sekä saada tietoa laadusta ja sen kehityksestä. Tällä tuettaisiin lainvalmistelun ja vaikutusarviointien kehittymistä sekä puuttumista lainvalmistelun ja vaikutusarviointien laadussa havaittuihin puutteisiin.

Hallituksen arkisto

Hallituksen arkistoon on vuosikymmenten mittaan kertynyt merkittävä määrä historiallisesti ja tutkimuksellisesti arvokasta asiakirja-aineistoa. Esitys turvaisi hallituksen asiakirjojen tallentamista, säilyttämistä ja käytettävyyttä historiallisiin ja tieteellisen tutkimuksen tarkoituksiin.

Tehtävään määrääminen ministeriöissä

Pääsääntöisesti virat täytetään ministeriöissä julkisessa hakumenettelyssä valtion virkamieslain mukaisesti, ja kaikilla ministeriön viroista kiinnostuneilla on mahdollisuus osallistua tällaiseen hakumenettelyyn. Ehdotetulla sääntelyllä ei ole tarkoitus muuttaa tätä lähtökohtaa. Tehtävään määrääminen poikkeaa viran täyttämisestä. Kysymyksessä on normaali töiden organisointiin ja tehtävien järjestelyyn liittyvä menettely, jossa ministeriön virkamies määrätään hoitamaan tiettyä johtamis- tai muuta tehtävää omassa virassaan.

Tehtävään määräämistä käytettäessä ministeriön tehtävää ei laiteta julkiseen hakumenettelyyn. On mahdollista, että tämän voitaisiin kokea horjuttavan hallinnon uskottavuutta ja luottamusta sen tasapuolisuuteen. Tehtävään määräämistä käytetään kuitenkin tyypillisesti määrättäessä virkamiehiä sellaisiin tehtäviin, joissa tehtävään määrättävällä virkamiehellä tulee jo olla tehtävän edellyttämää kokemusta ja asiantuntemusta, jota ei todennäköisesti olisi löydettävissä julkisen virantäytön kautta. Lisäksi ministeriön virkamiehille avautuu tehtävään määräämisessä mahdollisuus hakeutua uusiin tehtäviin sisäisellä ilmoittautumismenettelyllä, mikä voi osaltaan edistää virkamiehen urapolkua ja ammatillista kehittymistä.

Suurimmassa osassa ministeriöitä tehtävään määrääminen on vakiintuneesti käytössä. Tehtävään määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä säädettäisiin lailla ministeriöissä jo

olemassa olevaan käytäntöön perustuen. Näin ollen oletuksena on, että tehtävään määrääminen jatkuisi nykyisessä laajuudessaan.

Edellä luvussa 2.2 Nykytilan arviointi on kuvattu nykyistä tehtävään määräämistä koskevaa oikeustilaa ministeriöissä. Ehdotettu sääntely merkitsisi sitä, että tehtävään määrääminen ministeriöissä voitaisiin jatkossa perustaa laintasoiisiin säännöksiin. Ehdotetut säännökset lisäisivät menettelyn avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä vahvistaisivat virkamiesten oikeusturvaa. Lakiin ehdotetaan otettavaksi tehtävään määräämistä ja tehtävämääräyksen päättymistä koskevat muutoksenhakusäännökset. Laajentamalla nykyistä muutoksenhakuoikeutta tehtävään määräämistä koskevasta päätöksestä ja säätämällä muutoksenhakuoikeudesta tehtävämääräyksen päättymistä koskevaan päätökseen vahvistettaisiin virkamiesten oikeusturvaa. Muutoksenhakutilanteissa prosessin kesto piteneisi. Kokonaisuudessaan valitusasioiden määrän ei ennakoita merkittävästi kasvavan. Muutoksella ei siten arvioida olevan merkittävää vaikutusta ministeriöiden tai tuomioistuinten työmäärään.

4.2.5 Tietosuojavaikutukset

Hallituksen arkisto

Hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin sisältyy henkilötietoja. Asiakirjoihin sisältyy esimerkiksi poliittisten toimijoiden ja virkamiesten nimiä sekä asiakirjat lähettäneiden henkilöiden yhteystietoja. Lisäksi hallituksen arkistoon tallennettaviin kansalaisyhteydenottoihin voi sisältyä yksityishenkilöiden muitakin henkilötietoja ja tapauskohtaisesti myös erityisiä henkilötietoja, kuten tietoja henkilön terveydentilasta tai poliittisista mielipiteistä.

Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä *tietosuojasetus*) mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista ainoastaan ja vain siltä osin, kuin vähintään yksi asetuksen 6 artiklassa säädetyistä käsittelyperusteista täyttyy. Tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Mainitun kohdan e alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Tietosuojalain (1050/2018) 4 §:n 2 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti muun muassa silloin, jos käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Hallituksen arkistoon sisältyvien henkilötietojen käsittely perustuu nykyisin valtioneuvoston kanslialle valtioneuvostolain 2 §:n 3 momentissa sekä valtioneuvoston ohjesäännössä ja valtioneuvoston kansliasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädettyihin tiedon- ja asiakirjahallintaan liittyviin tehtäviin sekä yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseen.

Tietosuojasetuksen 9 artiklassa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä. Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee esimerkiksi rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys taikka terveyttä koskevien tietojen käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä. Tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan erityisiä henkilötietoja voidaan kuitenkin käsitellä, jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2

kohdan mukaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Hallituksen arkistoon sisältyvien erityisten henkilötietojen käsittely perustuu nykyisin valtioneuvoston kanslialle valtioneuvostolain 2 §:n 3 momentissa säädettyihin tiedon- ja asiakirjahallintaan liittyviin tehtäviin.

Esityksen mukaan hallituksen arkistoon tallennettuja asiakirjoja voitaisiin luovuttaa tieteellisen tutkimuksen tarkoituksiin. Tietosuojalain 4 §:n 3 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti, jos käsittely on tarpeen tieteellistä tai historiallista tutkimusta taikka tilastointia varten ja se on oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen nähden. Tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa, eli erityisten henkilötietojen käsittelykieltoa, ei sovelleta tieteellistä tai historiallista tutkimusta taikka tilastointia varten tehtävään tietojen käsittelyyn. Henkilötietojen ja myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on tietosuojaa koskevan lainsäädännön perusteella siis sallittua tieteellisen tutkimuksen tarkoituksiin.

Ehdotuksessa käytettäisiin tietosuoja-asetukseen perustuvaa kansallista liikkumavaraa siltä osin kuin se sisältää erityissäännöksiä henkilötietojen käsittelystä. Kansallisen liikkumavaran käyttäminen perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan valtuutukseen, joka mahdollistaa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdan täsmennyksen kansallisella lainsäädännöllä. Lakiehdotus täyttää tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaiset vaatimukset sääntelyn yleisen edun mukaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyn osalta tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g ja j alakohtaan sisältyy kansallista liikkumavaraa, jota on käytetty säätämällä tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 ja 7 kohta. Tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetään rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän toteutettavista asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi.

Ehdotettu sääntely vahvistaisi ja selkeyttäisi valtioneuvoston kanslian oikeusperustetta käsitellä tietosuoja-asetuksen mukaisia henkilötietoja. Salassa pidettävien tietojen, mukaan lukien salassa pidettävien henkilöön liittyvien tietojen ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen, luovuttamista hallituksen arkistosta säänneltäisiin jatkossa nimenomaisesti ja nykyistä selkeämmin. Ehdotuksessa myös täsmennettäisiin salassapitoperusteita julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen asiakirjojen osalta, mikä osaltaan varmistaisi henkilötietojen tietosuojaa.

Ehdotetut muutokset myös tukisivat tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa määriteltyjen henkilötietojen käsittelyperiaatteiden toteutumista erityisesti henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyyden, käyttötarkoitussidonnaisuuden ja tietojen minimoinnin osalta. Nykytilaan verrattuna säädettäisiin tarkkarajaisemmin lain tasolla, mitä asiakirjoja hallituksen arkistoon tallennetaan ja miten asiakirjoja voidaan luovuttaa. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötietojen myöhempää käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten ei katsota yhteensopimattomaksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa. Säilytyksen rajoittamisen osalta valtioneuvoston asetuksessa ja tiedonohjaussuunnitelmassa määriteltäisiin asiakirjojen säilytysajat. Kansallisarkisto puolestaan päättäisi nykytilaa vastaavasti asiakirjojen pysyvistä säilytyksestä.

Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Pykälän 4 momentissa säädetään rajoittamismahdollisuuksista tähän. Perustuslain mukainen luottamuksellisen viestin salaisuus suojaa viestin lähettäjää ja

vastaanottajaa ulkopuolisilta, mutta ei kuitenkaan kiellä jakamista kirjettä tai viestiä, jonka osapuolena henkilö itse on. Lähtökohtana olisi, että ministerit, valtiosihteerit ja erityisavustajat valtioneuvoston asetuksen sekä valtioneuvoston kanslian määräyksen ja ohjeistuksen avulla arvioivat, mitkä asiakirjat tallennetaan hallituksen arkistoon. Lainsäädäntö ei jatkossakaan velvoittaisi ministereitä, valtiosihteereitä ja erityisavustajia kirjeenvaihdon tallentamiseen, mutta valtaosa heistä on luovuttanut varsin laajasti kirjeenvaihtoaan hallituksen arkistoon. Käytännössä tässä tehtävässä poliittista johtoa avustavat hallinnolliset avustajat.

Yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa (759/2004) säädetään työnantajalle kuuluvien sähköpostiviestien hakemisesta ja avaamisesta. Hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen osalta sähköpostiviestit vastaanottanut ministeri, valtiosihteeri tai erityisavustaja lähtökohtaisesti itse määrittelee, mitkä saadut ja lähetetyt viestit arvioidaan niin merkittäviksi, että ne on perusteltua tallentaa hallituksen arkistoon. Valtioneuvoston kanslialla tai muilla ministeriöillä ei ole oikeutta työnantajana tai muutoin avata viestejä ja päättää siitä, mitkä yksittäiset viestit hallituksen arkistoon tallennetaan. Ehdotettu sääntely ei muuttaisi tätä nykyistä periaatetta.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Lainsäädännön arviointineuvosto

Valmistelun aikana on harkittu myös vaihtoehtoisia keinoja esitetyille sääntelylle sekä arvioitu näitä vaihtoehtoisia keinoja etenkin esitettyjen tavoitteiden toteuttamisen kannalta.

Selkeimpänä vaihtoehtona esitykselle voidaan pitää nykytilan säilyttämistä eli sitä, että lainsäädännön arviointineuvostosta säädettäisiin jatkossakin valtioneuvoston asetuksella. Tällöin seuraavassa kuvatut lailla säätämisen edut jäisivät saavuttamatta. Lisäksi hallitusohjelman kirjaus edellyttää jo itsessään lainsäädäntötoimenpiteitä. Sitä, että neuvostosta säädettäisiin lain tasolla puoltavat useat seikat. Neuvoston toiminta on luonteeltaan pysyvää. Neuvosto antaa julkisia lausuntoja luonnoksista hallituksen esityksiksi. Lausunnoilla on yhteiskunnallista merkitystä, ja niiden tarkoituksena on kiinnittää huomiota vaikutusarvioinnin puutteisiin ja antaa ehdotuksia ja suosituksia siitä, miten arviointia voitaisiin parantaa. Vaikka neuvoston lausunnot eivät ole oikeudellisesti sitovia, niillä on suuri tosiasiallinen painoarvo. Käytännössä ministeriöillä on velvollisuus arvioida tarvetta ja mahdollisuuksia korjata lausunnoissa puutteelliseksi todettuja vaikutusarviointeja, jotta eduskunnan ja valtioneuvoston päätöksenteon tueksi olisi mahdollisimman luotettavia arvioita uudistusten erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Neuvoston toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus ei toisaalta tyhjene pelkästään niihin lausuntoihin, jotka neuvosto antaa, vaan toiminnalla on myös epäsuoraa vaikutusta. Tämä ilmenee aloitteiden sekä lainvalmistelun ja vaikutusarviointien laadusta ja kehittämistarpeista tehtyjen havaintojen muodossa samoin kuin neuvoston lausuntojen uutisarvossa ja siten median kautta tapahtuvalla vaikuttamisella. Lausuntojen saamalla julkisella huomiolla saattaa olla vaikutusta hallituksen esitysten valmisteluun ja niitä koskevaan päätöksentekoon valtioneuvostossa.

Säätäminen arviointineuvostosta lain tasolla vahvistaisi lainvalmistelun kehittämistä ja puuttumista sen laadussa havaittuihin puutteisiin. Säätämällä neuvostosta asetuksen sijaan lailla vahvistettaisiin myös neuvoston asemaa ja pysyvää luonnetta osana säädösvalmisteluprosessia sekä neuvoston toimintaedellytyksiä ja toiminnan jatkuvuutta hallituskausien yli. Neuvostosta ja sen toiminnasta esitetyjä tarkasteluja ja arviointeja kuvataan edellä luvussa 2.2 Nykytilan

arviointi. Useissa neuvostoa koskevissa arvioissa on esitetty, että sen asemaa tulisi vahvistaa ensi sijassa säätämällä neuvostosta lain tasolla.

Voimassa oleva lainsäädännön arviointineuvostoa koskeva asetustasoinen sääntely on annettu perustuslain 119 §:n 2 momentin nojalla. Pykälän 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin säännöskohtaisten perustelujen mukaan (HE 1/1998 vp, s. 174/II) valtionhallintoon kuuluvan toimielimen yleisistä perusteista olisi säädettävä lailla aina, jos toimielimen tehtäviin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Julkisen vallan käyttämisestä olisi kysymys esimerkiksi silloin, kun yksikkö voi antaa 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuja oikeussääntöjä tai tehdä päätöksiä yksilön oikeuksista, velvollisuuksista tai etuuksista taikka käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten yksilön perusoikeuksiin. Yksikön tehtäviin kuuluvaa julkisen vallan käyttämistä olisi lisäksi pidettävä merkittävänä. Muissa tilanteissa valtionhallinnon yksiköistä voitaisiin säätää joko lailla tai asetuksella, jollei kysymys ole valtion liikelaitoksen toiminnan ja talouden perusteiden sääntelystä. Merkittävistä valtionhallinnon järjestelyistä olisi kuitenkin asianmukaista säätää aina lailla.

Valtion keskushallinnon ohessa toimii erilaisia valmisteluelimä, kuten työryhmiä, toimikuntia ja komiteoita, jotka viranomaisen asettaa määräajaksi. Ne eivät ole varsinaisia viranomaisia eivätkä ne myöskään tee hallintopäätöksiä. Niiden tehtävänä on sen sijaan yleensä valmistelu, suunnittelu taikka lausuntojen tai neuvojen antaminen. Ne eivät kuulu hierarkkiseen hallintokoneistoon eikä niillä yleensä ole myöskään hallinnollista päätösvaltaa. Sivuelimen jäsenet toimivat kuitenkin tehtävässään virkavastuulla. Arviointineuvosto on valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimiva riippumaton ja itsenäinen valtionhallinnon sivuelin, jollaisena neuvoston tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä, joka perustuslain 119 §:n 2 momentin nojalla edellyttäisi säätämistä lailla neuvoston toiminnan yleisistä perusteista. Toisaalta pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan myös muissa kuin tällaisissa tilanteissa valtionhallinnon yksiköistä on mahdollista säätää lailla. Perustuslain 119 §:n 2 momentti ei siten estä säätämistä lailla arviointineuvostosta.

Sääntelyn toteutuksen osalta valmistelussa on ollut esillä se, että lainsäädännön arviointineuvostosta säädettäisiin oma, erillinen lakinsa. Perustuslaista ei seuraa vaatimusta säätää arviointineuvoston kaltaisesta elimestä säädöshierarkkisesti lain tasolla. Neuvostosta säädetään nykyisin asetustasolla. On asianmukaista, että vain neuvostoa koskevat keskeiset säännökset nostettaisiin lain tasolle. Tällöin säännösten määrä jää vähäiseksi ja erillisistä laista muodostuisi varsin suppea. Erillisen lain antamista neuvostosta ei ole tämän vuoksi pidetty tarkoituksenmukaisena.

Valmistelussa on arvioitu sitä, minkä lain osaksi ehdotettu sääntely voitaisiin ottaa. Tarkastelussa mahdolliseksi sijoituspaikaksi on tunnistettu valtioneuvostolaki. Ehdotetun sääntelyn ottamista osaksi tätä lakia puoltaisi sen asiallinen yhteys valtioneuvostolain muuhun sääntelykokonaisuuteen. Muissa laeissa ei havaittu vastaavaa asiallista yhteyttä ehdotettuun sääntelyyn kuin valtioneuvostolaissa.

Valmistelun kuluessa on arvioitu, että nykyiset arviointineuvostoa koskevat säännökset ovat osoittautuneet toimiviksi eikä niissä ole havaittu muita kuin vähäisiä muutostarpeita. Esityksessä ehdotetaankin keskeisten arviointineuvostoa koskevien säännösten siirtämistä

pääosin nykyisessä muodossaan lain tasolle. Muilta osin nykyiset valtioneuvoston asetuksen säännökset sisällytettäisiin pitkälti sellaisinaan ehdotetun lakimuutoksen kanssa samaan aikaan voimaan tulevaksi ehdotettavaan valtioneuvoston asetukseen. Neuvoston toiminnassa on tullut esiin vain joitain yksittäisiä tarpeita tarkentaa sääntelyn yksityiskohtia. Tarkoitus olisi tehdä nämä muutokset samassa yhteydessä, kun uusi valtioneuvoston asetusta annetaan.

Hallituksen arkisto

Hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen asemasta voitaisiin vaihtoehtoisesti jättää edelleen sääntelemättä, jolloin nykytilaa vastaavasti asiakirjojen oikeudellinen asema määräytyisi valtioneuvoston kanslian määräysten ja julkisuuslakiin sisältyvien säännösten soveltamisen kautta. Nykyiseen oikeustilaan on kuitenkin havaittu liittyvän tulkinnallisuksia ja epäselvyyksiä, joiden vuoksi hallituksen arkiston asemasta säätäminen nimenomaisilla säännöksillä on arvioitu tarkoituksenmukaiseksi ja tarpeelliseksi.

Vaihtoehtoisesti hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen oikeudellisesta asemasta voitaisiin säätää julkisuuslaissa tai arkistointia koskevassa lainsäädännössä. Asiasta säätämistä hallinnon yleislaissa ei kuitenkaan ole katsottu perustelluksi, vaan asiasta on luontevaa säätää valtioneuvostolaissa, jossa muutoinkin säädellään valtioneuvoston ja hallituksen toimintaa. Myös tasavallan presidentin arkistosta on säädetty tasavallan presidentin kanslian toimintaa koskevassa tasavallan presidentin kansliasta annetussa laissa (100/2012). Lain 84 §:n mukaan tasavallan presidentillä on arkisto, josta säädetään tasavallan presidentin asetuksella (151/2015) ja johon sovelletaan, mitä arkistolaissa säädetään.

Tehtävään määrääminen ministeriöissä

Vaihtoehtona esitykselle voidaan pitää nykytilan säilyttämistä, jolloin tehtävään määrääminen perustuisi lainsäädännön sijaan edelleen työnantajan direktio-oikeuteen ja asetustasoisin ministeriöiden työjärjestyksiin. Tehtävämääräyksiin liittyvä oikeudellinen epävarmuus ja toimintatapojen epäyhtenäisyys jatkuisi lainsäädännön puuttuessa. Ministeriöiden työjärjestyksissä olevien säännösten sisältö tehtävään määräämisestä vaihtelee ministeriöittäin, jolloin tehtävään määräämisen osalta ei muodostuisi yhtenäistä toimintatapaa.

Edellä luvussa 4.2 Nykytilan arviointi on käsitelty tehtävään määräämisen nykytilaa ministeriöissä. Valtioneuvostossa on tunnistettu tarve säätää lailla tehtävään määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä ministeriöissä. Tarkoituksena on osaltaan poistaa ministeriöiden tehtävään määräämisen ja sitä koskevan menettelyn epäyhtenäisyys. Nykyisen oikeustilan on arvioitu edellyttävän joutuisia lainsäädäntötoimia.

Valmistelussa on arvioitu sitä, minkä lain osaksi ehdotettu sääntely voitaisiin ottaa. Tarkastelussa mahdollisiksi sijoituspaikoiksi on tunnistettu valtioneuvostolaki ja valtion virkamieslaki. Valtion virkamieslain osalta ei ole käynnissä tai lähiaikoina näköpiirissä selvitys- tai muita hankkeita, joissa tarkasteltaisiin tehtävään määräämistä koskevaa sääntelyä. Lisäksi valtion virkamieslaissa säädetään valtion virkasuhteesta ja viran täytöstä. Koska tehtävään määräämismenettelyssä kysymyksessä ei kuitenkaan ole viran täyttöön liittyvä menettely, vaan menettely, joka koskee ministeriön yleistä töiden organisoimista ja tehtävien järjestelyä, on katsottu tarkoituksenmukaisemmaksi säätää tehtävään määräämisestä valtioneuvostolaissa kuin valtion virkamieslaissa.

Tehtävään määrääminen perustuisi jatkossa ministeriöissä valtioneuvostolain säännöksiin ja ministeriöiden alaisessa hallinnossa työnantajan direktio-oikeuteen. Pääpiirteisään tehtävään määrääminen ministeriöissä ja ministeriöiden alaisessa hallinnossa vastaisi toisiaan riippumatta

siitä, olisiko tehtävään määrittämisestä säädetty lailla vai perustuisiko se työnantajan direktio-oikeuteen. Valtioneuvostolakiin perustuvassa tehtävään määrittämisessä muutoksenhakuoikeus olisi kuitenkin laajempi. On arvioitu olevan tarpeen, että ministeriöiden tehtävään määrittämiseen ja sitä koskevaan menettelyyn liittyvä epäyhtenäisyys poistettaisiin. Nykyisen oikeustilan on arvioitu edellyttävän joutuisia lainsäädäntötoimia. Asiantilan korjaamiseksi on katsottu tarkoituksenmukaiseksi edetä asiassa valtioneuvostolakia muuttamalla.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Lainsäädännön arviointineuvosto

OECD:n paremman sääntelyn käytäntöjä EU:ssa koskevan raportin (OECD (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris) mukaan viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana Euroopassa suuntauksena on ollut perustaa itsenäisiä sääntelyn valvontaelimiä, jotka täydentävät toimeenpanevien elinten sisäistä sääntelyn valvontaa.

Alankomaiden, Iso-Britannian, Norjan, Romanian, Ruotsin, Saksan, Suomen, Tanskan ja Tšekin tasavallan vaikutustenarviointielimet, joiden tehtäviin kuuluu lainsäädäntöehdotusten vaikutustenarviointien arviointi, ovat muodostaneet eurooppalaisten itsenäisten ja riippumattomien valvontaelinten verkoston (RegWatchEurope). Kansainväliseen vertailuun näistä maista on valittu *Ruotsi, Norja, Tanska* ja *Saksa* oikeusjärjestelmältään Suomen kanssa samankaltaisina valtioina sekä *Euroopan komissio*, jonka vaikutustenarviointielimen toimivaltuudet ovat eurooppalaisista vaikutustenarviointielimistä laajimmat. Kansainvälisen vertailun perusteella vaikuttaisi siltä, että kullakin vaikutustenarviointielimellä on omat erityispiirteensä, vaikka vertailussa on käynyt ilmi myös monia yhteneväisiä piirteitä. Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan järjestämistä vertailtiin kansainvälisestä vertailusta saatuaan tietoon vaikutustenarviointielinten säädösperustasta, tehtävistä ja muista toiminnan järjestämisen keskeisistä piirteistä. Vertailusta ei käynyt esille sellaisia seikkoja tai muita näkökohtia, jotka antaisivat erityistä aihetta arvioida lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan järjestämisen tapaa uudelleen.

Vertailumaista vain *Saksassa* vaikutustenarviointielimestä on säädetty lakitasolla. Muissa vertailumaissa elimestä on joko säädetty asetuksella tai se on perustettu päätöksellä tai toimeksiantoasiakirjalla. *Komission* vaikutustenarviointielin on perustettu päätöksellä. Kaikkien vertailun vaikutustenarviointielinten riippumattomuus ja itsenäisyys on vahvistettu niitä koskevassa perustamisasiakirjassa. Elimet toimivat ministeriön tai sen alaisen yksikön yhteydessä. *Komission* vaikutustenarviointielin on komission pääsihteeristössä. Elimen nimittävä taho vaihtelee. Asioiden valmistelusta vastaa asiantuntijoista koostuva sihteeristö.

Vaikutustenarviointielinten tehtävät ja resursointi vaihtelevat. Joidenkin elinten tehtäviin kuuluu antaa yksinomaan lausuntoja, jotkin elimet antavat tämän lisäksi neuvontaa. Tyypillisesti sellaisten vaikutustenarviointielinten, joiden tehtäviin kuuluu arvioida kaikki säädösehdotukset tai antaa lausuntojen ohella neuvontaa, sihteeristössä työskentelevien henkilöiden määrä on merkittävästi suurempi kuin lainsäädännön arviointineuvoston sihteerien määrä. Jotkin elimet käsittelevät valintansa mukaan vain osan säädösehdotuksista. Esimerkiksi *Ruotsissa* elin voi päättää, ettei se anna säädösehdotuksesta yksityiskohtaista lausuntoa. Laajimmillaan elin arvioi kaikki säädösehdotukset, kuten *Saksassa*. Lakiehdotusten lisäksi elimet voivat käsitellä alemman asteisia ja EU-säädöksiä. Elinten toiminta ajoittuu vaihtelevasti säädösvalmistelun eri vaiheisiin. Tyypillisesti säädösehdotuksen vaikutusten ulkopuolinen arviointi tapahtuu valmistelun loppuvaiheessa, silloin kun säädöstä valmisteleva taho pyytää säädösehdotuksesta lausuntoja tai ennen kuin säädösehdotuksen antamisesta tehdään lopullinen

päätös. Eräät elimet ovat kuitenkin mukana säädösvalmistelussa jo sen varhaisvaiheessa. Säädösehdotusten arviointi kohdistuu ennen kaikkea taloudellisten ja yritysvaikutusten arviointiin. Esimerkiksi *komission* vaikutustenarviointielin soveltaa taloudellisten vaikutusten arvioinnissa taloudellisia kustannuksia rajoittavia yksi yhdestä -periaatteita.

Suurimmassa osassa vertailumaita vaikutustenarviointielinten lausunnot eivät ole sitovia. Elin voi esittää kannanoton, jonka mukaan säädösehdotusta tulisi muuttaa, mutta ei voi estää sen etenemistä. Vain *komission* vaikutustenarviointielin arvioi, soveltuuko säädösehdotus tarkoitukseensa. Jos ehdotuksen ei katsota täyttävän tarkoitustaan, ehdotusta tulee korjata ja saattaa se uudelleen elimen käsiteltäväksi.

Komission vaikutustenarviointielin voi antaa lausuntoja lainsäädännön vaikutusten jälkiarvioinneista. Muiden vertailumaiden elinten perustamisasiakirjoihin ei ole kirjattu jälkiarviointia koskevia tehtäviä.

Ruotsi

Vuonna 2008 perustetun Ruotsin vaikutustenarviointielimen Sääntelyneuvoston (Regelrådet) toiminta muutettiin pysyväksi vuonna 2015, jolloin siitä tuli Kasvuviraston (Tillväxtverket) yhteydessä toimiva riippumaton, erillinen päätöksentekuelin. Neuvoston tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään Kasvuviraston johtosäännöstä annetussa asetuksessa (Förordning med instruktion för Tillväxtverket, 2009:145, 12.3.2009). Neuvostossa on puheenjohtaja ja neljä muuta jäsentä, joilla kaikilla on hyvä tietämys sääntelyn yksinkertaistamiseen liittyvistä kysymyksistä. Jäsenet nimittää hallitus. Neuvostoa avustaa sen toiminnassa 16 henkilön sihteeristö.

Neuvoston tehtävänä on arvioida säännöksiä, joilla voi olla merkityksellisiä vaikutuksia yrityksille. Jos viranomaiset katsovat, että säädösehdotuksella voi olla tällaisia vaikutuksia, ehdotus ja siihen liittyvä vaikutusten arviointi toimitetaan neuvostolle. Neuvosto voi antaa säädösehdotuksesta lausunnon taikka päättää, ettei lausu siitä. Lausunnonsa neuvosto arvioi vaikutusten arviointia ja lausuu siitä, täyttääkö se vaikutusten arvioinnista annetussa asetuksessa (Förordning om konsekvensutredningar, 2024:183, 27.3.2024) asetetut vaatimukset. Neuvosto ei hylkää tai puolla ehdotuksia. Neuvosto ei anna lausuntoja ehdotusten asiasisällöstä. Neuvosto julkaisee lausuntonsa verkkosivuillaan.

Neuvoston tehtävänä on myös avustaa viranomaisia niiden pyynnöstä EU:ssa laadittujen ehdotusten vaikutusten arvioinnin tarkastelussa, jos ehdotuksella arvioidaan olevan merkittävä vaikutus yrityksiin Ruotsissa. Neuvosto ottaa lausunnonsa kantaa siihen, miten hyvin ehdotuksessa kuvataan Ruotsin markkinoita ja olosuhteita sekä ehdotuksen vaikutuksia yrityksiin Ruotsissa. Tämän perusteella neuvosto antaa suosituksen siitä, tulisiko viranomaisen laatia ehdotuksesta vaikutusten arviointi ja mitä sen tulisi sisältää. Neuvosto voi tukea vaikutusten arvioinnin laadintaa.

Neuvosto antaa hallitukselle vuosittain toimintansa tuloksista ja toiminnan johtopäätöksistä kirjallisen raportin, jossa kootaan yhteen neuvoston käsittelyyn toimitettuja säädösehdotuksia koskevat tilastotiedot sekä neuvoston muu toiminta edeltävältä vuodelta. Neuvostolle ei ole säädetty jälkiarviointia koskevia tehtäviä.

Vuonna 2024 Ruotsissa aloitti työskentelynsä kaksi uutta neuvostoa, yksinkertaistamisneuvosto (Förenklingsråd) ja täytäntöönpanoneuvosto (Implementeringsråd). Yksinkertaistamisneuvosto on Kasvuviraston erityinen päätöksentekuelin, jonka tehtävänä on vähentää yrityksille aiheutuvaa sääntelytaakkaa sekä hallinnollisia kustannuksia ja muita

täytäntöönpanokustannuksia, joita yrityksille muodostuu sovellettavasta sääntelystä. Täytäntöönpanoneuvosto on komitea, joka avustaa hallitusta ruotsalaisten yritysten kilpailukyvyn parantamisessa välttämällä vähimmäistason ylittävää täytäntöönpanoa, torjumalla perusteetonta sääntelytaakkaa sekä vähentämällä hallinnollisia ja muita täytäntöönpanokustannuksia EU-sääntelyn täytäntöönpanossa Ruotsissa.

Norja

Vuonna 2015 perustettu Norjan vaikutustenarviointielin Paremman sääntelyn neuvosto (Regelrådet) on hallinnollisesti kauppaa-, teollisuus- ja kalastusministeriön (Nærings- og fiskeridepartementet) alaisuudessa. Se on itsenäinen ja riippumaton hallintoelin, joka on perustettu kuninkaan asetuksella (Kongelig resolusjon 15/4441, 11.12.2015). Neuvostossa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja, kolme muuta jäsentä ja yksi varajäsen. Kuningas nimittää neuvoston. Jäsenten toimikausi on pääsääntöisesti neljä vuotta ja sitä voidaan jatkaa yhdellä toimikaudella. Jäsenet valitaan asiantuntemuksen, ammatillisen integriteetin sekä laajan elinkeinoelämän ja säädösvalmisteluprosessin tuntemuksen perusteella. Neuvoston työtä tukee kahdeksan henkilön sihteeristö.

Neuvoston tehtävänä on edistää sitä, ettei elinkeinoelämälle aiheudu tarpeetonta taakkaa säädöksistä. Neuvosto arvioi ehdotuksia laeiksi tai asetuksiksi, jotka vaikuttavat elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin ja muihin niille merkityksellisiin olosuhteisiin. Neuvosto arvioi, onko ohjeistusta noudatettu ja onko elinkeinoelämälle aiheutuvia vaikutuksia kuvattu riittävästi. Neuvosto arvioi myös, saavutetaanko säädösehdotuksilla niillä tavoitellut vaikutukset mahdollisimman pienin kustannuksin elinkeinoelämälle. Neuvosto ei ota kantaa esityksen tavoitteisiin.

Ministeriöt ja virastot ovat velvollisia toimittamaan kaikki yritystoimintaan vaikuttavat säädösehdotukset neuvostolle samalla, kun ne lähetetään lausuntokierrokselle. Neuvosto päättää, mistä asioista se antaa lausunnon. Neuvosto pyrkii lausunnoissaan konkreettisesti osoittamaan ehdotusten mahdolliset heikkoudet ja sen, mitä ehdotuksessa tai vaikutustenarvioinnissa voitaisiin parantaa. Jos neuvosto päätyy siihen, että arvioidun ehdotuksen päätöksentekopohja on riittämätön, neuvosto ehdottaa toimivaltaiselle viranomaiselle neuvoa-antavan kokouksen järjestämistä. Neuvosto julkaisee lausuntonsa verkkosivuillaan.

Jos EU-säädöksellä voi olla merkittävää vaikutusta Norjan elinkeinoelämälle, neuvosto avustaa pyynnöstä toimivaltaista ministeriötä tarkastelemalla ehdotukseen liittyviä vaikutustenarviointeja. Neuvosto seuraa sääntelyn ja sen yksinkertaistamisen kehitystä ja käytäntöjä ja antaa tehokasta sääntelyä edistävää yleistä ohjausta. Neuvosto julkaisee vuosittain raportin toimintaansa liittyvistä tuloksista ja arvioista. Neuvostolle ei ole säädetty jälkiarviointia koskevia tehtäviä.

Valtioneuvosto on 15.8.2025 päättänyt lakkauttaa neuvoston 1.3.2026 alkaen.

Tanska

Tanskan Elinkeinoelämän EU- ja sääntelyfoorumi (Erhvervslivets EU- og Regelforum) perustettiin vuonna 2019. Nykyinen foorumi on asetettu vuoteen 2027 saakka Elinkeinoelämän EU- ja sääntelyfoorumin toimeksiantoasiakirjalla (Kommissorium for Erhvervslivets EU- og Regelforum, 23.6.2023). Tanskan elinkeinoministeriön alaisen elinkeinoviraston (Erhvervsstyrelsen) yhteydessä toimiva foorumi on hallituksen itsenäinen neuvonantajaelin, jonka tarkoituksena on helpottaa yritystoiminnan harjoittamista. Elinkeinoministeri nimittää

jäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Puheenjohtajan lisäksi foorumiin kuuluu 20 muuta jäsentä, jotka edustavat elinkeinoelämän järjestöjä, ammattiliittoja, asiantuntijoita ja yritysten johtotasoa. Foorumia avustaa kolmen henkilön sihteeristö.

Foorumi antaa neuvoja kansallisessa sääntelyssä ja alueilla, joissa yritykset kokevat sääntelyn aiheuttavan tarpeettomia kustannuksia. Foorumi antaa konkreettisia suosituksia sääntelyn yksinkertaistamiseksi. Tämä voi sisältää yksittäisiä, teema- tai alakohtaisia suosituksia. Foorumi ei arvioi säädösehdotusten vaikutusarviointeja, vaan se lausuu voimassa olevasta sääntelystä. Foorumi antaa myös hallitukselle neuvoja uudesta ja tulevasta EU-sääntelystä, jotta se aiheuttaisi mahdollisimman vähän kustannuksia elinkeinoelämälle. Foorumi voi myös tunnistaa ja asettaa etusijalle alueita, joilla nykyistä kansallista EU-sääntelyn täytäntöönpanoa tai tulkintaa voitaisiin yksinkertaistaa. Foorumin tavoitteena on antaa konkreettisia suosituksia siitä, miten voidaan vähentää kansallisen ja eurooppalaisen elinkeinosääntelyn aiheuttamaa hallinnollista taakkaa, sääntelyn noudattamisen kustannuksia sekä sääntelyn muutosten aiheuttamia yrityksen sopeuttamisen ja mukauttamisen kustannuksia. Foorumi julkaisee hallitukselle antamansa suositukset verkkosivuillaan. Hallitus joko toteuttaa foorumin suositukset tai tekee selkoa, miksi niitä ei toteuteta (seuraa tai selitä -periaate, *følger-eller-forklar-princip*). Toimeksiantoasiakirjassa foorumille ei ole annettu jälkiarviointia koskevia tehtäviä.

Saksa

Liittovaltion tasolla vuonna 2006 perustettu Saksan kansallinen sääntelyn valvontaneuvosto (Der Nationale Normenkontrollrat) neuvoo riippumattomana asiantuntijaelimenä liittohallitusta, liittopäiviä ja liittoneuvostoa hallinnollisten kustannusten vähentämisessä ja paremmassa sääntelyssä. Neuvosto on perustettu kansallisen sääntelyn valvontaneuvoston perustamisesta annetulla lailla (Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, 14.8.2006). Neuvosto toimii oikeusministeriön (Bundesministerium der Justiz) yhteydessä. Neuvostossa on puheenjohtaja ja yhdeksän jäsentä. Liittopresidentti nimittää jäsenet viiden vuoden toimikaudeksi. Jäsenet voidaan nimittää uudelleen, puheenjohtaja kuitenkin vain kerran. Jäsenillä tulee olla kokemusta lainsäädäntöasioista valtiollisissa tai yhteiskunnallisissa instituutioissa sekä talusasioiden tuntemusta. Neuvoston työtä tukee 17 henkilön sihteeristö.

Neuvoston tehtävänä on tarkastella liittohallituksen säädösehdotuksia, jotta voidaan varmistua siitä, että niistä kansalaisille, elinkeinoelämälle ja julkiselle hallinnolle aiheutuvat kustannukset on esitetty järjestelmällisesti ja ymmärrettävästi. Vuodesta 2023 neuvosto on myös tarkastanut, missä laajuudessa uusien säädösten digitaalista toimeenpanoa on arvioitu säädöstä laadittaessa. Neuvosto tarkastelee erityisesti, että vähiten hallinnollisia ja muita kustannuksia aiheuttavaa tapaa on käytetty tavoitteen saavuttamiseksi. Sääntelyn tavoitellut päämäärät ja tarkoitus eivät kuulu neuvoston tarkasteluun.

Neuvosto arvioi liittovaltion ministeriöiden säädösehdotukset ennen niiden toimittamista liittohallitukselle. Säädösehdotukset lähetetään neuvostolle viimeistään liittohallituksen ministeriöiden välisen kuulemisen käynnistyessä. Neuvoston lausunto liitetään säädösehdotukseen liittohallituksen käytettäväksi. Neuvoston lausunto sekä liittohallituksen kannanotto siihen tulevat osaksi liittopäivien ja liittoneuvoston painettuja asiakirjoja, ja lausunto on tämän jälkeen julkinen. Neuvosto julkaisee verkkosivuillaan osan lausunnoistaan. Lainsäädännön vaikutusten jälkiarviointit lähetetään tiedoksi neuvostolle, mutta se ei lausu arviointien laadusta. Neuvosto laatii vuosittaisen toimintakertomuksen liittohallitukselle tarkastustoiminnan keskeisistä havainnoista ja säädösten aiheuttamien kustannusvaikutusten kehityksestä. Se voi myös esittää suosituksia parempaa sääntelyä koskevista kysymyksistä.

Osavaltiotasolla on osavaltioiden toimivaltaan kuuluvan lainsäädännön valmistelussa otettu joissain osavaltioissa käyttöön samantapaisia vaikutusten arvioinnin menettelyjä kuin liittovaltiotasolla, joskaan ne eivät ole yhtä kattavia.

Euroopan komissio

Vuonna 2015 perustettu Euroopan komission sääntelyntarkastelulautakunta (Regulatory Scrutiny Board) on hallinnollisesti osa komission pääsihteeristöä. Sitä koskee Euroopan komission puheenjohtajan päätös itsenäisen sääntelyntarkastelulautakunnan perustamisesta (P(2020) 2, 23.1.2020). Lautakunta on itsenäinen ja riippumaton elin, joka neuvoo komission jäsenten eli komissaarien kollegiota. Lautakunnan jäsenillä ei saa olla muita tehtäviä kuin ne, jotka liittyvät jäsenyyteen lautakunnassa tai jotka komissio on antanut. Komissio nimittää lautakunnan, jonka puheenjohtajana on komission pääosaston pääjohtaja ja jonka kahdeksasta muusta jäsenestä neljä on komission virkamiehiä ja neljä komission ulkopuolista asiantuntijaa. Jäsenet ovat päätoimisia ja heidät nimitetään kolmen vuoden toimikaudeksi, jota ei voi uusia. Toimikautta voidaan kuitenkin poikkeuksellisissa olosuhteissa jatkaa enintään yhdellä vuodella. Lautakunnalla on 25 henkilön sihteeristö.

Lautakunta arvioi luonnokset komission vaikutustenarvioinneiksi, toimivuustarkastuksiksi ja merkittävimpien voimassa olevan lainsäädännön arvioinneiksi. Lautakunta antaa tarvittaessa suosituksia siitä, miten luonnosten laatua voitaisiin parantaa. Lautakunta kiinnittää erityistä huomiota yksi sisään, yksi ulos -periaatteen (one-in, one-out principle) soveltamiseen ja ennakoitinakökulman sisällyttämiseen komission ohjeistuksen mukaisesti. Samalla lautakunta arvioi kustannusarvioiden laatua ja sitä, tarkastellaanko luonnoksissa riittävästi mahdollisuuksia yksinkertaistaa lainsäädäntöä ja vähentää tarpeetonta taakkaa yrityksille ja kansalaisille. Lautakunta voi myös antaa komissiolle neuvoja paremmasta sääntelystä.

Lautakunta toimii komission sisäisesti ennen lainsäädännön valmistelua ja sen tarkoituksena on varmistaa, että komission arvioinnit ovat laadukkaita ja perustuvat parhaaseen saatavilla olevaan näyttöön. Lautakunta arvioi sille toimitetut asiakirjat objektiivisesti ja parempaa sääntelyä koskevien suuntaviivojen ja työkalupakin (better regulation guidelines and toolbox) mukaisesti. Lautakunta ei arvioi sääntelyn poliittisia tavoitteita.

Lautakunta laatii komission osaston luonnoksesta vaikutustenarvioinniksi sen laatua koskevan tarkistuslistan (impact assessment quality checklist), jossa yksilöidään vaikutustenarviointiluonnoksen mahdolliset puutteet, epä johdonmukaisuudet tai epäselvyydet. Asianomaiset osastot toimittavat kirjallisen vastauksensa tarkistuslistaan. Lautakunnan ja osastojen välillä pidetään kokous, jonka jälkeen lautakunta toimittaa laatimansa lausunnon osastoille. Luonnoksista vaikutustenarvioinneiksi lautakunta voi antaa joko myönteisen lausunnon, myönteisen lausunnon varauksin tai kielteisen lausunnon. Luonnos voi edetä, jos lausunto on myönteinen. Jos lausunto on myönteinen varauksin, luonnosta on muokattava ottaen huomioon lautakunnan lausunnossa esitetyt huomiot. Asia voi edetä vasta tämän jälkeen. Jos lausunto on kielteinen, luonnos vaatii merkittäviä korjauksia ja se on toimitettava uudelleen arvioitavaksi sen jälkeen, kun vaaditut muutokset on tehty. Jos uudelleen arvioitava luonnos sisältää edelleen perustavanlaatuisia puutteita, lautakunta antaa toisen kielteisen lausunnon. Tällöin toimielinten välisistä suhteista ja ennakoinnista vastaava komission varapuheenjohtaja päättää luonnoksen etenemisestä ja sen sisällöstä. Arvioinneista ja toimivuustarkastuksista lautakunta antaa myönteisiä lausuntoja, myönteisiä lausuntoja varauksin tai kielteisiä lausuntoja. Kielteisen lausunnon jälkeen ei kuitenkaan ole velvoitetta toimittaa arviointia tai toimivuustarkastusta uudelleen lautakunnan käsittelyyn.

Kun komission osasto on laatinut lainsäädäntöehdotuksen ja komissaarien kollegio on sen hyväksynyt, lautakunnan lausunnot julkaistaan komission verkkosivuilla yhdessä ehdotuksen ja lopullisen vaikutustenarvioinnin kanssa. Samoin arviointeja koskevat lausunnot julkaistaan komission verkkosivuilla yhdessä valmiin arvioinnin kanssa. Lautakunta voi myös arvioida lainsäädännön vaikutusten jälkiarviointien laatua ja esittää kehittämissuhteita. Lautakunnan vuosittain edellisen vuoden toiminnastaan laatima kertomus julkaistaan.

Hallituksen arkisto

Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa ministerin ministeriönsä toimialaan kuuluvassa asiassa käsittelemiin asiakirjoihin sovelletaan samoja säännöksiä kuin muihinkin ministeriön asiakirjoihin ja niitä käsitellään ministeriön asianhallintajärjestelmässä.

Tanskan julkisuuslain (Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd, LOV-2006-05-19-16, 1.1.2009) mukaan jokaisella on oikeus tutustua viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin laissa säädetyin poikkeuksin. Tiedonsaantioikeus ei ulotu muun muassa salassa pidettäviin asiakirjoihin tai asiakirjoihin, jotka on laadittu viranomaisen sisäiseen käyttöön. Eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta oikeutta saada tietoa ei ole myöskään sisäisistä asiakirjoista, joita käsitellään ministeriöiden ja virastojen välillä silloin kun on konkreettinen syy olettaa, että ministerillä on tai tulee olemaan tarve virkamiesten neuvontaan ja apuun.

Ruotsin painovapauslain (Tryckfrihetsförordning, 1949:105, 5.4.1949) mukaan jokaisella on oikeus tutustua viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin. Oikeutta on rajoitettu siten, että se koskee vain yleisiksi asiakirjoiksi (allmänna handlingar) määriteltäviä asiakirjoja. Lisäksi jotkin viranomaisen asiakirjat ovat salassa pidettäviä. *Ruotsissa* hallituksen sisäisiä neuvotteluja varten laadittuja asiakirjoja ei yleensä pidetä yleisinä asiakirjoina eikä niitä käsitellä ministeriöiden asianhallintajärjestelmissä.

Ruotsissa ja *Tanskassa* ministereiden puoluepoliittiseen toimintaan liittyviä asiakirjoja pidetään yksityisinä asiakirjoina eikä niitä käsitellä ministeriöiden asianhallintajärjestelmissä. *Ruotsissa* muodostetaan niin sanottuja käsiarkistoja yksittäisten ministereiden tehtävien päätyttyä. Ne eivät ole osa valtioneuvoston kanslian (Regeringskansliet) arkistoa. Ne ovat yksityisiä arkistoja, jotka antavat tietoa ministeriöiden toiminnasta.

Norjan julkisuuslain (Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd, LOV-2006-05-19-16, 1.1.2009) mukaan asiakirjat ovat julkisia, ellei laissa tai sen nojalla toisin säädetä. Jokaisella on oikeus pyytää nähtäväkseen viranomaisen asiakirjoja kyseiseltä viranomaiselta. Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen laatimaa tai vastaanottamaa asiakirjaa, joka liittyy sen toimialaan. Julkisia eivät ole viranomaisen salassa pidettävät asiakirjat eivätkä viranomaiset sisäiset asiakirjat. Julkisia eivät ole myöskään alaiselta viranomaiselta hankitut asiakirjat silloin, kun tämä on tarpeen sisäisten päätösmenettelyjen turvaamiseksi tai asiakirjojen osat, jotka sisältävät neuvoja tai arvioita siitä, mikä viranomaisen kanta johonkin asiaan tulisi olla. Ministereiden hallituksen jäsenenä käsittelemät asiakirjat eivät kuulu julkisuuslain piiriin, eikä niitä käsitellä ministeriöiden asianhallintajärjestelmissä. Asiakirjojen käsittely kuuluu pääministerin kanslian (Statsministerens kontor) tehtäviin. Hallituksen erottua muistiot, joissa esitellään hallituksen sisäisissä neuvotteluissa käsitellyt asiat, neuvottelujen asialistat ja pöytäkirjat siirretään erilliseen sopimukseen perustuen valtionarkistoon (Riksarkivet) säilytettäväksi. Arkistolaisissa (Lov om arkiv LOV-1992-12-04-126, 1.1.1999) ei velvoiteta asiakirjojen siirtoon. Asianomainen pääministeri tai hänen edustamansa puolue voivat pyynnöstä myöntää pääsyn asiakirjoihin. Pyyntö käsittelee pääministerin kanslia. Ministerin poliittisen puolueen edustajana tai yksityishenkilönä käsittelemä asiakirjoja ei tallenneta ministeriöiden asianhallintajärjestelmiin.

6 Lausuntopalautte

Lainsäädännön arviointineuvosto

Useat lausunnonantajat (Ammattiliitto Pro ry, eduskunnan oikeusasiamies, Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Juristiliitto - Juristförbundet ry, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, lainsäädännön arviointineuvosto, maa- ja metsätalousministeriö, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, STTK ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, ulkoministeriö, ympäristöministeriö ja Åbo Akademi) pitivät eri sanamuodoin kannatettavana tai perusteltuna, että lainsäädännön arviointineuvostosta säädettäisiin lailla. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoi sitä vastoin jäävän epäselväksi, miten sääntelyn siirtäminen lain tasolle vahvistaisi neuvoston asemaa ja piti nykytilaa asianmukaisena. Lukua 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset täsmennettiin käsittelemällä tarkemmin sitä, ettei säädösmuutoksia tehtäisi.

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoi, ettei ehdotettu säännös, jonka mukaan neuvosto voisi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista, ole muotoilultaan aivan tarkka, jos säännöksen on tarkoitus koskea myös U-kirjelmia ja E-kirjeitä. Säännöksen säännöskohtaisia perusteluja tarkennettiin. STTK ry:n ja Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry:n mukaan neuvoston kokoonpanoa ja päätösvaltaisuutta koskevat säännökset tulisi sisällyttää lakiin ja valtioneuvoston tulisi määrätä arviointineuvoston puheenjohtaja ja jäsenet sekä neuvostoa asettaessa että toimikauden aikana. Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry lausui, että neuvoston toimivalta tulisi kirjata lakiin. Lakiin on tarkoitus ottaa neuvostoa koskevat keskeiset säännökset, mukaan lukien sen toimivalta. Elimen toimikauden aikaisia jäsenmuutoksia koskevan ehdotetun säännöksen ei arvioitu poikkeavan vastaavia elimiä koskevasta sääntelystä. Ehdotusta ei lausuntopalautteen johdosta muutettu. Eduskunnan oikeusasiamies ja oikeusministeriö katsoivat, että tulisi täsmentää asetuksenantovaltuutta tai laissa säädettäviä perussäännöksiä siten, että olisi selvää, mistä asioista annetaan tarkempaa sääntelyä. Asetuksenantovaltuuden sanamuotoa täsmennettiin.

Eräät lausunnonantajat lausuiivat myös esitysluonnokseen liitetystä luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan valtioneuvoston asetuksessa voisi olla perusteltua säätää siitä, että arviointineuvosto voisi työjärjestyksessään määrätä sille kuuluvien hallinnollisten asioiden ratkaisuvallasta asetuksen 4 §:stä poikkeavalla tavalla. Tässä valmistelun vaiheessa tällaiselle säännökselle ei arvioitu olevan erityistä toiminnallista tarvetta. Lainsäädännön arviointineuvosto katsoi, että valtioneuvoston asetukseen olisi hyvä lisätä neuvoston kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät tehtävät. Luonnokseen valtioneuvoston asetukseksi ei tehty tässä valmistelun vaiheessa muutoksia. Lausuntopalautetta arvioidaan vielä tarkemmin valtioneuvoston asetuksen valmistelun yhteydessä.

Hallituksen arkisto

Useat lausunnonantajat (Ammattiliitto Pro ry, Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Kansallisarkisto, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, ulkoministeriö ja valtioneuvoston oikeuskansleri) pitivät perusteltuna säätää hallituksen arkistosta ja siihen liittyvistä tutkimusluvista lailla.

Politiikan toimittajat ry katsoi, että ehdotetulla 26 b §:llä siirrettäisiin merkittävä määrä poliittis-hallinnollista valmistelua julkisuuslain ulkopuolelle. Ehdotetussa 26 b §:ssä ei veloitettaisi tallentamaan julkaistavaa metatietoa tai kuvailevaa luetteloa jo arkistointivaiheessa. Jos arkistointivelvoitetta ei uloteta selvästi ja teknisesti toimivasti pikaviestisovelluksiin, muihin

epävirallisiin sähköisiin keskustelukanaviin ja pilvipalveluihin tallennettujen tiedostojen kommentteihin, osa aineistosta hukkuu. Hallituksen arkistoon ehdotetaan tallennettavaksi asiakirjoja, jotka eivät ole julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja mutta joilla arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa. Ehdotettu säännös vastaisi nykytilaa. Hallituksen arkistoon tallennettavan asiakirjan metatieto muodostuu tallentamisvaiheessa. Hallituksen arkiston ylläpitoa ohjaa viranomaisen virka-arkistoa vastaavin tavoin tiedonohjaussuunnitelma.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan ehdotetut 26 b ja 26 c § kohdistuvat hallituksen arkistoon yksikössä, mutta esitysluonnoksen yleisperusteluissa huomion kohteena ovat hallitusten arkistot. Käytettyä terminologiaa on syytä täsmentää. Esityksen perusteluita täsmennettiin.

Åbo Akademi katsoi, että vastuun hallituksen arkiston ylläpidosta tulisi kuulua Kansallisarkistolle ja että tutkimuslupa hallituksen arkistoon tulisi myöntää jo ennen kuin hallitus on eronnut. Valtioneuvoston kanslia on vakiintuneesti ylläpitänyt hallituksen arkistoa. Tämä on julkisuuslain nojalla mahdollista. Vakiintuneesti on katsottu, että hallituksen arkisto muodostuu sen jälkeen, kun tasavallan presidentti on myöntänyt eron sille hallitukselle, jonka hallituksen arkistoon tallennetuista asiakirjoista on kyse. Esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa tätä vakiintunutta käytäntöä. Lausuntopalautteen johdosta esitystä ei muutettu.

Åbo Akademi ja Kansallisarkisto katsoivat, että ehdotettu 26 c §:n 3 momentti on jossain määrin ongelmallinen suhteessa tieteellisen tutkimuksen vapauden toteuttamiseen ja yhteiskunnallisesti merkittävien henkilöiden toiminnan kriittiseen arviointiin, joten olisi syytä arvioida momentin poistamista tai siinä mainittujen seikkojen sisällyttämistä tutkimuslupaan. Jatkovalmistelussa arvioitiin, ettei ehdotettua muutosta ole tarpeen tehdä. Ehdotettu säännös sisältää viittauksen julkisuuslain 23 §:ään. Julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietinnössä on ehdotettu, että julkisuuslain 27 §:n 2 momentissa tarkoitettun sitoumuksen antamisesta luovuttaisiin ja vastaavat velvollisuudet säädettäisiin suoraan laissa.

Oikeusministeriö katsoi, että tulisi arvioida oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin tehdyn informatiivisen viittaussäännöksen tarpeellisuutta. Viittaussäännös poistettiin lakiehdotuksesta ja tieto lisättiin säännöskohtaisiin perusteluihin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja valtioneuvoston oikeuskansleri katsoivat, että hallituksen arkiston muodostamisessa noudatettavat menettelyt olisi perusteltua kirjata lain tasolle taikka säätää lain tasolla niitä koskevasta asetuksenantovaltuudesta samansuuntaisesti kuin tasavallan presidentin arkistosta on säädetty. Lisäksi säännösehdotukseen sisältyvää asiakirjojen tallennusvelvoitetta olisi perusteltua terävöittää ainakin ministerityöryhmiä, iltakouluja ja muita hallituksen neuvotteluja koskevien asiakirjojen osalta. Hallituksen neuvottelujen asialistojen, pöytäkirjojen ja neuvottelumuistiinpanojen osalta laintasoisen velvollisuuden arkiston muodostamiseen olisi suotavaa olla ehdotettua vahvemman ja yksilöidymmän. Sama koskee ministereiden puheita. Ehdotettua säännöstä hallituksen arkistoon tallennettavista asiakirjoista tarkennettiin lisäämällä siihen ministerityöryhmät. Ehdotettuun 26 b §:ään lisättiin hallituksen arkistoon tallennettavia asiakirjoja koskeva asetuksenantovaltuus.

Oikeusministeriö katsoi, että esitysluonnokseen tulisi lisätä arvio siitä, olisiko annettava sääntely tietosuoja-asetusta täsmentävää tai täydentävää sääntelyä ja minkä asetuksista seuraavan liikkumavaran puitteissa kyseistä sääntelyä annettaisiin. Arvio lisättiin tietosuoja vaikutuksia koskevan arvion yhteyteen. Valtiovarainministeriö katsoi, että mikäli valtioneuvoston kanslian arvion mukaan esityksellä ei olisi tiedonhallintaan liittyviä vaikutuksia, myös tämä olisi syytä nimenomaisesti todeta esityksen vaikutusarvioinnissa.

Esitykseen lisättiin maininta siitä, ettei tällaisia tiedonhallintaan liittyviä vaikutuksia ole arvioitu olevan.

Elinkeinoelämän keskusliitto ry totesi, että ehdotus sisältää epävarmuustekijöitä ja katsoi, että käytännön toteutusta ja harkintavaltaa tulee seurata tarkasti, jotta oikeusvarmuus säilyy. Sääntelyn vaikutuksia seurataan valtioneuvoston kansliassa.

Hallitusneuvotteluita koskevien asiakirjojen julkisuus

Lausuntokierroksella olleessa luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotettiin lakiin lisättäväksi sääntelyä, jolla rajoitettaisiin tiettyjen hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta. Tämä merkitsisi rajattua poikkeusta julkisuuslain mukaisiin asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohtaa koskeviin yleissäännöksiin.

Useat lausunnonantajat (Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, maa- ja metsätalousministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö) pitivät eri sanamuodoin hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen viivästettyä julkisuutta perusteltuna. Valtiovarainministeriö piti esitysluonnoksen ehdotusta tärkeänä ja tarpeellisena selkeytyksenä nykytilaan, koska voimassa olevassa lainsäädännössä ei tunnisteta hallitusohjelman laatimiseen tähtäävään neuvotteluprosessiin liittyvien asiakirjojen oikeudellista asemaa. Useat lausunnonantajat (Ammattiliitto Pro ry, Amnesty International Suomen osasto ry, Jyväskylän yliopisto, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, STTK ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, Turun yliopisto ja kaksi yksityishenkilöä) totesivat eri sanamuodoin, etteivät ne kannata hallitusohjelmaneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuuden rajoittamista esitetyllä tavalla. Esitysluonnos rajoittaa perustuslain julkisuusperiaatetta merkittävästi ja sen nähtiin heikentävän kansalaisten ja tiedotusvälineiden tiedonsaanti-, seuranta- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Esitysluonnosta pidettiin ongelmallisena demokratian, perusoikeuksien ja oikeusvaltion näkökulmasta.

Eräät lausunnonantajat (Akava ry, maa- ja metsätalousministeriö, sisäministeriö, Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry, valtioneuvoston oikeuskansleri ja ympäristöministeriö) kiinnittivät huomiota siihen, että ehdotetun kaltainen sääntely tulisi sijoittaa valtioneuvostolain sijaan julkisuuslakiin. Puolustusministeriö ja valtiovarainministeriö pitivät asianmukaisena, että ehdotettu säännös sijoitetaan valtioneuvostolakiin. Liikenne- ja viestintäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön mukaan hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen viivästettyä julkisuutta koskeva sääntely olisi perusteltua ulottaa koskemaan kaikkia viranomaisia.

Valtioneuvoston oikeuskansleri totesi, että vaikka ei sinällään kyseenalaista sitä, etteikö jonkinlaiselle hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkiseksi tulon ajankohtaa koskevalle sääntelylle voisi olla tarvetta, on ehdotetun kaltainen sääntely usealla tavalla ongelmallinen. Useat lausunnonantajat (Akava ry, Amnesty International Suomen osasto ry, eduskunnan oikeusasiamies, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Jyväskylän yliopisto, maa- ja metsätalousministeriö, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, STTK ry, oikeusministeriö, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Journalistiliitto - Finlands Journalistförbund ry, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, Turun yliopisto, Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry, yksityishenkilö ja Åbo Akademi) totesivat eri sanamuodoin, että ehdotetulta julkisuusperiaatteesta poikkeavalta sääntelyltä edellytettyjen täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja välttämättömyyden vaatimusten toteutuminen jää esitysluonnoksessa epäselväksi. Eduskunnan oikeusasiamies, oikeusministeriö ja valtioneuvoston oikeuskansleri katsoivat eri sanamuodoin, että sääntelyn

tarvetta on vielä arvioitava kriittisesti ja, mikäli sääntelyn todetaan olevan välttämätöntä, pyrittävä perustelemaan se seikkaperäisemmin. Sikäli kun sääntelyä päätetään esittää, olisi sääntely lisäksi kyettävä toteuttamaan niin, että se on nyt ehdotettua luonnosta täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa.

Eduskunnan oikeusasiamies, oikeusministeriö, Poliitiikan toimittajat ry ja Suomen Journalistiliitto - Finlands Journalistförbund ry totesivat, että viitattu oikeuskäytäntö huomioon ottaen perusteluissa olisi syytä tehdä tarkemmin selkoa, mikä on se asiakirjojen oikeudellisen aseman epäselvyys, mitä ehdotetulla sääntelyllä pyritään selkeyttämään. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan esityksen perusteluissa tulisi käsitellä täsmällisemmin sääntelyn ajallista rajaamista, eduskuntaryhmien pyyntöjen dokumentointia ja osajulkisuuden kysymyksiä. Valtioneuvoston oikeuskansleri viittasi siihen, että säännöksen perusteluista ilmenevät asiakirjojen luonteeseen ja aikaan liittyvät soveltamisrajoitukset eivät ilmene säännöksen sanamuodosta. Tulee varmistaa, että säännösehdotus ei aiheuta yhteensovittamishaasteita julkisuuslain sääntelyn kanssa. Amnesty International Suomen osasto ry, eduskunnan oikeusasiamies ja oikeusministeriö totesivat, että säätämisyjärjestysperusteluissa esitettyjen perustelujen asianmukaisuutta tulisi tietyiltä osin vielä arvioida. Säätämisyjärjestysperustelut perustuslain 12 §:n 2 momentin edellyttämästä välttämättömästä syytä julkisuuden rajoittamiselle jäävät pintapuolisiksi. Eduskunnan oikeusasiamies totesi, että luonnoksen 26 d §:n 2 momenttia ei käsitellä säätämisyjärjestysperusteluissa. Perusteluista tulee täydentää.

Useat lausunnonantajat ottivat kantaa vahinkoedellytyslausekkeeseen. Oikeusministeriö ja valtioneuvoston oikeuskansleri katsoivat eri sanamuodoin, että säännösehdotus jättää avoimeksi sen, minkälaisen kriteerien perusteella ministeriöissä arvioitaisiin asiakirjoihin sisältyvän tiedon julkiseksi tulon mahdollisesti aiheuttamaa haittaa. Eduskunnan oikeusasiamies, oikeusministeriö ja valtioneuvoston oikeuskansleri totesivat, että perusteluissa esitetyt näkemykset kynnuksesta eivät vaikuta vastaavan itse pykälätekstiin omaksuttua kynnystä. Oikeusministeriön mukaan vahinkoedellytyslausekkeesta huolimatta säännöksen soveltaminen ja julkisuuden rajoitus voisi muodostua käytännössä kategoriseksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan perusteluista ei käy selvästi ilmi, minkä vuoksi julkisuuden rajoituksen kynnys tulee sitoa ”voi aiheuttaa haittaa” -kynnukseen, ja miten tämän arvioidaan täyttävän perustuslain 12 §:n 2 momentista poikkeamiselle asetetun välttämättömyyden vaatimuksen. Myös eräät muut lausunnonantajat (Akava ry, Juristiliitto - Juristförbundet ry, Poliitiikan toimittajat ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry ja yksityishenkilö) esittivät eri sanamuodoin edellä kuvattuja vastaavia huomioita vahinkoedellytyslausekkeesta. Toisaalta valtiovarainministeriö ja Elinkeinoelämän keskusliitto ry ehdottivat säätämistä siitä, että kaikki hallitusneuvotteluiden käynnistettyä hallitusneuvotteluihin toimitetut asiakirjat sekä esitysluonnoksessa tarkoitetut pyynnöt tulevat julkiseksi, kun hallitusohjelma annetaan eduskunnalle.

Useat lausunnonantajat ottivat kantaa ministeriössä tehtävään arviointiin siitä, milloin tiedon antaminen asiakirjoista olisi omiaan aiheuttamaan haittaa hallitusneuvotteluiden toteuttamiselle. Valtioneuvoston oikeuskansleri piti ongelmallisena sitä, että esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, kuka tai mikä taho haitan aiheutumista tosiasiallisesti arvioisi. Useat lausunnonantajat (eduskunnan oikeusasiamies, maa- ja metsätalousministeriö, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri ja ympäristöministeriö) katsoivat eri sanamuodoin, että säännökseen olisi syytä lisätä haitan arvioimisessa käytettävät kriteerit ja niitä tulisi konkretisoida säännöksen perusteluissa. Eri sanamuodoin kiinnitettiin huomiota siihen, kuinka hallitusneuvotteluasiakirjoja koskevaa tietopyyntöä käsittelevä ministeriön virkamiehen kykenee arvioimaan vahinkoedellytyksen täyttymistä poliittisessa prosessissa. Menettelytapa, jossa

ministeriö voisi tarvittaessa tiedustella hallitustunnustelijan ja hallitusneuvottelijoiden näkemystä asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohdan vaikutuksista, ei ole täysin asianmukainen viranomaisten toiminnan lakisidonnaisuuden ja lainalaisuuden sekä hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumisen kannalta. Akava ry, Ammattiliitto Pro ry, Amnesty International Suomen osasto ry, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Suomen Journalistiliitto - Finlands Journalistförbund ry, Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry ja Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry kiinnittivät eri sanamuodoin huomiota samoihin seikkoihin sekä virkamiehen oikeudellisen aseman turvaamiseen.

Lausuntopalautteen perusteella ja esityksen jatkovalmistelun aikataulu huomioon ottaen jatkovalmistelussa hallitusneuvotteluita koskevien asiakirjojen julkisuutta koskeva lakiehdotus irrotettiin esityksestä, ja sen valmistelua jatketaan erillisenä tästä esityksestä.

Tehtävään määrääminen ministeriöissä

Useat lausunnonantajat (Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Juristiliitto - Juristförbundet ry, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö) kannattivat ehdotusta eri sanamuodoin. Valtioneuvoston oikeuskansleri piti sääntelyn valmisteluun ryhtymistä sinänsä erittäin tervetulleena ja katsoi, että tehtävään määräämismenettelystä ministeriöissä on jo hallinnon lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta aiheellista säätää lain tasolla. Valtiovarainministeriö taas katsoi, että tulisi selvittää, missä määrin välttämätöntä asiasta on säätää lain tasolla. Asiaa tulisi ensisijaisesti selvittää osana valtion virkamieslain uudistamisen valmistelua. Akava ry, Ammattiliitto Pro ry, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, puolustusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja STTK ry katsoivat, että tehtävään määräämistä koskeva säännös olisi luontevampaa sisällyttää valtion virkamieslakiin. Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, STTK ry ja Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry eivät kannattaneet esitettyjä muutoksia. Lausuntopalautteen perusteella esityksen perusteluita tarkennettiin siltä osin kuin ne koskevat säätämistä lailla tehtävään määräämisestä ja säätämistä tehtävään määräämisestä valtioneuvostolaissa.

Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry ja maa- ja metsätalousministeriö katsoivat eri sanamuodoin, että tehtävämääräyksen rajoista tulisi säätää. Tehtävään määrääminen tulisi rajoittaa yksikköä pienempien toiminnallisten ryhmien tai tiimien johtamiseen eikä sitä tulisi pääsääntöisesti tehdä muutoin kuin määrääjäksi. Sisäministeriö toi esille, että johtamistehtävien osalta tehtävämääräyksen määräaikaisuudesta voisi olla perusteltua säätää laissa. Jatkovalmistelussa tehtävään määräämisen käyttöalaa täsmennettiin. Myös säännöskohtaisia perusteluita tarkennettiin. Kuten nykyisin, myös jatkossa virkamies voitaisiin tietäin edellytyksin määrätä tehtävään toistaiseksi ja määrätä yksikön päällikön tehtävään. Virkamiestä ei voitaisi tiettyjä rajattuja poikkeuksia lukuun ottamatta määrätä osastopäällikön tehtävään tai sitä ylempään johtamistehtävään.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksesta ei käy selkeästi ilmi, mihin liittyy se oikeudellinen epävarmuus, johon esitysluonnoksessa viitataan ja miten se esitetyllä mallilla poistuisi. Esitysluonnoksesta ei käy selkeästi myöskään ilmi, mistä suhteessa nykytilanteeseen halutaan lakitasolla poiketa ja missä määrin tehtävämääräys kuuluisi jatkossa arvioitavaksi direktio-oikeuden puitteissa annetuksi ja missä määrin ehdotettuun säännökseen perustuvaksi. Näihin tilanteisiin voi liittyä tulkintaepäselvyyksiä ja tämä tulisi ottaa huomioon. Lausuntopalautteen johdosta perusteluita täydennettiin.

Eräät lausunnonantajat (Ammattiliitto Pro ry, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, STTK ry ja Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry) arvostelivat eri sanamuodoin ehdotukselle

esitettyjen perustelujen riittävyttä sekä tehtävään määräämistä yleisesti. Esitysluonnoksessa tulisi perustella tarkemmin, miksi uusi sääntely on tarpeen, eritellä sen arvioituja vaikutuksia ja kuvata oikeusturvakeinot. Jatkovalmistelussa lakiehdotusta ja perusteluita täsmennettiin näiltä osin useissa kohdin.

Valtioneuvoston oikeuskansleri piti ehdotettua säännöstä ongelmallisella tavalla puutteellisena. Lain tasolla tulisi varmistaa, että menettelyn käyttöä ohjaavat selkeät reunaehdot, jotka muistuttavat virkanimitysmenettelyä. Menettelystä ja siinä tehtäviä päätöksiä koskevan harkintavallan rajoista olisi syytä ottaa säännökset lakiin. Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö ja puolustusministeriö kiinnittivät eri sanamuodoin huomiota vastaaviin seikkoihin. Oikeusministeriön mukaan perusteluissa tulisi tehdä selkoa siitä, perustuuko tehtävämääräys aina virkamiehen suostumukseen. Lausuntopalautteen johdosta lakiehdotukseen lisättiin käyttöalaa, arviointiperusteita ja menettelyä koskevia säännöksiä. Säännöskohtaisia perusteluita tarkennettiin.

Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, oikeusministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri ja valtiovarainministeriö toivat eri sanamuodoin esille, että tehtävään määräämismenettelyn käyttöalaa suhteessa virkanimitysmenettelyn käyttöalaan olisi perusteltua täsmentää säätämällä lain tasolla siitä, ettei sillä voida muuttaa virkaa olennaisesti. Lausuntopalautteen johdosta lakiehdotukseen lisättiin menettelyn käyttöalaa rajaava säännös.

Valtiovarainministeriö viittasi pykäläluonnoksen 2 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan tehtävämääräys päättyy, jos virkamies määrätään toiseen tehtävään. Tehtävämääräyksellä määrätään käytännössä kuitenkin myös tehtäviä, joihin virkamiehen on tarkoitus käyttää vain osa työajasta. Ehdotettu pykälämuotoilu on tarpeettoman rajaava ja kyseinen kohta on tarpeen poistaa. Lausuntopalautteen johdosta säännöskohtaisia perusteluita täydennettiin.

Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, oikeusministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri ja Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry kiinnittivät eri sanamuodoin huomiota siihen, ettei ehdotettu sääntely mahdollista eräitä poikkeustilanteita lukuun ottamatta muutoksenhakua. Lausunnonantajat suhtautuivat tähän kriittisesti. Eduskunnan oikeusasiamies ja oikeusministeriö huomauttivat, että tulisi arvioida muutoksenhakukiellon soveltumista tehtävämääräyksen päättävään päätökseen ja selventää tätä myös säännösten tasolla. Lausuntopalautteen johdosta lakiehdotuksen muutoksenhakua koskevia säännöksiä täsmennettiin laajentamalla nykyistä muutoksenhakuoikeutta tehtävään määräämistä koskevasta päätöksestä ja säätämällä muutoksenhakuoikeudesta tehtävämääräyksen päättymistä koskevaan päätökseen. Perusteluita täydennettiin.

Valtioneuvoston oikeuskansleri totesi, että säätämisyjärjestysperusteluista puuttuu maininta ehdotetun sääntelyn kytkeytymisestä perustuslain 2 §:n 3 momentin sääntelyyn. Jatkovalmistelussa säätämisyjärjestysperusteluita täydennettiin tältä osin. Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry katsoi, että sääntelyn ei tule koskea ulkoministeriötä, Puolustusvoimia tai Rajavartiolaitosta. Ulkoministeriö ehdotti, että pykälään lisättäisiin säännös, jonka mukaan sitä ei sovelleta ulkoasiainhallinnon virkoihin. Jatkovalmistelussa lakiehdotukseen lisättiin tällainen säännös. Ehdotetut säännökset tehtävään määräämisestä koskisivat ministeriöiden yhteisiin virkoihin tai virkasuhteisiin nimitettyjä virkamiehiä. Ehdotettua sääntelyä ei sovellettaisi Puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa.

7 Säännöskohtaiset perustelut

26 a §. *Lainsäädännön arviointineuvosto.* Valtioneuvostolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 26 a §, jolla säädettäisiin lainsäädännön arviointineuvostosta. Lainsäädännön arviointineuvoston nimi on vakiintunut ja se ehdotetaan säilytettäväksi nykyisellään. Lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 ja 2 §:ään sekä 4 §:n 1 momenttiin sisältyvät keskeiset säännökset nostettaisiin eräin täsmennyksin lain tasolle uuteen 26 a §:ään. Neuvoston tehtäviä ja toimintaa on kuvattu edellä luvussa 2.1 Nykytila. Esityksellä neuvoston tehtäviä täsmennettäisiin nykyisestä eräiltä osin. Esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa neuvoston nykyisiä tehtävien painotuksia tai neuvoston omaksumia käytäntöjä.

Pykälän *1 momentin* mukaan lainsäädännön arviointineuvosto olisi lainsäädännön vaikutusarvioinnin arviointia varten. Neuvoston tarkoitus pysyisi ennallaan. Neuvoston tarkoituksena olisi erityisesti parantaa hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatua ja yleisemmin lainvalmistelukulttuuria. Neuvoston lausuntokäytäntö täsmentäisi sitä vaatimustasoa, joka lakiehdotusten vaikutusarviointien on täytettävä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että lainsäädännön arviointineuvosto olisi valtioneuvoston kanslian yhteydessä ja että se olisi toiminnassaan riippumaton ja itsenäinen. Momentin sisältö vastaa tältä osin sanamuodoltaan voimassa olevaa lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:ää. Neuvoston riippumaton ja itsenäinen asema valtioneuvoston kanslian yhteydessä säilyisi nykyisellään. Kuten nykyisinkin, neuvosto olisi tehtävässään riippumaton suhteessa eri hallintosektoreiden ja yhteiskunnan etutahojen erityisintresseihin. Sille olisi taattava riippumattomuus ja itsenäisyys. Kyse olisi riippumattomuudesta ja itsenäisyydestä suhteessa poliittiseen päätöksentekoon. Tämä näkyisi arviointiin ottamisen menettelyissä ja lausuntojen riippumattomana laatimisena. Arviointien tulisi olla avoimia ja puolueettomia. Kyse on merkittävälle säädöshankkeille tarkoitettua vuorovaikutteisesta tieto- ja prosessituesta. Vaikutustenarvioinnin arviointi edellyttää vuorovaikutusta neuvoston sihteerien ja asianomaisen ministeriön välillä säädösvalmisteluprosessin eri vaiheissa. Neuvosto olisi myös jatkossa organisatorisesti valtioneuvoston kanslian yhteydessä. Valtioneuvoston kanslia vastaisi nykyiseen tapaan neuvoston tulohajauksesta ja neuvoston sihteerit olisivat valtioneuvoston kansliassa, valtioneuvoston kanslian viroissa. Neuvosto tukeutuisi valtioneuvoston kanslian hallinnollisiin tukipalveluihin ja neuvoston asiakirjat arkistoitaisiin osana valtioneuvoston kanslian arkistointia myös jatkossa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin arviointineuvoston keskeisistä tehtävistä, jotka ehdotetaan säilytettäväksi eräitä täsmennyksiä lukuun ottamatta ennallaan. Ehdotetun 1 momentin mukaan neuvosto antaisi lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Momentti vastaa tältä osin sisällöltään voimassa olevaa lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momentin ensimmäistä virkettä. Asetuksen perustelumuihiston mukaan neuvosto keskittyy tulevan lainsäädännön vaikutusarviointiin. Lausuntojen antaminen hallituksen esitysten luonnosten vaikutusarvioinneista on ollut neuvoston pääasiallinen tehtävä koko sen toiminnan ajan. Myös jatkossa neuvoston tärkein tehtävä olisi antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi.

Esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa neuvoston nykyisiä hallituksen esitysten luonnosten vaikutusarviointien arvioinnin menettelyjä tai käytäntöjä. Kuten nykyisinkin, neuvosto valitsisi ne hallituksen esitykset, joista se antaa lausuntonsa. Neuvoston tehtävänä ei olisi suorittaa vaikutusarviointeja, vaan se arvioisi laadittuja arviointeja. Arvioinnin kohteena olisi vastedeskin ensi sijassa esitysluonnoksen vaikutusarviointien perustelujen kestävyys. Tällä

tarkoitetaan muun muassa sitä, että esitysluonnoksen arvioinnin tietopohja on riittävä arvioinnin tekemiseksi ja johtopäätökset ovat uskottavia. Myös perustelujen läpinäkyvyyttä arvioitaisiin. Tämä voi tarkoittaa sen arvioimista, onko erilaiset vaikutusketjut ja epävarmuustekijät tuotu esiin erityisesti silloin, kun numeerinen tai muu arviointi on vaikeaa tai kun sitä ei voida tehdä. Myös olennaisten vaikutusten arvioinnin suhdetta muuhun hallituksen esityksen luonnoksen osioihin, kuten tavoitteisiin tai säännösehdotuksiin, voitaisiin mahdollisuuksien mukaan arvioida. Arviointi painottuisi kustannusten ja hyötyjen lisäksi olennaisten vaikutusarvioiden arviointiin, jolloin neuvosto voi kiinnittää huomiota, onko kaikki olennaiset vaikutuslajit arvioitu. Neuvosto voisi ottaa kantaa, jos valittu keino näyttää olevan selvässä epäsuhdassa asetettuihin tavoitteisiin nähden. Lisäksi voitaisiin kiinnittää huomiota siihen, onko mahdollisten muiden toimintavaihtoehtojen vaikutukset esitetty riittävällä tavalla.

Arviointi pohjautuisi myös jatkossa lainvalmistelun ja sen vaikutusarvioinnin ohjeistukseen. Arviointineuvosto voisi vastedeskin, sikäli kuin katsoo tarpeelliseksi, antaa myös kokonaisarvioinnin siitä, onko hallituksen esitysluonnokseen liittyvien vaikutusarviointien tietopohja ollut riittävä, ovatko vaikutusarvioinnin pohjalta tehdyt johtopäätökset uskottavia ja ovatko esitetyt perustelut läpinäkyviä ja kestäviä.

Ehdotetun 1 momentin mukaan arviointineuvosto voisi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista. Momentti vastaa tältä osin sisällöltään voimassa olevaa lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momentin toista virkettä. Kuten nykyisinkin, neuvosto voisi siten antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten kuin hallituksen esitysten vaikutusarvioinneista. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi merkittäviä asetustasoisia säädöksiä. Samoin jatkossakin arvioitaviksi voisivat tulla vaikutusarviointit, jotka koskevat ehdotuksia sellaisiksi säädöksiksi, joista päätetään EU:ssa, ja jotka sisältyvät U-kirjelmiin tai E-kirjeisiin. Kuten nykyisinkin, vaikutusarvioinnin arviointi voitaisiin antaa myös sen jälkeen, kun U-kirjelmä tai E-kirje on toimitettu eduskunnalle, tukemaan eduskunnan työtä ja jatkovalmistelua.

Voimassa olevan lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momentin viimeinen virke ehdotetaan siirrettäväksi ehdotettuun 2 momenttiin siten tarkennettuna, että arviointineuvosto voisi lausua arvioinneista, jotka koskevat voimaan tulleiden säädösten vaikutuksia. Tällä tarkoitettaisiin sitä, että neuvosto voisi lausua lainsäädännön jälkiarvioinneista. Jälkiarvioinneilla ymmärretään kertaluontoisia ja määräaikaaisia tiedonkeruuhankkeita, joilla sääntelyn voimaantumisen jälkeen arvioidaan sääntelyn vaikutuksia ja muutostarpeita ja saadaan tietoa sen toimivuudesta ja ajantasaisuudesta. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi ministeriöiden toimialansa sääntelystä sen voimaantumisen jälkeen laatimat tai teetättämät erilaiset selvitykset ja arvioinnit. Neuvoston laissa säädettävät tehtävät saatettaisiin näin vastaamaan niitä lainsäädännön jälkiarviointiin liittyviä tehtäviä, joiden lainsäädännön jälkiarviointikäytäntöjen nykytilassa on valtioneuvostossa arvioitu voivan kuulua arviointineuvostolle.

Pykälän 1 momentin mukaan arviointineuvosto myös käsittelee muita vaikutusarviointien laadun kehittämiseen liittyviä asioita. Tällä tarkoitettaisiin voimassa olevan lainsäädännön arviointineuvostosta annetun asetuksen 2 §:n mukaisia neuvoston tehtäviä tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi, seurata vaikutusarviointien laadun kehitystä, arvioida toimintansa vaikuttavuutta ja antaa vuosittain katsaus toiminnastaan. Näistä tehtävistä säädettäisiin asiallisesti nykytilaa vastaavasti uudella valtioneuvoston asetuksella.

Lisäksi 1 momentissa säädettäisiin siitä, että valtioneuvosto asettaa valtioneuvoston kanslian esityksestä arviointineuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Säännös vastaa pääosin voimassa

olevaa lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:n 1 momentin ensimmäistä virkettä. Kuten nykyisinkin, neuvosto asetettaisiin kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Neuvoston toiminnasta saatujen kokemusten mukaan kolmen vuoden pituinen toimikausi on osoittautunut käytännössä toimivaksi puheenjohtajan ja muiden jäsenten tehtävien hoitamisen kannalta ja se tukee tehtävien hoitoa. Nykyistä käytäntöä vastaavasti neuvoston asettamista koskeva asia valmisteltaisiin valtioneuvoston kansliassa ja valtioneuvoston yleisistunto päättäisi neuvoston asettamisesta valtioneuvoston kanslian esittelystä.

Tarkoitus on, että lainsäädännön arviointineuvostosta annettavassa uudessa valtioneuvoston asetuksessa säädettäisiin siitä, että arviointineuvoston puheenjohtajan tai muun jäsenen erotessa kesken toimikauden tai ollessa pysyvästi estynyt osallistumasta neuvoston toimintaan, valtioneuvoston kanslia nimeäisi jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden puheenjohtajan tai muun jäsenen. Voimassa olevan valtioneuvoston asetuksen mukaan valtioneuvosto voi määrätä uuden puheenjohtajan tai muun jäsenen jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

Pykälän 2 momentti sisältäisi valtuutussäännöksen. Momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä arviointineuvoston tehtävistä ja asettamisesta sekä säädettäisiin neuvoston kokoonpanosta sekä neuvoston toiminnasta ja sen järjestämisestä.

26 b §. *Hallituksen arkistoon tallennettavat asiakirjat.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston kanslian tehtävästä ylläpitää hallituksen arkistoa. Valtioneuvoston kanslia on jo nykyisin ylläpitänyt hallituksen arkistoa, joten kyseessä ei olisi uusi tehtävä, vaan ainoastaan nykyisen tehtävän toteaminen lain tasolla.

Pykälän 1 momentti sisältäisi myös hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen määrittelyn. Ehdotetun säännöksen mukaan hallituksen arkistoon tallennettaisiin sellaisia ministereiden, ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteereiden ja ministereiden erityisavustajien tehtävien hoidossa laadittuja tai vastaanotettuja asiakirjoja sekä ministerityöryhmiin ja hallituksen neuvotteluihin liittyviä asiakirjoja, jotka eivät ole julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja mutta joilla arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa. Ehdotettu säännös vastaisi nykytilaa, sillä hallituksen arkistoon tallennetaan nykyisinkin lähtökohtaisesti vain sellaisia asiakirjoja, joita ei katsota julkisuuslaissa tarkoitetuiksi viranomaisen asiakirjoiksi.

Kukin hallitus voi päättää pitävänsä erilaisia hallituksen yhteisiä neuvotteluja ja niitä voidaan kutsua hallituksen päättämällä nimillä. Tällaisia hallituksen yhteisiä neuvotteluja on kutsuttu hallituksen neuvottelujen lisäksi esimerkiksi iltakouluiksi, budjettiriihiksi ja JTS-riihiksi. Neuvotteluihin osallistuu koko hallitus ja lisäksi neuvotteluissa voi olla myös muita läsnä. Hallitus kokoontuu myös valmistelemaan asioita erilaisissa pienemmissä kokoonpanoissa. Valtioneuvosto voi esimerkiksi sopia, että tietyn asian tai asiakokonaisuuden valmisteluun perustetaan ministerityöryhmä. Kaikki edellä mainitut kokoonpanot ovat valmistelua varten, eikä niissä tehdä varsinaisia päätöksiä. Momentissa ministerityöryhmillä tarkoitettaisiin tällaisia valtioneuvoston perustamia ministerityöryhmiä ja hallituksen neuvotteluilla tällaisia hallituksen neuvotteluja, joita nykyisen käytännön mukaan kutsutaan esimerkiksi hallituksen neuvotteluiksi, iltakouluiksi, budjettiriihiksi ja JTS-riihiksi.

Ehdotetussa säännöksessä ei ole tarkoitus yksityiskohtaisesti luetteloida, mitä asiakirjatyyppejä hallituksen arkistoon tallennetaan. Asiasta olisi tarkoitus säätää myöhemmin annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Asetusta tarkennettaisiin valtioneuvoston kanslian antaman määräyksen ja ohjeistuksen kautta.

Hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen asiakirjallinen luonne arvioitaisiin tallentamisen yhteydessä. Asiakirjojen asiakirjallinen luonne voi muuttua esimerkiksi muun lainsäädännön muutosten tai oikeuskäytännön kautta. Nämä muutokset otettaisiin huomioon valtioneuvoston asetusta, määräyksiä ja ohjeistusta muuttamalla ja tarkentamalla. Voimassa olevan hallituksen asiakirjojen käsittelystä ja arkistoinnista annetun määräyksen mukaan kunkin hallituksen arkiston muodostavat ministereiden, ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteerien ja ministereiden erityisavustajien tehtävien hoidossa syntyneet tai vastaanotetut sellaiset asiakirjat, jotka eivät ole kyseisen ministeriön toimialaan kuuluvia viranomaisen asiakirjoja. Tällaisia asiakirjoja ovat esimerkiksi ministeriön toimialaan kuulumattomat kansalaiskirjeet ja vastaukset niihin, kirjeenvaihto muiden kuin yksityishenkilöiden kanssa sekä ministereille saapuneet kutsut erilaisiin tilaisuuksiin. Hallituksen arkistoon kuuluvat myös ministerin sihteerin ylläpitämät kalenterit sekä ministerityöryhmien, hallituksen neuvottelujen ja iltakoulujen asiakirjat. Muita hallituksen arkistoon tallennettavia asiakirjatyyppejä ovat esimerkiksi puheet, vetoomukset ja adressit. Hallituksen arkistoon eivät kuulu asiakirjat, jotka kertyvät ministereille yksityishenkilönä, puolueen puheenjohtajana tai kansanedustajana. Hallituksen arkistoon kuuluvat asiakirjat ja niiden säilytysajat käyvät nykyisin ilmi valtioneuvoston tiedonohjaussuunnitelmasta.

Valtioneuvoston kanslian määräyksiä hallituksen arkistoon tallennettavista hallituksen asiakirjoista nostettaisiin pitkälti nykyisiä määräyksiä sisällöllisesti vastaavina valtioneuvoston asetukseen. Nykyistä määräystä tarkemmin säädettäisiin kuitenkin siitä, mitä ministerityöryhmiin ja hallituksen neuvotteluihin liittyviä asiakirjoja hallituksen arkistoon tallennetaan. Ministerityöryhmissä ja hallituksen neuvotteluissa käsitellään merkittävään poliittiseen ja yhteiskunnalliseen vallankäyttöön liittyviä asioita, joita koskevan tiedon säilymisellä on erityistä historiallista ja tutkimuksellista arvoa.

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toiminnassa muodostuvat viranomaisen asiakirjoiksi katsottavat asiakirjat tallennettaisiin jatkossakin valtioneuvoston ja sen ministeriöiden asiarekisteriin niitä koskevien säännösten, määräysten ja ohjeiden mukaisesti ja niitä koskisi julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirjoja koskeva sääntely. Hallituksen arkistoon tallennettuja asiakirjoja voitaisiin yksittäistapauksissa myöhemmin myös siirtää asiarekisteriin, mikäli niiden todettaisiin olevan luonteeltaan viranomaisen asiakirjoja. Tapauskohtaisesti hallituksen arkistoon saatetaan liiteasiakirjoina tallentaa myös viranomaisen asiakirjoja, kuten neuvotteluissa käsiteltyjä virkamiesten laatimia muistioita, mutta kyseessä ovat tällöin kaksoiskappaleet, jotka on rekisteröity, tallennettu ja arkistoitu asiarekisteriin myös viranomaisen asiakirjoja koskevan sääntelyn mukaisesti.

Kuten nykyisinkin, hallituksen arkisto muodostuisi ja asiakirjat siirtyisivät valtioneuvoston kanslian haltuun sen jälkeen, kun tasavallan presidentti on myöntänyt eron sille hallitukselle, jonka hallituksen arkistoon tallennetuista asiakirjoista on kyse. Tätä ennen asiakirjat olisivat asianomaisen ministeriön hallussa. Tästä säädettäisiin ehdotetussa 26 c §:n 1 momentissa.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että hallituksen arkistoon tallennettaviin julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin sovellettaisiin, mitä asiakirjan salassapidosta julkisuuslain 24 §:ssä säädetään. Hallituksen arkistoon sisältyy julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja kirjeitä ja asiakirjoja, kuten kansalaiskirjeitä tai muita yhteydenottoja, jotka voivat sisältää esimerkiksi liikesalaisuuksia tai yksityiselämän piiriin kuuluvia salassa pidettäviä tietoja. Käytännössä näitä tietoja on jo nykyisin tutkimuslupaa koskevassa harkinnassa arvioitu kuin salassa pidettäviä tietoja, mutta ehdotettu säännös selkeyttäisi tältä osin oikeustilaa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä hallituksen arkistoon tallennettavista asiakirjoista. Edellä on kuvattu valtioneuvoston asetuksella annettavia tarkempia säännöksiä hallituksen arkistoon tallennettavista asiakirjoista. Vakiintuneesti on katsottu, että arkistolaki ei velvoita arkistomaan hallituksen arkistoon tallennettavia asiakirjoja. Hallituksen ei ole katsottu olevan arkistolaissa tarkoitettu arkistonmuodostaja. Arkistolain säännöksiä on kuitenkin soveltuvin osin sovellettu myös hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin. Määräyksiä nostettaisiin asetustasolle pitkälti nykyistä valtioneuvoston kanslian määräystä sisällöllisesti vastaavina.

26 c §. *Tutkimuslupa hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tutkimusluvan myöntämisestä hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin. Ehdotetun säännöksen mukaan valtioneuvoston kanslia voisi antaa luvan saada salassa pidettäviä ja muita tietoja hallituksen arkistoon tallennetuista asiakirjoista tieteellistä tutkimusta varten sen jälkeen, kun tasavallan presidentti on myöntänyt eron sille hallitukselle, jonka hallituksen arkistoon tallennettuja asiakirjoja lupa koskee. Tutkimusluvan myöntäisi valtioneuvoston kanslia. Ehdotettu säännös vastaisi muodostunutta käytäntöä. Säännös kuitenkin selkeyttäisi oikeustilaa, koska tutkimuslupamenettelystä säädettäisiin jatkossa nimenomaisesti. Säännös myös vakiinnuttaisi sen muodostuneen käytännön, että tutkimuslupa myönnetään vain tieteelliseen tutkimukseen.

Hallituksen arkiston katsotaan muodostuvan sen jälkeen, kun tasavallan presidentti on myöntänyt eron sille hallitukselle, jonka hallituksen arkistoon tallennetuista asiakirjoista on kyse. Aiemmin asiakirjat luovutettiin hallituksen arkistoon paperimuodossa, jolloin myös luovuttamisen ajankohta oli selkeästi määriteltävissä. Nykyisin hallituksen arkistoon luovutettavat asiakirjat tallennetaan valtioneuvoston kanslian ohjeistuksen mukaisesti ministeriöissä pääosin sähköisesti valtioneuvoston yhteiseen asianhallintajärjestelmään, jolloin saattaa käytännössä olla tulkinnallista, kenen hallussa asiakirjat ovat. Lähtökohtana on kuitenkin pidetty, että asiakirjat siirtyvät valtioneuvoston kanslian haltuun vasta sen jälkeen, kun tasavallan presidentti on myöntänyt eron sille hallitukselle, jonka hallituksen arkistoon tallennetuista asiakirjoista on kyse. Tätä ennen asiakirjat ovat ne hallituksen arkistoon tallentaneen ministeriön hallussa. Epäselvyyksien välttämiseksi asiasta ehdotetaan säädettäväksi nimenomaisesti. Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä.

Ehdotetussa säännöksessä säädettäisiin myös valtioneuvoston kanslian oikeudesta antaa salassa pidettäviä tietoja. Säännös olisi tarpeen, koska hallituksen arkistoon kuuluvat asiakirjat voivat olla salassa pidettäviä julkisuuslain 5 §:n 5 momentin nojalla. Julkisuuslain 22 §:n 2 momentin mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Tietojen antamiseen hallituksen arkistoon kuuluvista salassa pidettävistä asiakirjoista on nykytilassa sovellettu julkisuuslain 27 tai 28 §:n säännöksiä riippuen siitä, onko asiakirjat siirretty Kansallisarkistoon vai ovatko ne vielä valtioneuvoston kanslian hallussa. Tätä ei voida pitää parhaana mahdollisena ratkaisuna, koska mainitut säännökset ovat toisiinsa verrattuna sanamuodoltaan ja muun muassa salassa pidettävien tietojen luovuttamisedellytysten osalta erilaisia.

Ehdotettu säännös selkeyttäisi oikeustilaa salassa pidettävien tietojen luovuttamisen osalta, koska asiasta säädettäisiin jatkossa nimenomaisesti ja yksiselitteisesti. Julkisuuslain 27 §:ssä ei

aseteta salassa pidettävän tiedon luovuttamiselle erityisiä edellytyksiä, mutta 28 §:n mukaisessa tietojen luovuttamisessa puolestaan edellytetään sen ilmeisyyttä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Tietojen luovuttaminen hallituksen arkistoon kuuluvasta asiakirjasta rinnastuu julkisuuslain 27 §:ssä tarkoitettuihin tilanteisiin, joten salassa pidettävien tietojen antamiselle ei ehdoteta säädettäväksi erityisiä edellytyksiä. Tietoja saavan henkilön velvollisuuksista säädettäisiin kuitenkin pykälän 3 momentissa. Tietoja voitaisiin antaa vain tieteellisen tutkimuksen tarkoitukseen. Tietojen tarpeellisuutta arvioitaisiin tutkimuslupahakemuksen yhteydessä toimitettavan tutkimussuunnitelman ja muiden selvitysten perusteella.

Ehdotetun säännöksen mukaan lupaa harkittaessa olisi huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan. Tämä viranomaisen harkintavaltaa ohjaava säännös vastaisi julkisuuslain 27 ja 28 §:n sääntelyä salassa pidettävien viranomaisten asiakirjojen antamisesta. Julkisuuslain 28 §:ää koskevissa esitöissä todetaan (HE 30/1998 vp, s. 104–105), että lupaharkinta sisältää osaksi oikeusharkintaa ja osaksi tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Oikeudellisiin edellytyksiin kuuluu sen selvittäminen, onko kyse tieteellisestä tutkimuksesta. Julkisuuslain 28 §:ää koskevassa oikeuskäytännössä on arvioitu tutkimuksen tieteellisyyden edellytyksen täyttymistä (KHO 2013:181) ja annettu erityistä painoarvoa tutkimussuunnitelman asianmukaisuudelle (KHO 6.6.2007 T 1552 ja KHO 5.12.2017 T 6311).

Pykälän 2 momenttiin ehdotetun säännöksen mukaan lupa annettaisiin määräajaksi ja siihen voitaisiin liittää yleisen ja yksityisen edun suojaamiseksi tarpeellisia määräyksiä. Ehdotettu säännös vastaisi tältä osin nykyistä käytäntöä. Vastaavaa sääntelyä on myös julkisuuslain 28 §:ssä. Koska kyse on tutkimusluvasta, lupa myönnettäisiin lähtökohtaisesti aina määräajaksi. Määräyksiä yleisen ja yksityisen edun suojaamiseksi määritettäisiin tutkimuslupaan tapauskohtaisen harkinnan ja tarpeen mukaan. Määräyksillä voitaisiin pyrkiä varmistamaan esimerkiksi salassa pidettävien tietojen asianmukaista käsittelyä ja henkilötietojen suojaamista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös mahdollisuudesta peruuttaa myönnetty lupa. Ehdotetun säännöksen mukaan valtioneuvoston kanslia voisi peruuttaa luvan ja kieltää luovutettujen tietojen käyttämisen, jos on aihetta olettaa, että tietoja käytetään 1 momentissa säädetyn tai lupamääräysten vastaisesti. Lupa voitaisiin peruuttaa esimerkiksi silloin, jos ilmenee, että tietoja käytetään muuhun tarkoitukseen kuin tieteelliseen tutkimukseen tai jos tiedot saanut henkilö ei noudata luvan mukaisia määräyksiä. Voimassa olevan julkisuuslain 28 §:n 2 momentissa säädetään mahdollisuudesta peruuttaa lupa, milloin siihen harkitaan olevan syytä. Julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietinnössä luvan peruuttamisen ehtoja on ehdotettu täsmennettäväksi nyt tässä esityksessä ehdotettavalla tavalla.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tutkimuslupan saajan vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta. Ehdotetun säännöksen mukaan tietojen saajaan sovellettaisiin, mitä julkisuuslain 23 §:ssä säädetään vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta. Ehdotettu säännös olisi oikeustilaa selkeyttävä, sillä jo nykyisin kyseisen säännöksen voidaan katsoa tulevan sovellettavaksi niiden hallituksen asiakirjoihin sisältyvien tietojen osalta, joihin sovelletaan julkisuuslain mukaisia salassapitoperusteita.

Voimassa olevan julkisuuslain 27 §:n 2 momentin mukaan asiakirjan saaneen on annettava kirjallinen sitoumus siitä, ettei hän käytä asiakirjaa sen henkilön vahingoksi tai halventamiseksi, jota asiakirja koskee, tai hänen läheisensä vahingoksi tai halventamiseksi taikka sellaisten muiden etujen loukkaamiseksi, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Vastaava sitoumus on edellytetty myös hallituksen arkistoon liittyvien tutkimuslupien yhteydessä. Julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietinnössä on ehdotettu, että sitoumuksen antamisesta luovuttaisiin ja vastaavat velvollisuudet säädettäisiin suoraan laissa.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettaväksi, että tietojen saaja ei saisi käyttää tietoa sen henkilön vahingoksi tai halventamiseksi, jota asiakirja koskee, tai hänen läheisensä vahingoksi tai halventamiseksi taikka sellaisten muiden etujen loukkaamiseksi, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Säännöksen myötä erillistä sitoumusta ei enää tarvittaisi, vaan tietojen saajan velvollisuudet ilmenisivät suoraan laista.

Valtioneuvoston kanslian tutkimuslupaa tai sen peruuttamista koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta hallinto-oikeudesta. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

26 d §. Tehtävään määrääminen ministeriöissä. Pykälän 1 momentin mukaan ministeriö määräisi ministeriön yhteiseen virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn muun kuin valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdassa tarkoitetun virkamiehen ministeriön toimintayksikön johtamistehtävään tai muuhun tehtävään määräajaksi tai toistaiseksi. Ministeriön yhteiseen virkasuhteeseen nimitetty virkamies voitaisiin määrätä tehtävään vain virkasuhteensa keston ajaksi. Virkamiestä ei voitaisi määrätä tehtävään, jonka sisältö ja organisatorinen asema poikkeavat olennaisesti virkamiehen viran tai virkasuhteen tehtävistä ja organisatorisesta asemasta. Virkamiestä ei voitaisi määrätä myöskään osastopäällikön tehtävään tai sitä ylempään johtamistehtävään, mutta näiden osalta vuosiloman tai muun lyhytaikaisen poissaolon aikana toimittaisiin sijaisuusmääräysten mukaisesti tai poissaolon vuoksi voitaisiin antaa tehtävämääräys poissaolon aikaisesta tehtävän hoitamisesta.

Tehtävään määräämisellä tarkoitettaisiin 1 momentissa tilanteita, joissa ministeriön palveluksessa oleva virkamies määrätään hoitamaan ministeriössä olevaa asiantuntijatehtävää tai johtamistehtävää, kuten yksikön johtamistehtävää, tai muuta tehtävää määräajaksi tai toistaiseksi. Pääsääntöisesti virat ovat viraston yhteisiä virkoja. Tehtävään määrättävä virkamies voi olla nimitetty virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen. Tehtävään määrätyn virkamiehen virkasuhde perustuu aiempaan päätökseen, jolla hänet on nimitetty virkaan tai virkasuhteeseen. Virkamies määrättäisiin tehtävään omassa virassaan tai virkasuhteessaan. Pykälän 1 momentissa säädetäisiin siitä, että määräaikaisessa virkasuhteessa oleva virkamies voitaisiin määrätä tehtävään vain virkasuhteensa keston ajaksi.

Pääsääntöisesti tehtävään määrääminen perustuisi virkamiehen suostumukseen. Ehdotetussa säännöksessä virkamiehen suostumusta ei kuitenkaan asetettaisi tehtävään määräämisen edellytykseksi. Kuten nykyisinkin, virkamies voitaisiin määrätä tehtävään myös ilman suostumustaan. Tällaisten tehtävään määräämisten arvioidaan ministeriöissä jäävän myös jatkossa määrältään vähäiseksi.

Momentin mukaan virkamiestä ei voitaisi määrätä tehtävään, jonka sisältö ja organisatorinen asema poikkeavat olennaisesti virkamiehen viran tai virkasuhteen tehtävistä ja organisatorisesta asemasta. Tehtävään määräämistä rajoittaisivat virkamiehen virkanimike, viran tai virkasuhteen tosiasialliset virkatehtävät, kyseistä virkaa koskevat säännökset, sekä käytännössä virkamiehen osaaminen. Viran tai virkasuhteen muuttumista koskeva arviointi olisi tehtävään määräävän ministeriön yksittäistapauksellista kokonaisharkintaa.

Esimerkiksi perustuslakivaliokunta (PeVL 51/2010 vp, s. 3) on lausueessaan valtion virkamieslain viran muuttamista koskevasta muutoksenhakukiellosta viitannut siihen, että viran muuttamisesta säädetään valtion virkamieslain 4 §:ssä ja valtion virkamiesasetuksessa. Virkanimike ja viran tehtäviä voidaan muuttaa, mutta yleensä katsotaan, ettei virka saa muuttua kokonaan toiseksi. Olennaiset muutokset on toteuttava lakkauttamalla virka ja perustamalla uusi virka.

Siitä, mikä on viran tai virkasuhteen olennainen muutos, ei ole yhtä vakiintunutta määritelmää. Esimerkiksi valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista annetussa ohjeessa todetaan (s. 4–5), että viran olennaiset muutokset tulee toteuttaa tavanomaista nimittämismenettelyä käyttäen. Virkamiehen tehtäviä ja virka-asemaa voidaan kuitenkin osin muuttaa myös viran muuttamisen tai tehtävään määräämisen kautta.

Ministeriöiden vakiintuneessa tehtävään määräämistä koskevassa käytännössä on jo nykyisin tulkittu ja sovellettu viran tehtävien ja organisatorisen aseman muuttamista laajemmin kuin valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista annetussa ohjeessa ilman, että tehtävään määräämisen on katsottu olennaisesti muuttavan virkamiehen viran tai virkasuhteen tehtäviä ja organisatorista asemaa. Tämä johtuu siitä, että viran tai virkasuhteen muutoksen laajuuden arviointi pohjaa tosiasiallisiin virkatehtäviin ja virkamiehen osaamiseen pelkän viran tai virkasuhteen nimikkeen sijaan. Koska viran tai virkasuhteen tehtävien ja organisatorisen aseman muutokset ovat ministeriöiden nykyisessä vakiintuneessa tehtävään määräämistä koskevassa käytännössä osin valtiovarainministeriön ohjeessa kuvattua laajempia, on katsottu virkamiehen oikeusturvan näkökulmasta perustelluksi, että muutoksenhakuoikeutta laajennettaisiin nykyisestä.

Viran tai virkasuhteen muutoksen laajuuden arviointi edellyttää kokonaisharkintaa. Koska kyseessä on ministeriön yksittäistapauksellinen kokonaisharkinta, viran tai virkasuhteen muuttumista koskevan ministeriön arvion ei tulisi rajautua vain viran tai virkasuhteen nimikkeeseen, vaan siinä tulisi ottaa huomioon edellä kuvatuin tavoin myös virkamiehen tosiasialliset virkatehtävät ja virkamiehen osaaminen. Esimerkiksi asiantuntijanimikkeellä toimivan virkamiehen tehtäviin voi tosiasiallisesti kuulua esimerkiksi asiajohtamiseen liittyviä tehtäviä, kuten erilaisia kehittämiskokonaisuuksia tai -hankkeita tai muita vaativia asiantuntijan tai esittelijän tehtäviä, mitkä voisivat luoda edellytykset toimia asiajohtamisen lisäksi myös henkilöstöjohtamista edellyttävissä tehtävissä, kuten yksikön päällikön tehtävässä. Tehtävään määräämisen edellytysten täytyessä voitaisiin kokonaisharkinnan perusteella esimerkiksi asiantuntijatehtävässä toimiva virkamies määrätä toiseen asiantuntijatehtävään tai johtamistehtävään taikka johtamistehtävässä toimiva virkamies toiseen johtamistehtävään. Myös muissa kuin asiantuntijatehtävissä toimiva virkamies voitaisiin määrätä oman virkatasonsa mukaiseen johtotehtävään, kuten ryhmän päällikön tai tiimin johtotehtävään.

Tehtävämääräyksellä ei voida kiertää viran tai virkasuhteen kelpoisuusvaatimuksia. Ministeriön virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista on voitu säätää esimerkiksi valtion virkamieslaissa, valtioneuvoston ohjesäännössä ja ministeriöiden hallintoasetuksissa. Virkamiehen yleiset kelpoisuusvaatimukset ovat kielitaito, kansalaisuus ja ikä. Erityisistä kelpoisuusvaatimuksista voi olla virka- tai nimikekohtaisia säännöksiä. Erityisiä kelpoisuusvaatimuksia ovat esimerkiksi vaadittava koulutus tai tutkinto, tehtävien edellyttämä kokemus tai perehtyneisyys viran tehtävälleen.

Ministeriö voisi määrittellä, onko annettava tehtävämääräys voimassa määräajan vai toistaiseksi. Suosituksena kuitenkin olisi, että tehtävämääräys olisi ajallisesti rajoitettu, koska tehtävämääräyksellä ei voitaisi muuttaa virkaa tai virkasuhdetta sisällöltään kokonaan toiseksi. Tehtävämääräystä ei tulisi antaa ilman erityistä syytä yli viideksi vuodeksi.

Virkamiestä ei voitaisi määrätä osastopäällikön tehtävään tai sitä ylempään johtamistehtävään. Ministeriöiden ylimmän johdon virat täytetään valtion virkamieslain 9 a §:n perusteella aina viiden vuoden määräajaksi, joten näissä viroissa ei ole katsottu tarpeelliseksi eikä mahdolliseksi käyttää tehtävään määräämistä, ellei siitä ole erikseen lailla säädetty. Ministeriöiden ylimpään johtoon kuuluvat valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdan mukaan valtiosihteerit, valtiosihteerit kansliapäällikkönä, kansliapäälliköt, alivaltiosihteerit sekä osastopäälliköt. Lisäksi ylimpään

johtoon kuuluu yksittäisiä muita virkoja, joista on tarkemmin säädetty valtion virkamiesasetuksen 28 §:n 1 momentissa. Momentin mukaan valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdassa tarkoitettuja osastopäällikköä virka-asemaltaan vastaavia ministeriön virkamiehiä ovat muun muassa ulkoministeriön hallintojohtaja, viestintäjohtaja, oikeuspäällikkö, konsulipäällikkö, protokollapäällikkö ja osastopäällikön tehtävään määrätty virkamies sekä ministeriön osaston päällikkönä toimiva ylijohdaja, sisäministeriön pelastusosaston pelastusylijohtaja, ohjelmajohtaja sekä valtiovarainministeriön hallinto- ja kehitysjohtaja, talouspolitiikan koordinaattori ja ICT-johtaja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tehtävän ilmoittamisesta ja ilmoitukseen sisällytettävistä seikoista. Tehtävä olisi ennen siihen määräämistä ilmoitettava tehtävään määrävän ministeriön virkamiesten ilmoittauduttavaksi. Ilmoituksessa olisi mainittava tehtävän sisältö, tehtävän kelpoisuusvaatimukset ja tehtävän menestyksellisen hoitamisen muut edellytykset sekä ilmoittautumisen päättymisaika. Perustellusta syystä tehtävään voitaisiin määrätä myös ilman, että tehtävästä olisi ilmoitettu ministeriössä.

Momentissa ilmoittamisella tarkoitettaisiin ministeriön sisäistä ilmoittautumismenettelyä. Pääsääntönä tehtävään määräämisessä on vakiintuneesti viraston sisäinen ilmoittautumismenettely, jossa halukkaat virkamiehet voivat ilmoittautua esimerkiksi esimiestehtävään. Käytännössä tämä tarkoittaisi ministeriöissä nykytilassa sitä, että tehtävästä ilmoitettaisiin ministeriön sisäisillä verkkosivuilla. Mahdollista kuitenkin olisi, että tehtävästä ilmoitettaisiin myös jollain muulla vastaavalla soveltuvalla tavalla. Tehtävään määräämisen tilanteet vaihtelevat. Virkamiesten joukko, joka voisi tulla määrättäväksi tehtävään, voi olla pieni. Tehtävämääräys voisi myös kohdistua ajalliselta kestoaltaan lyhyeen tehtäväkokonaisuuteen. Tämän vuoksi ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää virkamiesten ilmoittautumiselle varattavasta vähimmäisajasta. Kuitenkin tavanomaisissa ilmoittautumistilanteissa suositellaan käytettäväksi ilmoittautumisaikaa, joka on vähintään 14 kalenteripäivää.

Pääsääntöisesti tehtävämääräystä edeltäisi sisäinen ilmoittautumismenettely. Momentissa ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi siitä, että perustellusta syystä tehtävään määräämistä koskeva päätös voitaisiin tehdä myös ilman sitä edeltävää sisäistä ilmoittautumismenettelyä. Tämä voisi olla tehtävän luonteen tai ajallisen keston vuoksi perusteltua esimerkiksi tehtävien lyhytaikaisessa siirtymävaiheen järjestelyssä taikka projekti- tai hanketehtävissä, jotka liittyvät kiinteästi virkamiehen omiin virkatehtäviin. Sisäistä ilmoittautumismenettelyä ei käytettäisi myöskään tilanteissa, joissa virkamies määrättäisiin tehtävään ilman omaa suostumustaan.

Ilmoituksessa tulisi mainita tehtävän sisältö. Ministeriö määritteli tehtävän sisällön ennen tehtävästä ilmoittamista, jotta kelpoisuusvaatimukset ja tehtävän menestyksellisen hoitamisen muut edellytykset voitaisiin arvioida. Tehtävien määrittely ja mainitseminen ilmoituksessa vaikuttavat myös siihen, että tehtävään määrättävä voidaan valita tasapuolisesti.

Kelpoisuuden lisäksi tehtävässä voidaan tarvita muita lisävalmiuksia ja henkilökohtaisia ominaisuuksia, jotka edesauttavat virkatehtävien menestyksellistä hoitamista. Nämä virkatehtävien hoidon kannalta hyödylliset lisävalmiudet ja henkilökohtaiset ominaisuudet mainittaisiin ilmoituksessa ja niiden täytyminen otettaisiin huomioon tehtävään määrättävää valittaessa. Tehtävän menestyksellisen hoitamisen kannalta olennaisia edellytyksiä voisivat olla esimerkiksi kyky itsenäiseen työskentelyyn, tietotekniset valmiudet, kotimaisten kielten lisäksi tarvittava vieraiden kielten taito, suullinen ja kirjallinen ilmaisutaito, yhteistyökyky ja ongelmanratkaisutaito.

Ilmoittautumisen päättymisajalla tarkoitettaisiin ilmoittautumisen päättymispäivää ja tarvittaessa kellonaikaa. Tehtävään määrättävän valinnassa voitaisiin ottaa huomioon ilmoittautumisen päättymisaikaan mennessä saapuneet ilmoittautumiset.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tehtävään määrättävän valinnasta ja johtamistehtävään määrättävälle asetettavista edellytyksistä. Momentin mukaan tehtävään määrättävän virkamiehen valinnassa sovellettaisiin perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita. Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Perustuslain esitöiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 180/I) taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Kyvyllä viitataan yleisesti tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilön ominaisuuksiin, kuten luontaiseen lahjakkuuteen, järjestelykykyyn, aloitteellisuuteen ja muihin vastaaviin tehtävien hoitamisen kannalta tarpeellisiin kykyihin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä.

Momentin mukaan johtamistehtävään määrättävältä virkamieheltä edellytettäisiin käytännössä osoitettua johtamistaitoa. Johtamistehtävällä tarkoitettaisiin tässä yhteydessä yksikön päällikön tehtävää tai muuta tätä alemman tasoista johtotehtävää. Johtotehtävä voisi sisältää sekä päivittäisiä työnjohdollisia tehtäviä että muita laajempia johtamistehtäviä. Hanke- tai projektinjohtajan tehtävässä toimimista ei pidettäisi momentin mukaisena johtamistehtävänä, ellei se olisi erityisen laaja ja sisältäisi henkilöstöjohtamista.

Tarkoituksena olisi valintatilanteessa varmistaa se, että virkamies on käytännössä osoittanut omaavansa johtamisen valmiudet. Johtamistaitoa tulisi arvioida erityisesti tehtävän vaatimusten näkökulmasta. Johtamistaidon osoittamisessa huomioon voitaisiin ottaa johtamistaidon eri osa-alueita. Johtamistaitoa olisi mahdollista osoittaa myös siten, että virkamies olisi toiminut vaativissa asiantuntijatehtävissä, kuten projektin johtotehtävissä. Tällä tavalla myös asiantuntijatehtävässä työskennellyt virkamies voisi tulla määrätyksi johtamistehtävään, jos myös muut edellytykset täyttyvät.

Tehtävään määrääminen olisi ministeriössä toteutettava siten, että se täyttää hallintolain 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet. Viranomaisen on kohdeltava virkamiehiä tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tehtävään halukkaat ministeriön virkamiehet voisivat ilmoittautua avoimiin tehtäviin ministeriön sisäisen ilmoittautumismenettelyn kautta ja ilmoittautuneiden ansioita vertailtaisiin tasapuolisesti ja objektiivisesti. Perustellusta syystä tehtävään voitaisiin kuitenkin määrätä myös ilman sisäistä ilmoittautumismenettelyä.

Tehtävään määräämisestä tehtäisiin kirjallinen päätös. Tehtävään määräämisen valmistelussa ja esittelyssä kokonaisarviointiin ratkaisevasti vaikuttavat seikat olisi esitettävä ja perusteltava asianmukaisesti. Perustelut muodostuvat muun ohella tehtävään ilmoittautuneiden perehtyneisyyden ja muiden ansioiden selostamisesta ja vertailemisesta sekä vertailun perusteella tehdyistä johtopäätöksistä. Vertailusta tulisi käydä ilmi, millä perustein tehtävään määrättäväksi ehdotettua virkamiestä pidetään ansioituneimpana.

Asianmukaiset perustelut turvaisivat valintamenettelyn läpinäkyvyyttä ja tasapuolisuutta sekä mahdollistaisivat sen jälkikäteistä kontrolloitavuutta. Perusteluvollisuudella olisi keskeinen merkitys virkamiehen oikeusturvan kannalta. Virkamiehen tulisi tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen. Myös hallintolain 45 §:ssä säädetyt vaatimukset päätöksen perustelemiselle tulisivat paremmin täytetyiksi tehtävään määräämistä koskevien

perustelujen osalta. Riittävä päätöksen perusteleminen edistäisi hallinnon luottamusta ja valvottavuutta.

Toimivallasta tehtävämääräyksen antamiseen säädetään pääsääntöisesti ministeriöiden työjärjestyksissä.

Pykälän 4 momentin 1–3 kohdassa säädettäisiin tehtävämääräyksen päättymisestä. Pykälän 4 momentin 1 kohdan mukaan tehtävään määrääminen päättyisi tehtävään määrättäessä asetetun määrääjän päättyessä.

Pykälän 4 momentin 2 kohdan mukaan tehtävään määrääminen päättyisi toiseen tehtävään määräämisen perusteella. Aikaisempi tehtävään määrääminen päättyisi automaattisesti uuden tehtävään määräämisen alkaessa. Käytännössä ministeriöissä virkamiehille määrättävät tehtävät kattavat useimmiten virkamiesten koko työajan. Tehtävämääräyksellä virkamiehelle voidaan kuitenkin määrätä myös tehtäviä, joihin virkamiehen on tarkoitus käyttää vain osa työajastaan. Käytännössä voi esiintyä tilanteita, joissa sama virkamies on tarkoituksenmukaista määrätä esimerkiksi yksikön päällikön tehtävään sekä tilanteen mukaan lisäksi toimimaan esimerkiksi projektipäällikkönä. Ministeriöllä olisi ehdotettuun sääntelyyn perustuvan tehtävään määräämisen lisäksi myös jatkossa käytössään työnantajan yleiseen direktio-oikeuteen perustuva mahdollisuus määrätä virkamiehelle tehtäviä osana hänen virkatehtäviään. Työnantaja voisi direktio-oikeuden perusteella määrätä virkamiehen suorittamaan ajallisesti rajattuja tai virkamiehen virkatehtäviin selkeästi kuuluvia tavanomaisia tehtäviä ilman, että se edellyttäisi ehdotettujen tehtävään määräämistä koskevien säännösten mukaista tehtävään määräämistä. Kyse olisi tällöin työnantajan työnjohtovaltaan perustuvasta työnjohdollisesta määräyksestä.

Pykälän 4 momentin 3 kohdan mukaan tehtävään määrääminen voisi päättyä myös päätöksellä, jonka tehtävään määräävä ministeriö voi tehdä perustellusta syystä. Tehtävään määrääminen voisi päättyä esimerkiksi organisatorisista syistä. Organisaatiomuutoksen yhteydessä tehtävä voisi lakata tai tehtävä voitaisiin yhdistää toiseen tehtävään. Tehtävään määrääminen voisi päättyä myös esimerkiksi taloudellisista syistä kuten kustannussäästöjen vuoksi. Tehtävään määrääminen voisi päättyä, jos virkamies ei enää täyttäisi tehtävän edellytyksiä, siirtyisi toisiin tehtäviin tai ei muusta syystä johtuen voisi jatkaa tehtävässä taikka muusta perustellusta syystä. Tällainen tilanne voisi olla käsillä silloin, kun tehtävään määrätty tätä pyytää tai jos osoittautuu, että johtamistehtävään määrätty ei kykene hoitamaan johtamistehtävää asianmukaisesti.

Päätöksen tehtävämääräyksen päättymisestä tekisi se, joka ministeriön työjärjestyksen mukaan määrää kyseiseen tehtävään.

Tehtävämääräyksen päättymisestä tehtäisiin kirjallinen päätös, josta tulisi käydä ilmi ne syyt, joiden perusteella ministeriö on tehnyt päätöksen.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin oikeudesta hakea muutosta ministeriön päätökseen, joka koskee tehtävään määräämistä tai tehtävämääräyksen päättymistä. Momentin mukaan poiketen siitä, mitä valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 3 kohdassa säädetään, päätökseen, joka koskee tehtävään määräämistä, saisi hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Lisäksi päätökseen, joka koskee tehtävämääräyksen päättymistä, saisi hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovellettaisiin, mitä valtion virkamieslaissa säädetään.

Valtion virkamieslaissa säädetään muutoksenhausta päätökseen, joka koskee tehtävään määräämistä. Valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan seuraaviin

virkamiestä koskeviin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä: 1) viraston yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä; 2) harkinnanvaraisen virkavapauden myöntäminen tai epääminen; 3) tehtävään määrääminen, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen. Pykälän 4 momentin mukaan, jos 3 momentin 1 tai 3 kohdassa tarkoitettu päätös merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttumista, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin 1 momentissa säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Ehdotetussa 5 momentissa säädettäisiin poikkeuksesta valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 3 kohdassa säädettyyn muutoksenhakukielloon. Valtion virkamieslaissa säädetään mahdollisuudesta poiketa lailla tästä muutoksenhakukiellosta. Ehdotetulla säännöksellä muutoksenhakuoikeus ministeriön tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen ulotettaisiin myös sellaiseen päätökseen, joka koskee virkamiehen suostumukseen perustuvaa tehtävään määräämistä.

Esityksen jatkovalmistelussa on arvioitu, että nykyisestä valtion virkamieslain mukaisesta muutoksenhakukiellosta olisi ministeriöissä annettavissa tehtävämääräyksissä asianmukaista oikeusturvasyistä poiketa. Tätä poikkeamista on punnittu toisaalta niiden muiden tehtävään ilmoittautuneiden virkamiesten kuin tehtävään määrätyn virkamiehen oikeusturvan tarpeen näkökulmasta ja toisaalta ministeriön töiden järjestelyiden sujuvuuden ja joustavuuden turvaamisen kannalta. Jatkovalmistelussa on arvioitu, että muutoksenhakukiellosta poikkeamista puoltavat seikat ovat painavampia kuin seikat, jotka puhuvat siitä poikkeamista vastaan. Ehdotuksen tavoitteena on tehtävään määräämismenettelyä koskeva yhtenäinen ja selkeä sääntely, joka täyttää hallinnon oikeusperiaatteet. Tavoitteena on yhdenmukaistaa ja selkeyttää tehtävään määräämismenettelyä ja sen oikeustilaa. Samalla parannettaisiin virkamiesten oikeusturvaa. Muutoksenhakuoikeus vahvistaisi yleistä luottamusta tehtävään määräämistä koskevien päätösten asianmukaisuuteen ja olisi perusteltua tehtävään ilmoittautuneiden oikeusturvan kannalta.

Koska ehdotetulla säännöksellä muutoksenhakuoikeus ulotettaisiin myös sellaiseen päätökseen, joka koskee virkamiehen suostumukseen perustuvaa tehtävään määräämistä, sovellettaisiin tällaiseen päätökseen valtion virkamieslain 57 §:n 1 momentin muutoksenhakusääntelyä. Momentin mukaan viraston tekemään virkamiestä koskevaan päätökseen virkamies saa hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Päätös tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

Tehtävään määräämistä koskeva päätös voitaisiin panna täytäntöön myös ennen kuin se on saanut lainvoiman. Tämä mahdollistaisi sen, että huolimatta päätöksestä tehdystä valituksesta, tehtävään määrätty virkamies voisi aloittaa hänelle määrättyjen tehtävien hoitamisen jo ennen päätöksen lainvoimaisuutta. Tehtävään määräävälle ministeriölle ei myöskään syntyisi tarvetta järjestellä tehtäviä väliaikaisesti muutoksenhaun kestäessä.

Momentissa säädettäisiin lisäksi siitä, että ministeriön tehtävään määräämistä koskevista päätöksistä haettaisiin muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen.

Valtion virkamieslain 57 §:n 1 momentin mukaan viraston tekemään virkamiestä koskevaan päätökseen virkamies saa hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Lain 10 §:ssä säädetään toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta. Pykälän 3 momentin mukaan, jos päätöksen tehneen viranomaisen toimialueena on koko maa, toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä valittajan kotipaikka sijaitsee. Säännös merkitsee käytännössä sitä,

että ministeriöiden tehtävään määräämistä koskevien valitusasioiden käsittely hajautuu eri hallinto-oikeuksiin. Kuitenkin esimerkiksi ministeriöiden virkanimityksiä koskevat valitukset käsitellään Helsingin hallinto-oikeudessa valtion virkamieslain 59 §:n 4 momentin nojalla.

Vaikka nykytilassa ministeriöiden tehtävään määräämistä koskevista päätöksistä tehtävät valitukset voivat ohjautua eri hallinto-oikeuksiin valittajan kotipaikan mukaisesti, on niiden määrä osaltaan valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 3 kohdan ja 4 momentin vuoksi erittäin vähäinen. Vaikka odotettavissa on, että valitusten määrä ei lakiehdotuksen myötä merkittävästi kasvaisi, on jatkovalmistelussa arvioitu olevan erityisiä, painavia syitä sille, että nykytilaa muutettaisiin ministeriön tehtävään määräämistä koskevan valitusasian käsittelyssä toimivaltaisen hallinto-oikeuden osalta. Ministeriöiden virkanimitysasioiden asiantuntemusta on nykyisin keskittynyt Helsingin hallinto-oikeuteen. Myös oikeuskäytännön yhtenäisyys ja valitusasioiden vähäinen lukumäärä puoltaisivat ministeriöiden tehtävään määräämistä koskevien valitusasioiden muutoksenhaun ohjaamista Helsingin hallinto-oikeuteen. Ehdotetun sääntelyn soveltamisalan piirissä olevien ministeriöiden yhteisten virkojen ja virkasuhteiden virkapaikkana on valtaosin Helsinki. Jatkovalmistelussa on ennakoitu, että ehdotetulla muutoksenhaun ohjaamisella Helsingin hallinto-oikeuteen olisi käytännössä vain harvinaisissa yksittäistapauksissa vaikutusta muutoksenhakijoiden oikeusturvan saatavuuteen ja tällöinkin merkitys olisi todennäköisesti vähäinen, koska myös Helsingin ulkopuolella sijaitsevat ministeriöiden toimipisteet ovat melko lähellä Helsinkiä. Valitusten määrän ei odoteta merkittävästi kasvavan, minkä vuoksi valitusten keskittämisellä Helsingin hallinto-oikeuteen ei olisi myöskään hallintotuomioistuimen työ määrää sanottavasti kasvattavaa vaikutusta.

Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovellettaisiin, mitä valtion virkamieslaissa säädetään.

Lisäksi 5 momentti sisältäisi säännöksen muutoksenhausta ministeriön päätökseen, joka koskee tehtävämääräyksen päättymistä. Muutosta tällaiseen päätökseen saisi hakea valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovellettaisiin, mitä valtion virkamieslaissa säädetään.

Edellä on kuvattu syyt ja esitetty perustelut sille, miksi ministeriöiden tehtävään määräämistä koskevien valitusasioiden osalta ehdotetaan, että muutosta haettaisiin Helsingin hallinto-oikeudelta.

Ehdotetun 4 momentin 3 kohdan mukaan tehtävään määräävä ministeriö voisi perustellusta syystä tehdä päätöksen tehtävämääräyksen päättymisestä. Tehtävään määräävä ministeriö voisi päättää tehtävämääräyksen päättymisestä myös ilman virkamiehen suostumusta.

Valtion virkamieslaissa ei säädetä muutoksenhausta viranomaisen päätökseen, joka koskee tehtävämääräyksen päättymistä. Koska valtion virkamieslaissa säädetään muutoksenhakukiellosta tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen, on 5 momentissa katsottu perustelluksi säätää muutoksenhakuoikeudesta ministeriön tehtävämääräyksen päättymistä koskevaan päätökseen. Muutoin valtion virkamieslain 57 §:n 1 momentin ja siinä säädetyn muutoksenhakuoikeuden soveltuminen tällaiseen ministeriön päätökseen voisi jäädä epäselväksi.

Edellä on selostettu syitä, joiden vuoksi valtion virkamieslaissa säädetystä muutoksenhakukiellosta poikkeaminen on katsottu perustelluksi. Muutoksenhakuoikeus tehtävään määräämistä koskevasta päätöksestä on jo nykyisin tilanteessa, jossa tehtävään määrääminen ei perustu virkamiehen suostumukseen. Perusteltua on, että vastaavasti tilanteessa, jossa tehtävämääräys päätetään ilman virkamiehen suostumusta, virkamiehellä olisi

oikeus hakea muutosta ministeriön päätökseen. Edellä on tehtävään määräämistä koskevan päätöksen osalta ehdotettu, että valtion virkamieslaista poiketen muutoksenhakuoikeus olisi myös tilanteessa, jossa virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen. Vastaavasti ehdotetaan, että muutoksenhakuoikeus tehtävämääräyksen päättymistä koskevaan päätökseen olisi myös silloin, kun tehtävään määräämisen päätyminen perustuu virkamiehen suostumukseen.

Muutoksenhaku mahdollistettaisiin asiasisältöisellä aineellisella viittauksella valtion virkamieslakiin. Muutoksenhakuun sovellettaisiin valtion virkamieslain 57 §:n 1 momenttia, jonka mukaan viraston tekemään virkamiestä koskevaan päätökseen virkamies saa hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Päätös tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

Tehtävämääräyksen päättymistä koskeva päätös voitaisiin kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Koska muutoksenhakuprosessi saattaa kestää pitkään, päätöksen voimaantulo muutoksenhausta huolimatta on tarpeen. Näin varmistetaan ministeriön toiminnan häiriöttömyys. Hallintotuomioistuin voi kuitenkin tarvittaessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:n nojalla kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevan muun määräyksen. Täytäntöönpanomääräys voidaan kohdistaa myös osaan päätöksestä.

Pykälän 6 momentissa säädetäisiin siitä, että pykälässä säädettyä ei sovelleta ulkoasiainhallintolain 3 luvussa tarkoitettuihin ulkoasiainhallinnon virkamiehiin.

Ulkoasiainhallintoa eli ulkoministeriötä ja ulkomaanedustukseen kuuluvia edustustoja koskevaan ulkoasiainhallintolain 17–22 §:ään sisältyy erityissäännöksiä tehtävään määräämisestä.

Ulkoasiainhallinnolle on säädetty lailla valtion yleisestä virkajärjestelmästä poikkeava virkajärjestelmä. Ulkoasiainhallinnon virkajärjestelmän ja tehtäväkierron perustana ovat yleisvirat, joihin nimetyt siirtovelvolliset yleisvirkamiehet siirtyvät viroista erillään olevassa tehtäväkuvien rakenteessa siirtosuunnitteluun perustuen tehtävämääräyksillä ulkoministeriössä ja ulkomaan edustustoissa. Ulkoasiainhallintolain mukaisessa virkajärjestelmässä muut kuin yleisvirat ovat erityisvirkoja, joihin nimetty virkamies voidaan myös määrätä yleisuran tehtävään.

Ulkoasiainhallinnossa tehtävän määräämisestä on säädetty ulkoasiainhallintolain lisäksi ulkoasiainhallinnosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (256/2000), ulkoministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1171/2005) ja ulkoministeriön työjärjestyksestä annetussa ulkoministeriön asetuksessa (550/2008). Jo olemassa oleviin säädöksiin perustuva käytäntö tehtävään määräämisestä ulkoasiainhallinnossa on vakiintunut. Sääntelyn selkeyden vuoksi ehdotetaan, että ulkoasiainhallinnon virat suljettaisiin nimenomaisella säännöksellä pykälän soveltamisalan ulkopuolelle.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Valtioneuvoston yleisistunto on 10.4.2025 asettanut lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen nojalla lainsäädännön arviointineuvoston toimikaudeksi 15.4.2025–14.4.2028. Tarkoitus on, että tämä voimassa olevan asetuksen nojalla asetettu neuvosto jatkaisi toimintaansa toimikautensa loppuun ja että sen toimintaan sovellettaisiin tätä lakia sen voimaantulosta alkaen.

Esityksessä ehdotetaan, että arviointineuvostoa koskevat keskeiset asetuksentasoiset säännökset nostettaisiin täsmennettyinä lain tasolle. Ehdotettuun 26 a §:ään sisältyy asetuksenantovaltuus. Ehdotetun 26 a §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä arviointineuvoston tehtävistä ja asettamisesta sekä säädettäisiin neuvoston kokoonpanosta sekä neuvoston toiminnasta ja sen järjestämisestä. Voimassa oleva valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta on annettu perustuslain 119 §:n 2 momentin nojalla. Voimassa oleva asetus kumottaisiin ja ehdotetun lain nojalla on tarkoitus antaa uusi samanniminen asetus. Voimassa olevan asetuksen 2–8 §:ään sisältyvät arviointineuvostoa koskevat säännökset, siltä osin kuin ne eivät sisältyisi valtioneuvostolain ehdotetun 26 a §:n 1 momenttiin, on tarkoitus sisällyttää asetukseen pääosin nykyisen sisältöisinä. Valtioneuvoston asetus on tarkoitus valmistella siten, että se tulee voimaan samaan aikaan nyt ehdotetun lainmuutoksen kanssa 1.1.2026. Valtioneuvoston asetuksesta laadittu luonnos liitetään tämän hallituksen esityksen liitteiksi.

Lisäksi asetuksenantovaltuus sisältyy ehdotettuun 26 b §:n 3 momenttiin. Momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä hallituksen arkistoon tallennettavista asiakirjoista. Tarkoituksena on, että asetus valmisteltaisiin mahdollisimman pian uuden arkistointilain tultua voimaan, jolloin uuden arkistointilain mukainen sääntely voitaisiin ottaa huomioon annettavassa asetuksessa.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2026.

Tämän lain voimaantulo ei aiheuta muutoksia lain voimaantullessa asetettuna olevan lainsäädännön arviointineuvoston kokoonpanoon tai toimikauden pituuteen. Esityksen mukaan lain voimaan tullessa asetettuna olevaan neuvostoon sovellettaisiin tätä lakia sen voimaantulosta alkaen.

10 Toimeenpano ja seuranta

Lainsäädännön arviointineuvostoa koskeviin säännöksiin ei esitetä tehtäväksi merkittäviä muutoksia. Tarkoitus on, että neuvoston toiminta ja sen menettelyt jatkuisivat nykyisellään myös ehdotetun lain voimaantulon jälkeen. Sääntelyn toimivuutta ja vaikuttavuutta olisi syytä seurata sekä tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin sääntelyn tarkistamiseksi. Voimassa olevan lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan neuvosto arvioi toimintansa vaikuttavuutta ja antaa vuosittain katsauksen toiminnastaan valtioneuvoston kanslialle. Nämä arvioinnit ja vuosikatsaukset voisivat olla osa tällaista seurantaa.

Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä hallituksen arkistoon tallennettavista asiakirjoista. Valtioneuvoston kanslia antaisi jatkossakin tarpeen mukaisesti tarkemmat määräykset ja ohjeet asiakirjojen tallentamisesta hallituksen arkistoon. Hallituksen arkistoa koskevan sääntelyn vahvistamisen jälkeen valtioneuvoston asetuksen valmistelun yhteydessä on tarkoitus muuttaa ja tarkentaa tarpeellisilta osin valtioneuvoston kanslian antamaa hallituksen arkistoa koskevaa määräystä sekä tiedonohjaussuunnitelmaa.

Tehtävään määräämistä ministeriöissä koskevan sääntelyn vaikutuksia seurataan valtioneuvoston kansliassa.

11 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksen valmistelussa on tarkoitus ottaa huomioon uuden arkistointilain valmistelun eteneminen. Arkistointilain lausuntoversioon on sisällynyt hallituksen arkistoon kuuluvia asiakirjoja koskeva säännös, mikä selkeyttäisi arkistolainsäädännön soveltamista hallituksen asiakirjoihin. Esitysluonnokseen antamassaan lausunnossa valtioneuvoston kanslia on todennut tarkoituksenmukaiseksi, että hallituksen arkistoa koskeva lakimuutos tulitaisiin huomioimaan myös arkistointilain sanamuodoissa säädettäessä valtioneuvoston kanslian asemasta asiakirjojen arkistoinnissa.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Lainsäädännön arviointineuvosto

Ehdotettuun 26 a §:ään sisältyy asetuksenantovaltuus. Ehdotettua 26 a §:ää arvioidaan jäljempänä tässä luvussa perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Lisäksi ehdotettua 26 a §:ää on tarkasteltava suhteessa perustuslain 119 §:ssä asetettuihin edellytyksiin.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Jos toimielin ei käytä julkista valtaa, siitä voidaan säätää asetuksella (HE 1/1998 vp, s. 174/II ja PeVM 10/1998 vp, s. 34). Julkisen vallan käyttämisestä on perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 174/II) mukaan kysymys esimerkiksi silloin, kun yksikkö voi antaa 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuja oikeussääntöjä tai tehdä päätöksiä yksilön oikeuksista, velvollisuuksista tai etuuksista taikka käyttää pakkokeinoja tai puuttua muuten yksilön perusoikeuksiin. Perustuslain esitöiden mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174/II). Perustuslakivaliokunta on katsonut myös toimielimen toimikauden mahdollisen määräaikaisuuden kuuluvan yleisiin perusteisiin (PeVL 12/2004 vp, s. 3/I). Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Pykälän asetuksenantovaltuus kattaisi esimerkiksi neuvottelukunnat ja muut vastaavat valtionhallinnon sivuelimiksi luonnehdittavat yksiköt, joiden tehtäviin ei kuulu merkittävää julkisen vallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 174/II).

Esitys koskee säätämistä lainsäädännön arviointineuvostosta lain tasolla. Voimassa oleva lainsäädännön arviointineuvostosta annettu valtioneuvoston asetus on annettu perustuslain 119 §:n 2 momentin nojalla. Lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen keskeiset säännökset nostettaisiin lain tasolle ehdotettuun 26 a §:ään, jossa säädettäisiin neuvostosta, sen asemasta, tehtävistä, asettamisesta ja asetuksenantovaltuudesta. Valtionhallinnon sivuelimenä neuvoston tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä, joka perustuslain 119 §:n 2 momentin nojalla edellyttäisi säätämistä lailla neuvoston toiminnan yleisistä perusteista. Toisaalta pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan myös muissa kuin tällaisissa tilanteissa valtionhallinnon yksiköistä on mahdollista säätää lailla.

Vaikka lainsäädännön arviointineuvoston antamat lausunnot eivät ole ministeriöitä oikeudellisesti sitovia, niillä on vaikutusta hallituksen esitysten vaikutusarviointien sisältöön. Käytännössä ministeriöillä on velvollisuus arvioida tarvetta ja mahdollisuuksia korjata lausunnoissa puutteelliseksi todettuja vaikutusarviointeja, jotta eduskunnan ja valtioneuvoston päätöksenteon tueksi olisi mahdollisimman luotettavia arvioita uudistusten erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Neuvoston julkisilla lausunnoilla on myös yhteiskunnallista merkitystä. Neuvoston lausuntojen, aloitteiden ja arvioiden tarkoituksena on kiinnittää huomiota toisaalta säädösvalmistelun puutteisiin ja toisaalta sen hyviin käytäntöihin

sekä vaikuttaa säädösvalmisteluun ja säädösvalmistelukulttuuriin ja muovata vaikutustenarviointien vaatimustasoa lausuntokäytännöllä. Neuvoston pysyvyyteen liittyvien syiden vuoksi olisi asianmukaista, että neuvostosta säädettäisiin lain tasolla. Edellä mainitut seikat puoltavat säätämistä neuvostosta lain tasolla. Perustuslain 119 § ei estä tällaista ratkaisua.

Hallituksen arkisto

Esityksessä ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan, 12 §:n 2 momentin mukaisen julkisuusperiaatteen, 16 §:n 3 momentin mukaisen tieteellisen tutkimuksen vapauden ja perustuslain 80 §:n 1 momentissa tarkoitettun lain alaa koskevan säännöksen kannalta. Ehdotetun sääntelyn vaikutuksia perusoikeuksiin on arvioitu myös esityksen luvussa 4.2.2 Vaikutukset perusoikeuksiin. Ehdotettua sääntelyä arvioidaan jäljempänä tässä luvussa perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Momentin toisen virkkeen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Hallituksen arkistoon tallennettaviin asiakirjoihin sisältyy henkilötietoja, osin myös salassa pidettäviä henkilöön liittyviä tietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (esim. PeVL 14/2018 vp) katsonut lähtökohtaisesti riittävää olevan, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa. Ehdotetun sääntelyn tietosuoja vaikutuksia on arvioitu tarkemmin esityksen luvussa 4.2.5 Tietosuoja vaikutukset. Ehdotetun sääntelyn arvioidaan olevan yhteensopivaa tietosuojalainsäädännön kanssa ja selkeyttävän oikeustilaa hallituksen asiakirjojen ja siten myös niihin sisältyvien henkilötietojen käsittelyn osalta. Esityksessä ehdotetaan myös henkilötietojen suojan vahvistamiseksi tarkennettavaksi hallituksen arkistoon kuuluvien asiakirjojen salassapitoperusteita sekä tiedon saajan vaihteluvollisuutta ja hyväksikäyttökieltoa koskevaa sääntelyä.

Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Pykälän 4 momentissa säädetään rajoittamismahdollisuuksista tähän. Esityksen luvussa 4.2.5 Tietosuoja vaikutukset on arvioitu tarkemmin esityksen vaikutuksia viestinnän luottamuksellisuuteen, eikä esityksen arvioida merkitsevän rajoitusta perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaisiin oikeuksiin. Lähtökohtaisesti ministerit, valtiosihteerit ja erityisavustajat arvioivat valtioneuvoston asetuksen sekä valtioneuvoston kanslian määräyksen ja ohjeistuksen avulla, mitkä heidän vastaanottamansa ja lähettämänsä kirjeet ja viestit tallennetaan hallituksen arkistoon, eikä ulkopuoliselle taholle säädettäisi oikeutta kirjeiden ja viestien sisällön tarkistamiseen.

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. Ehdotettu sääntely ei merkitsisi julkisuusperiaatteen rajoittamista, sillä hallituksen arkistoon liitettävät asiakirjat olisivat muita kuin julkisuuslaissa tarkoitettuja, julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvia viranomaisen asiakirjoja.

Esitykseen sisältyisi myös säännös mahdollisuudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja tieteellisen tutkimuksen tarkoitukseen. Salassa pidettävän tiedon luovuttamisen osalta perustuslakivaliokunta on arvioinut sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (esim. PeVL 4/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan luovutettavat tiedot on joko pyrittävä luettelemaan laissa

tyhjentävästi tai vaihtoehtoisesti tiedonsaantioikeus tulee sitoa jonkin tarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin (ks. esim. PeVL 13/2023 vp, s. 4). Esityksessä tietoja ehdotetaan luovutettavaksi tutkimuslupamenettelyn kautta tieteellisen tutkimuksen tarkoituksiin. Julkisuuslain 27 §:n sääntelyssä ei aseteta tietojen luovuttamiselle vastaavassa tilanteessa laissa säädettyjä tarkempia edellytyksiä, vaan tietojen luovuttamisedellytyksenä on tietojen tarpeellisuus tieteellisen tutkimuksen kannalta. Tieteellisen tutkimuksen edellyttämien salassa pidettävien tietojen yksilöinti perustuu aina tapauskohtaiseen harkintaan, joten luovutettavien tietojen luettelointi säännöksessä ei ole mahdollista. Ehdotettu sääntely salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta vastaa voimassa olevaa sääntelyä julkisuuslain 28 §:ssä säädettyiltä osin ja turvaa tieteellisen tutkimuksen vapautta.

Perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaan tieteiden, taiteiden ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Ehdotettu sääntely tukisi tätä perusoikeutta, koska ehdotetussa sääntelyssä nimenomaisesti edellytettäisiin, että viranomaisen on tutkimusluvan myöntämiseen liittyvässä harkinnassa turvattava tieteellisen tutkimuksen vapaus. Lisäksi hallituksen asiakirjojen tallentaminen ylipäättään tukee tieteellisen tutkimuksen vapautta. Julkisuuslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, että silloisen hallitusmuodon 13 §:n 3 momentissa turvattun tieteiden vapauden vuoksi oli asianmukaista, että julkisuuslain 27 ja 28 §:n sanamuodossa tietojen antaminen tieteellistä tutkimusta varten eriytetään muista säännöksissä mainituista tarkoituksista ja tältä osin lähtökohtasäännöksi omaksutaan tietojen antaminen (PeVL 43/1998 vp, s. 7/I).

Tehtävään määrääminen ministeriöissä

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 2 §:n 3 momentissa turvattun oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon lainalaisuuden näkökulmasta. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 21/2024 vp, s. 2).

Ehdotetut tehtävään määräämistä koskevat säännökset kytkeytyvät perustuslaissa säädettyyn oikeusvaltioperiaatteeseen ja hallinnon lainalaisuuteen. Julkisen virantäytön ohella suurimmassa osassa ministeriöitä on vakiintuneena käytäntönä tehtävien täyttämässä työnantajan direktio-oikeuteen perustuva tehtävään määrääminen. Virkamiehen tehtävään määräämisestä ei säädetä yleislainsäädännössä eli valtion virkamieslaissa lukuun ottamatta lain 57 §:n 3 momentin 3 kohtaa ja 4 momenttia, joissa säädetään muutoksenhausta tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen. Tehtävään määräämistä koskevaa lain tasoista sääntelyä on valtioneuvostossa ulkoasiainhallintolaissa. Jotkin ministeriöt ovat antaneet tehtävään määräämisestä ministeriön asetustasoisia säännöksiä työjärjestyksissään. Muutoin tehtävään määräämistä koskevat käytännöt ministeriöissä ovat olleet valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista annetun ohjeen varassa. Tehtävään määräämisestä ministeriöissä ehdotetaan säädettäväksi lailla. Ehdotetut laintasoiset säännökset vahvistaisivat oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon lainalaisuuden toteutumista ministeriöissä.

Valtioneuvostolakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset tehtävään määräämisen käyttöalasta, tehtävään määrättävän virkamiehen valinnassa noudatettavista arviointiperusteista sekä tehtävään määräämiseen liittyvästä menettelystä. Esityksessä on pyritty sääntelemään viranomaistoimivaltuuksia täsmällisesti ja tarkasti. Ehdotetut tehtävään määräämistä koskevat säännökset perustuisivat ministeriöissä jo olemassa olevaan käytäntöön.

Ehdotetut tehtävään määräämistä koskevat säännökset kytkeytyvät myös perustuslain 21 §:ään, jonka 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Valtion virkamieslaissa säädetään muutoksenhausta päätökseen, joka koskee tehtävään määräämistä. Valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan seuraaviin virkamiestä koskeviin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä: 1) viraston yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä; 2) harkinnanvaraisen virkavapauden myöntäminen tai epääminen; 3) tehtävään määrääminen, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen. Pykälän 4 momentin mukaan, jos 3 momentin 1 tai 3 kohdassa tarkoitettu päätös merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttumista, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin 1 momentissa säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin määrää.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut tehtävään määräämistä koskevaa muutoksenhakukieltoa perustuslain 9 §:n 1 momentissa ja säännöstä edeltäneessä hallitusmuodon 7 §:n 1 momentissa turvaton asuinpaikan valinnan vapauden näkökulmasta. Valiokunta on arvioinut sitä myös perustuslain 21 §:n 1 momentin ja tätä edeltäneen hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin sen säännöksen näkökulmasta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Valiokunta on pitänyt ehdotetun kaltaista muutoksenhakukieltoa mahdollisena rajavartiolaitoksen (PeVL 17/1998 vp), puolustusvoimien (PeVL 40/1998 vp, s. 2), ulkoasiainhallinnon (PeVL 15/1999 vp, s. 3/II) ja poliisihallinnon virkamiesten osalta. Poliisihallinnon sääntely ei valiokunnan näkemyksen mukaan koskettanut virkamiehen oikeusasemaa perusoikeusjärjestelmän kannalta ongelmallisella tavalla etenkin, kun uuteen tehtävään määrääminen vaati virkamiehen suostumuksen, jos määräys vaikutti tämän vapautteen valita asuinpaikkansa (PeVL 29/2006 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut myös valtion virkamieslain muutoksenhakukieltoa tehtävään määräämistä koskevasta päätöksestä tehtävään määrättävän virkamiehen oikeusturvan näkökulmasta lausunnossaan (PeVL 51/2010 vp, s. 3–4), joka koski sittemmin rauennutta hallituksen esitystä valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 181/2010 vp). Perustuslakivaliokunta totesi valtion virkamieslakiin tällöin ehdotetun muutoksenhakukielton osalta, että se koskisi lähtökohtaisesti kaikkia valtion virkamiehiä, eikä rajautuisi sellaisten hallinnonalojen virkamiehiin, joihin valiokunta on lausunnoissaan (PeVL 17/1998 vp, PeVL 40/1998 vp, PeVL 15/1999 ja PeVL 29/2006 vp) katsonut liittyvän valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta oleellisia erityispiirteitä. Perustuslakivaliokunta totesi edelleen, ettei valtion virkamieslakiin ehdotettu muutoksenhakukielto myöskään rajoittuisi uusiin virkamiehiin, jotka olisivat virkaan hakeutuessaan olleet tietoisia tehtävään määräämiseen liittyvästä muutoksenhakukiellosta. Perustuslakivaliokunta piti ehdotusta ongelmallisena perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta ja katsoi, että valtion virkamieslakiin

ehdotettu muutoksenhakukiello on asianmukaista rajoittaa kattamaan vain virkamiehen suostumuksella tehdyt päätökset tehtävään määräämisestä. Perustuslakivaliokunta piti tätä edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Ehdotetulla sääntelyllä poikettaisiin valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 3 kohdassa säädetystä muutoksenhakukiellosta. Muutoksenhakuoikeus ministeriön tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen ulotettaisiin myös sellaiseen päätökseen, joka koskee virkamiehen suostumukseen perustuvaa tehtävään määräämistä. Lisäksi ehdotetaan, että päätökseen, joka koskee tehtävämääräyksen päättymistä, voisi hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhakuoikeus tällaiseen päätökseen ei riippuisi siitä, onko virkamies antanut suostumuksensa tehtävään määräämisen päättymiseen.

Ministeriöiden päätöksistä, jotka koskevat tehtävään määräämistä ja tehtävämääräyksen päättymistä, haettaisiin ehdotuksen mukaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Jatkovalmistelussa on arvioitu olevan erityisiä, painavia syitä sille, että nykytilaa muutettaisiin ministeriön tehtävään määräämistä koskevan valitusasian käsittelyssä toimivaltaisen hallinto-oikeuden osalta. Ministeriöiden virkanimitysasioiden asiantuntemuksen keskittyminen Helsingin hallinto-oikeuteen, oikeuskäytännön yhtenäisyys ja valitusasioiden vähäinen lukumäärä puoltaisivat ministeriöiden tehtävään määräämistä ja tehtävämääräyksen päättymistä koskevien valitusasioiden muutoksenhaun ohjaamista Helsingin hallinto-oikeuteen. On ennakoitu, että tällä olisi käytännössä vain harvinaisissa yksittäistapauksissa vaikutusta muutoksenhakijoiden oikeusturvan saatavuuteen ja tällöinkin merkitys olisi todennäköisesti vähäinen. Ehdotettu sääntely ei vaaranna perustuslain 21 §:ssä suojattua oikeusturvaa.

Asetuksenantovaltuudet

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa ja asetuksenantovaltuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (ks. esim. PeVL 49/2014 vp, s. 6 ja PeVL 10/2016 vp, s. 5). Perustuslain 80 §:n johdosta asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (ks. esim. PeVL 56/2002 vp, s. 3/I ja PeVL 1/2004 vp, s. 2/I). Asetuksenantovaltuuden sisällön tulee selvästi ilmetä laista ja se tulee rajata riittävän tarkasti (PeVL 74/2022 vp, s. 2–3).

Arviointineuvostoa koskevia asetustasoisia säännöksiä ehdotetaan nostettaviksi erään täsmennyksin lain tasolle. Ehdotettu 26 a § sisältäisi siten pääosin nykyisin asetustasolla olevaa sääntelyä. Tämän lisäksi pykälä sisältäisi valtuuden antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä neuvoston tehtävistä ja asettamisesta sekä säätää neuvoston kokoonpanosta sekä neuvoston toiminnasta ja sen järjestämisestä. Voimassa oleva asetustasoinen sääntely on annettu perustuslain 119 §:n 2 momentin nojalla. Ehdotetulla asetuksenantovaltuudella tarkennettaisiin valtuutta nykyisestä. Ehdotetun asetuksenantovaltuuden nojalla annettaisiin jo voimassa olevaa asetustasoisista sääntelyä sisällöltään vastaavaa sääntelyä.

Myös ehdotettuun 26 b §:n 3 momenttiin sisältyisi asetuksenantovaltuus. Momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä hallituksen arkistoon tallennettavista asiakirjoista. Eräitä määräyksiä hallituksen arkistoon tallennettavista hallituksen asiakirjoista nostettaisiin asetustasolle pitkälti sisällöltään nykyistä vastaavina. Nykyisiä määräyksiä tarkemmin olisi kuitenkin asiakirjojen merkityksellisyyden vuoksi tarkoitus säätää hallituksen arkistoon tallennettavista ministerityöryhmiin ja hallituksen neuvotteluihin liittyvistä asiakirjoista.

Ehdotetut asetuksenantovaltuudet on sijoitettu aineellisten säännösten kanssa samaan pykälään. Ehdotettujen asetuksenantovaltuuksien arvioidaan olevan tavanomaisia ja perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta täsmällisiä ja tarkkarajaisia.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään valtioneuvostosta annettuun lakiin (175/2003) uusi 26 a–26 d § seuraavasti:

4 luku

Erinäisiä säännöksiä

26 a §

Lainsäädännön arviointineuvosto

Lainsäädännön vaikutusarvioinnin arviointia varten valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimii riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto. Neuvosto antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Se voi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista. Lisäksi se voi lausua arvioinneista, jotka koskevat voimaan tulleiden säädösten vaikutuksia. Neuvosto myös käsittelee muita vaikutusarviointien laadun kehittämiseen liittyviä asioita. Valtioneuvosto asettaa valtioneuvoston kanslian esityksestä neuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä neuvoston tehtävistä ja asettamisesta sekä säädetään neuvoston kokoonpanosta sekä neuvoston toiminnasta ja sen järjestämisestä.

26 b §

Hallituksen arkistoon tallennettavat asiakirjat

Valtioneuvoston kanslia ylläpitää hallituksen arkistoa. Hallituksen arkistoon tallennetaan sellaisia ministereiden, ministerin toimikaudeksi nimettyjen valtiosihteereiden ja ministereiden erityisavustajien tehtävien hoidossa laadittuja tai vastaanotettuja asiakirjoja sekä ministerityöryhmiin ja hallituksen neuvotteluihin liittyviä asiakirjoja, jotka eivät ole viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja mutta joilla arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa.

Hallituksen arkistoon tallennettaviin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin sovelletaan, mitä asiakirjan salassapidosta mainitun lain 24 §:ssä säädetään.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hallituksen arkistoon tallennettavista asiakirjoista.

26 c §

Tutkimuslupa hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin

Valtioneuvoston kanslia voi antaa luvan saada salassa pidettäviä ja muita tietoja hallituksen arkistoon tallennetuista asiakirjoista tieteellistä tutkimusta varten sen jälkeen, kun tasavallan

presidentti on myöntänyt eron sille hallitukselle, jonka hallituksen arkistoon tallennettuja asiakirjoja lupa koskee. Lupaa harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan.

Lupa annetaan määräajaksi ja siihen voidaan liittää yleisen ja yksityisen edun suojaamiseksi tarpeellisia määräyksiä. Valtioneuvoston kanslia voi peruuttaa luvan ja kieltää luovutettujen tietojen käyttämisen, jos on aihetta olettaa, että tietoja käytetään 1 momentissa säädetyn tai lupamääräysten vastaisesti.

Tietojen saajaan sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:ssä säädetään vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta. Tietojen saaja ei saa käyttää tietoa sen henkilön vahingoksi tai halventamiseksi, jota asiakirja koskee, tai hänen läheisensä vahingoksi tai halventamiseksi taikka sellaisten muiden etujen loukkaamiseksi, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty.

26 d §

Tehtävään määrääminen ministeriöissä

Ministeriö määrää ministeriön yhteiseen virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn muun kuin valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdassa tarkoitetun virkamiehen ministeriön toimintayksikön johtamistehtävään tai muuhun tehtävään määräajaksi tai toistaiseksi. Ministeriön yhteiseen virkasuhteeseen nimitetty virkamies voidaan määrätä tehtävään vain virkasuhteensa keston ajaksi. Virkamiestä ei voida määrätä tehtävään, jonka sisältö ja organisatorinen asema poikkeavat olennaisesti virkamiehen viran tai virkasuhteen tehtävistä ja organisatorisesta asemasta, eikä vuosiloman tai muun lyhytaikaisen poissaolon edellyttämää sijaisuusmääräystä lukuun ottamatta osastopäällikön tehtävään tai sitä ylempään johtamistehtävään.

Tehtävä on ennen siihen määräämistä ilmoitettava tehtävään määräävän ministeriön virkamiesten ilmoittauduttavaksi, jollei perustellusta syystä muuta johdu. Ilmoituksessa on mainittava tehtävän sisältö, kelpoisuusvaatimukset ja menestyksellisen hoitamisen muut edellytykset sekä ilmoittautumisen päättymisaika.

Tehtävään määrättävän virkamiehen valinnassa sovelletaan perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita. Johtamistehtävään määrättävältä virkamieheltä edellytetään käytännössä osoitettua johtamistaitoa.

Tehtävämääräys päättyy:

- 1) tehtävään määrättäessä asetetun määräajan päättyessä;
- 2) jos virkamies määrätään toiseen tehtävään; tai
- 3) päätöksellä, jonka tehtävään määräävä ministeriö voi tehdä perustellusta syystä.

Poiketen siitä, mitä valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 3 kohdassa säädetään, päätökseen, joka koskee 1 momentissa tarkoitettua tehtävään määräämistä, saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Edellä 4 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun päätökseen, joka koskee tehtävämääräyksen päättymistä, saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä valtion virkamieslaissa säädetään.

Tässä pykälässä säädettyä ei sovelleta ulkoasiainhallintolain (204/2000) 3 luvussa tarkoitettuihin ulkoasiainhallinnon virkamiehiin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa asetettuna oleva lainsäädännön arviointineuvosto jatkaa toimikautensa loppuun. Siihen sovelletaan tätä lakia.

Helsingissä 9.10.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Hallitusneuvos Päivi Pietarinen

Liite

Asetusluonnos

Valtioneuvoston asetus

lainsäädännön arviointineuvostosta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 26 a §:n 2 momentin nojalla, sellaisena kuin se on laissa /20 :

1 §

Tehtävät

Sen lisäksi, mitä valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 26 a §:ssä säädetään, lainsäädännön arviointineuvosto seuraa vaikutusarviointien laadun kehitystä. Se voi tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi. Neuvosto arvioi toimintansa vaikuttavuutta. Se antaa vuosittain katsauksen toiminnastaan valtioneuvoston kanslialle.

2 §

Kokoonpano ja asettaminen

Neuvostossa on puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa sekä enintään kuusi muuta jäsentä. Neuvostossa on oltava asiantuntemusta lainvalmistelusta ja riittävä asiantuntemus eri vaikutusalueiden tarkasteluun.

Neuvosto valitsee jäsenistään itselleen kaksi varapuheenjohtajaa.

Valtioneuvoston kanslia nimittää neuvoston sihteerit ja nimeää mahdolliset pysyvät asiantuntijat.

Jos puheenjohtaja tai muu jäsen eroaa kesken toimikauden tai on pysyvästi estynyt osallistumasta neuvoston toimintaan, valtioneuvoston kanslia nimeää jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden puheenjohtajan tai muun jäsenen.

3 §

Toiminta ja asioiden käsittely

Neuvoston kutsuu koolle puheenjohtaja tai hänen estyneenä ollessaan varapuheenjohtaja. Neuvosto on päätösvaltainen, kun puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan lisäksi vähintään kaksi muuta neuvoston jäsentä osallistuu käsittelyyn.

Neuvosto voi tehtävässään kuulla virkamiehiä ja muita asiantuntijoita.

Neuvoston päätökseksi tulee se mielipide, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan ratkaisee puheenjohtajan tai hänen estyneenä ollessaan varapuheenjohtajan ääni.

4 §

Lausunnot

Neuvosto valitsee hallituksen lainsäädäntösuunnitelmasta, kansliapäällikkökokouksen esittämistä lainsäädäntöhankkeista tai muulla tavoin ne lainsäädäntöehdotukset, joiden vaikutusarvioinnin se arvioi.

Asianomainen ministeriö toimittaa neuvostolle sen tarvitseman luonnoksen hallituksen esitykseksi ja muut sen tarvitsemat tiedot, selvitykset ja asiakirjat.

Neuvoston lausunnot allekirjoittaa puheenjohtaja tai hänen estyneenä ollessaan varapuheenjohtaja ja varmentaa sihteeri.

Neuvosto antaa asianomaiselle ministeriölle lausuntonsa. Lausunto tulee julkiseksi siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 §:n 1 momentin 8 kohdassa säädetään.

5 §

Työjärjestys

Neuvosto vahvistaa itselleen työjärjestyksen.

6 §

Palkkiot

Neuvoston puheenjohtajan, varapuheenjohtajan, muiden jäsenten ja pysyvien asiantuntijoiden sekä ulkopuolisten asiantuntijoiden palkkioiden ja korvausten perusteista päättää valtioneuvoston kanslia.

7 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä asetuksella kumotaan lainsäädännön arviointineuvostosta annettu valtioneuvoston asetus (1735/2015).

Tämän asetuksen voimaan tullessa asetettuna oleva lainsäädännön arviointineuvosto jatkaa toimikautensa loppuun. Siihen sovelletaan tätä asetusta.