VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (HE 137/2025 vp)

Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 2.12.2025

Hallituksen esitys laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (HE 137/2025 vp)

- Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvostosta annettua lakia siten, että siihen lisätään:
  - Lainsäädännön arviointineuvostoa koskevaa sääntelyä.
  - Hallituksen arkistoon kuuluvia asiakirjoja koskevaa sääntelyä.
  - Säännökset ministeriöissä vakiintuneesti käytössä olevasta tehtävään määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä.
- Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2026.

Lainsäädännön arviointineuvosto

- Lainsäädännön arviointineuvostosta säädetään nykyisin valtioneuvoston asetuksella. Neuvosto aloitti toimintansa vuonna 2016. Neuvoston tehtävänä on muun muassa antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Tämä on ollut neuvoston keskeisin tehtävä. Neuvoston tarkoituksena on parantaa vaikutusarviointien, erityisesti hallituksen esitysten vaikutusarviointien, laatua ja samalla lainsäädännön laatua. Neuvosto on toiminnassaan riippumaton ja itsenäinen.

- Neuvostoa koskevat keskeiset asetuksentasoiset säännökset ehdotetaan nostettaviksi eräin täsmennyksin valtioneuvostosta annettuun lakiin, jonka myötä laissa säädettäisiin neuvostosta, sen asemasta, tehtävistä ja asettamisesta.

- 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.

- Neuvosto jatkaisi toimintaansa kuten aiemminkin. Neuvoston arviointi perustuisi vastedeskin lainvalmistelun ja sen vaikutusarvioinnin ohjeistukseen.

- Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on vahvistaa arviointineuvoston asemaa ja pysyvää luonnetta lainsäädännön vaikutusarviointia arvioivana asiantuntijaelimenä.

- Ehdotuksella toimeenpannaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan hallitus vahvistaa arviointineuvoston asemaa säätämällä siitä lailla.

Hallituksen arkisto

- Suomen hallituksen ja valtioneuvoston jäsenten toiminnassa muodostuu asiakirjoja, jotka eivät ole julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja, mutta joilla arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa. Valtioneuvoston kanslia on antanut määräyksiä ja ohjeita hallituksen asiakirjojen käsittelystä ja arkistoinnista. Jokaisen hallituksen asiakirjoista muodostuu oma aineistokokonaisuutensa, jota kutsutaan hallituksen arkistoksi.

- Asiakirjojen ei katsota olevan julkisuuslain 5.2 §:ssä tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja, joten ne eivät kuulu julkisuuslain mukaisen yleisöjulkisuuden piiriin eikä tietoja niistä luovuteta tietopyyntöjen perusteella. Tietojen antaminen perustuu tutkimuslupaan.

- Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole erityistä sääntelyä hallituksen arkistosta. Yhteiskunnallisen merkittävyyden vuoksi olisi perusteltua, että siitä säädettäisiin lain tasolla.

- Valtioneuvostolakiin ehdotetaan lisättäväksi hallituksen arkistoa koskevaa sääntelyä, jolla pyritään selkeyttämään sen oikeudellista asemaa ja luomaan selkeät menettelysäännöt tutkimusluvan myöntämiselle hallituksen asiakirjoihin. Sääntelyssä tarkennettaisiin asiakirjojen salassapitoperusteita sekä säädettäisiin nykyistä selkeämmin salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta sekä tiedot saavan henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista.

- Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys arkistointilaiksi (HE 169/2025 vp). Ehdotettu arkistointilain 5.4 § yhdessä julkisuuslain 5.4 §:n sanamuodon kanssa voivat valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan johtaa hallituksen arkistoon tallennettavia asiakirjoja koskeviin soveltamis- ja tulkintaongelmiin, jotka voitaisiin välttää tekemällä suppeat muutokset em. arkistointilain lainkohtaan ja ehdotettuun valtioneuvostolain hallituksen arkistoa koskevaan sääntelyyn.

Tehtävään määrääminen ministeriöissä

- Valtion virkasuhteissa noudatetaan pääsääntöisesti avoimeen julkiseen hakuun perustuvaa virantäyttöä. Virkamiehen tehtävät voivat muuttua nimittämismenettelyä käyttämättä tehtävään määräämisellä. Viran täyttämisestä poikkeava tehtävään määrääminen perustuu työnantajan direktio-oikeuteen. Kyse on normaalista töiden organisoinnista ja tehtävien järjestelystä, millä ministeriön virkamies määrätään hoitamaan tiettyä johtamis- tai muuta tehtävää omassa virassaan.

- Laillisuusvalvontaviranomaiset ja eduskunta ovat kiinnittäneet huomiota tehtävään määräämistä koskevan sääntelyn puuttumiseen sekä esittäneet selvitettäväksi tarvetta säätää tehtävään määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä lain tasolla.

- Virkamiehen tehtävään määräämisestä ei säädetä valtion virkamieslaissa lukuun ottamatta säännöksiä siihen liittyvästä muutoksenhausta. Tehtävään määräämistä koskee valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista annettu ohje, joka ei ole oikeudellisesti velvoittava.

- Tehtävään määräämistä käytetään ministeriöissä vakiintuneesti erilaisissa osastopäällikkötasoa alemmissa esihenkilötehtävissä (mm. yksikön ja ryhmän päällikkö ja tiimin johtotehtävät), mutta myös asiantuntijatehtävissä.

- Tehtävään määrääminen on perustunut ministeriöissä (pl. ulkoministeriö) työnantajan direktio-oikeuteen ja asianomaisen ministeriön työjärjestykseen. Säädöshierarkkisesti sääntelyä voidaan pitää matalana. Säännökset ovat hajanaisia.

- Se, että tehtävään määräämisestä ei ole yleisiä lain säännöksiä, on aiheuttanut ministeriöissä oikeudellista epävarmuutta sekä toimintatapojen epäyhtenäisyyttä.

Tehtävään määrääminen ministeriöissä

- Yleissääntelyn puuttuessa on katsottu tarpeelliseksi, että tehtävään määräämisestä ja sitä koskevasta menettelystä säädettäisiin valtioneuvostotasolla lailla. Nykyisen oikeustilan on arvioitu edellyttävän joutuisia lainsäädäntötoimia. Valtion virkamieslaissa säädetään valtion virkasuhteesta ja viran täytöstä. Tehtävään määräämisessä kyse on ministeriön yleisestä töiden organisoinnista ja tehtävien järjestelystä. On arvioitu tarkoituksenmukaisemmaksi säätää tehtävään määräämisestä ministeriöissä valtioneuvostolaissa kuin valtion virkamieslaissa.

- Tavoitteena on varmistaa yhtenäiset ja selkeät laintasoiset säännökset koko valtioneuvostossa sekä selkeyttää ministeriöiden nykyisiä käytäntöjä ja yhtenäistää niitä valtioneuvostotasolla. Samalla menettelyyn liittyvä oikeudellinen epävarmuus sekä toimintatapojen epäyhtenäisyys poistuisivat. Ehdotetut säännökset lisäisivät menettelyn avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä virkamiesten oikeusturvaa.

- Ehdotetut säännökset perustuisivat ministeriöissä jo olemassa olevaan käytäntöön. Ehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa sitä lähtökohtaa, että pääsääntöisesti virat täytetään ministeriöissä julkisessa hakumenettelyssä valtion virkamieslain mukaisesti. Oletuksena on, että tehtävään määrääminen jatkuisi nykyisessä laajuudessaan.

- Tehtävään määräämisellä tarkoitettaisiin tilanteita, joissa ministeriön palveluksessa oleva virkamies määrätään hoitamaan ministeriössä olevaa asiantuntijatehtävää tai johtamistehtävää, kuten yksikön johtamistehtävää, tai muuta tehtävää. Virkamiestä ei voitaisi määrätä osastopäällikön tehtävään tai sitä ylempään johtamistehtävään eikä tehtävään, jonka sisältö ja organisatorinen asema poikkeavat olennaisesti virkamiehen viran tai virkasuhteen tehtävistä ja organisatorisesta asemasta.

- Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi tehtävään ilmoittautumismenettelystä, tehtävään määrättävän virkamiehen valinnassa noudatettavista arviointiperusteista, tehtävämääräyksen voimassaolosta ja päättymisestä sekä muutoksenhausta.

VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI