VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Vastine

4.12.2025

VN/19968/2025
VN/19968/2025-VNK-55

Talousyksikkö
Hallitusneuvos Päivi Pietarinen

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (HE 137/2025 vp); vastine eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kuullut 2.12.2025 asiantuntijoita hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (HE 137/2025 vp). Valiokunnalle annettiin valtioneuvoston kanslian kirjallisen asiantuntijalausunnon ohella viisi muuta kirjallista asiantuntijalausuntoa. Asiantuntijalausunnon antoivat professori Olli Mäenpää, professori Kaarlo Tuori, professori Veli-Pekka Viljanen ja valtiovarainministeriö. Eduskunnan hallintovaliokunta on antanut perustuslakivaliokunnalle lausunnon (HaVL 28/2025 vp).

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta vastinetta tähän asti saaduista asiantuntijalausunnoista siltä osin kuin niissä otetaan kantaa hallituksen esitykseen ja hallintovaliokunnan asiaa koskevasta lausunnosta. Vastineessa pyydetään erikseen kiinnittämään huomiota seuraaviin kahteen seikkaan: 1) Professori Viljanen on lausunnossaan esittänyt harkittavaksi vaihtoehtoa, jossa ehdotetun 26 a §:n sijaan säädettäisiin erillinen lainsäädännön arviointineuvostoa koskeva laki. Perustuslakivaliokunta pyytää valtioneuvoston kansliaa esittämään vastineessa tällaisen lakiehdotuksen pykäläluonnokset ja näitä pykäläluonnoksia koskevat säännöskohtaiset perustelut. 2) Ehdotetun 26 b § ja 26 c §:n suhde julkisuuslain sääntelyyn.

LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtioneuvoston kansliaa vastineessaan erikseen kiinnittämään huomiota siihen, että professori Viljanen on lausunnossaan esittänyt harkittavaksi vaihtoehtoa, jossa ehdotetun 26 a §:n sijaan säädettäisiin erillinen lainsäädännön arviointineuvostoa koskeva laki. Perustuslakivaliokunta pyytää valtioneuvoston kansliaa esittämään vastineessa tällaisen lakiehdotuksen pykäläluonnokset ja näitä pykäläluonnoksia koskevat säännöskohtaiset perustelut.

Valtioneuvoston kansliassa on osana hallituksen esityksen valmistelua harkittu ja arvioitu myös niitä seikkoja, joita perustuslakivaliokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa on nostettu esiin lainsäädännön arviointineuvostoa koskevan sääntelyn sijoittamisen ja sääntelyn tason osalta. Arviointineuvostoa koskevan sääntelyn nostaminen lain tasolle perustuu hallitusohjelmakirjaukseen. Hallituksen esitysluonnoksesta järjestetyn lausuntokierroksen aikana lausunnonantajat eivät nostaneet esille seikkoja, joita professori Viljasen lausunnossa tuodaan esille arviointineuvostoa koskevan sääntelyn sijoittamisesta valtioneuvostosta annettuun lakiin (175/2003, jäljempänä *valtioneuvostolaki*).

Lainsäädännön arviointineuvosto on toiminut vajaan kymmenen vuoden ajan ja sen toiminta on vakiintunutta. Esityksessä ei ehdoteta eräitä yksittäisiä täsmennyksiä lukuun ottamatta sisällöllisiä muutoksia arviointineuvoston toimintaan tai toimivaltuuksiin. Esityksellä pyritään tukemaan arviointineuvoston itsenäistä ja riippumatonta asemaa nostamalla sitä koskeva sääntely lain tasolle. Hallitus katsoo esityksessään, että lailla säätäminen vahvistaisi neuvoston pysyvyyttä, kun siitä säädettäisiin eduskunnan hyväksymällä lailla valtioneuvoston asetuksen sijasta.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Valtioneuvoston kanslia				
PL 23 00023 Valtioneuvosto	Snellmaninkatu 1 A Helsinki	0295 16001 +358 295 16001		kirjaamo.vnk@gov.fi

Arviointineuvoston aseman muuttaminen edellyttäisi siis jatkossa lailla säätämistä ja siten eduskunnan myötävaikutusta. Hallituksen esityksen mukaan esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa neuvoston nykyisiä tehtävien painotuksia tai neuvoston omaksumia käytäntöjä (s. 43). Lailla säätäminen on arviointineuvostoa koskevan esityksen keskeinen sisältö.

Hallituksen esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 43) valtioneuvostolain 26 a §:n 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. Valtioneuvoston kanslia on professori Viljasen kanssa samaa mieltä siitä, että perustuslain 119 § ei sinällään vaadi, että neuvostosta säädettäisiin lailla, mutta ei aseta sille myöskään estettä, kuten hallituksen esityksessä on todettu (s. 29 ja 58). Valtioneuvoston kanslia katsoo, että lailla säätämisellä on jo itsessään arviointineuvoston asemaa ja pysyvää luonnetta lainsäädännön vaikutusarviointia arvioivana asiantuntijaelimenä vahvistavaa merkitystä. Jatkossa neuvoston olemassaolo ja tehtävät olisivat nimenomaisen lainsäädännön myötä nykyistä sääntelyratkaisua pysyvämpi osa lainvalmistelun kokonaisuutta. Kyse olisi merkittävästä arviointineuvoston aseman ja pysyvän luonteen vahvistamisesta nykytilaan verrattuna.

Professori Viljanen nostaa lausunnossaan esille myös yleisemmän huolensa lainvalmistelun liiallisesta oikeudellistamisesta, jota hän katsoo hallituksen esityksen tietyssä mielessä ilmentävän. Professori Viljanen toteaa, että tältä osin lausunnossa ei ole kyse esityksen oikeudellisesta arviosta, vaan mietintövaliokuntana toimivalle perustuslakivaliokunnalle toimitetusta muusta pohdinnasta. Valtioneuvoston kanslia ei yhdy esitettyyn käsitykseen siitä, että olemassa olevan elimen nykyisten tehtävien nostaminen ylemmälle sääntelytasolle voisi johtaa lausunnossa kuvatuin tavoin lainvalmistelun oikeudellistamiseen. Lausunnossaan professori Viljanenkin toteaa, että esitys ei muuta nykytilaa ja että neuvoston arvovalta riippuu jatkossakin sen lausuntotoiminnan laadusta. Arviointineuvosto on hallituksen esityksessä esitetyin tavoin hallituksen tukena toimiva, lainvalmistelun ja etenkin sen vaikutusarviointien laadun kehittämiseen pyrkivä asiantuntijaelin. Sillä ei ole toimivaltaa puuttua yksittäisten ehdotusten sisältöön. Arviointineuvosto myötävaikuttaa toiminnallaan siihen, että hallituksen esitysten vaikutusarvioinneilla tuotetaan valtioneuvoston ja eduskunnan päätöksenteossa tarvittavaa tietoa esityksen vaikutuksista. Lainvalmistelun vaikutusarviointi on tärkeää sen kannalta, että annettavat hallituksen lakiehdotukset toimivat tarkoituksenmukaisella tavalla hallituksen poliittisten tavoitteiden toteuttamisen välineenä, mitä professori Viljanen peräänkuuluttaa lausunnossaan. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että lakiehdotukseen sisältyvä säännösehdotus ei ole ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa.

Professori Viljanen pitää lausunnossaan (s. 3) huolestuttavana hallituksen esityksestä ilmenevää pohdintaa, jonka mukaan lakiehdotusten vaikutusarviointien arviointiin keskittyvälle lainsäädännön arviointineuvostolle harkittaisiin annettavaksi toimivaltuuksia puuttua säädösehdotusten etenemiseen (hallituksen esitys, s. 17–18). Tällaista pohdintaa ei sisälly esitykseen. Esityksessä on todettu (s. 17), että 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. Esityksen sivuilla 17–18 kuvataan eduskunnan tarkastusvaliokunnan oma-asiana käsittelemää lainvalmistelun vaikutusarviointia koskevaa raporttia. Sitä koskevaan eduskunnan kirjelmään (EK 14/2022 vp) sisältyy valtioneuvostolle osoitettu ponsi siitä, että hallitus selvittää, tulisiko neuvostolla olla oikeus pysäyttää ja palauttaa valmisteluun puutteelliseksi katsomansa hallituksen esitys. Hallitus on selvittänyt asiaa ja vastannut eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä. Pysäyttämis- ja palauttamisoikeutta on pidetty ongelmallisena suhteessa valtioneuvoston rooliin hallitusvallan käyttäjänä lainvalmistelussa (ks. tarkemmin Hallituksen vuosikertomus 2022, liite 3 Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta, s. 81–82).

Professori Tuori nostaa lausunnossaan esille huolen lainsäädännön arviointineuvoston itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta. Neuvosto olisi jatkossakin toiminnassaan riippumaton suhteessa sen asettaneeseen valtioneuvostoon, ministeriöihin sekä eri hallintosektoreiden ja yhteiskunnan etutahojen erityisintresseihin. Neuvoston itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta juuri valtioneuvostolaki on oikeussystemaattisesti oikea sääntely-ympäristö arviointineuvostoa koskevalle aineelliselle sääntelylle (vrt. professori Viljasen lausunto, s. 2). Valtioneuvostolaissa säädetään valtioneuvoston päätöksenteosta ja sen tuesta. Arviointineuvosto palvelee toiminnallaan koko valtioneuvostoa, eikä se siten kuulu asiallisesti minkään yksittäisen ministeriön toimialaan. Sääntely valtioneuvostolaissa ilmentää parhaiten neuvoston roolia valtioneuvoston lainvalmistelun tukena toimivana asiantuntijaelimenä. Arviointineuvoston toiminta liittyy elimellisesti valtioneuvoston päätöksentekoon ja siten sitä koskeva aineellisoikeudellinen sääntely sopii luontevasti valtioneuvostolakiin. Ministeriöiden toimialoista ja tarkemmista tehtävistä säädetään valtioneuvoston ja ministeriöiden asetuksilla. Lainvalmisteluprosessia koskevaa sääntelyä sisältyy perustuslain lisäksi hallinnon yleislakeihin ja etenkin vaikutusarvioinnin osalta useiden eri toimialojen erityislainsäädäntöön. Tätä sääntelykokonaisuuttakin vasten olisi tarkoituksenmukaista myös lainvalmisteluprosessin kokonaisuuden selkeyden kannalta säätää arviointineuvostosta valtioneuvostolaissa, koska neuvosto toimii jatkossakin valtioneuvoston kanslian yhteydessä, mutta palvelee asiallisesti koko valtioneuvostoa. Arviointineuvoston sihteerit ovat virkasuhteisia valtioneuvoston kanslian virkamiehiä. Neuvosto tukeutuisi jatkossakin toiminnassaan valtioneuvoston kanslian hallinnollisiin tukipalveluihin. Säätäminen erillisellä lailla antaisi virheellisen mielikuvan erillisen viraston perustamisesta. Neuvoston ja sen sihteeristön toiminta rahoitetaan valtioneuvoston kanslian toimintamenoista.

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteydessä toimii lukuisia erilaisia paneeleja, neuvostoja, komiteoita ja vastaavia toimielimiä, jotka valtioneuvosto asettaa, ja jotka ovat toiminnassaan itsenäisiä ja riippumattomia. Useat näistä toimielimistä osallistuvat myös lainvalmisteluun sen eri vaiheissa laatimalla esimerkiksi lausuntoja hallituksen

esityksistä. Tällaisia asiantuntijapaneeleja ovat muun muassa valtioneuvoston asettamat itsenäiset ja riippumattomat Suomen ilmastopaneeli, josta säädetään ilmastolain (423/2022) 20 §:ssä ja Suomen luontopaneeli, josta säädetään luonnonsuojelulain (9/2023) 12 §:ssä. Tällaisten toimielinten tehtävänä on kommentoida hallituksen ehdotuksia ja toimia hallituksen tukena laki- ja politiikkatoimien valmistelussa.

Valtioneuvoston kanslia pitää sinänsä mahdollisena myös erillisen, lainsäädännön arviointineuvostoa koskevan lain säätämistä. Edellä kuvatuin perustein valtioneuvoston kanslia ei pidä sitä tarpeellisena tai edes tarkoituksenmukaisena etenkään, kun otetaan huomioon arviointineuvoston rooli valtioneuvoston asettamana asiantuntijaelimenä. Erillislaki saattaisi luoda virheellisen kuvan neuvoston toiminnan luonteesta.

Valtioneuvoston kanslia toimittaa ohessa eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyynnön mukaisesti lakiluonnoksen säännöskohtaisine perusteluineen. Lakiluonnos on laadittu varsin lyhyessä ajassa, eikä sen valmistelussa ole siten voitu noudattaa hyvän lainvalmistelun periaatteita, jotka ilmenevät voimassa olevasta lainsäädännöstä ja lainvalmisteluohjeistuksesta. Luonnosta ei ole tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä eikä käännetty ruotsin kielelle. Vaikka aineellisoikeudellinen sääntely perustuukin eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen ja sen liitteenä olevaan luonnokseen lainsäädännön arviointineuvostosta annettavaksi valtioneuvoston asetukseksi, laadittu lakiluonnos ei ole ollut lausuntokierroksella eikä sidosryhmillä ole siten ollut mahdollisuutta ottaa kantaa sen sisältöön. Valtioneuvoston kanslia viittaa tässä yhteydessä myös perustuslain 70 §:ään, jonka mukaan lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä taikka kansanedustajan lakialoitteella, joka voidaan tehdä eduskunnan ollessa koolla.

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että lainsäädännön arviointineuvostosta tulisi säätää valtioneuvostolaissa hallituksen esityksessä ehdotetun mukaisesti.

HALLITUKSEN ARKISTO

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtioneuvoston kansliaa vastineessaan erikseen kiinnittämään huomiota ehdotetun 26 b ja 26 c §:n suhteeseen julkisuuslain sääntelyyn. Perustuslakivaliokunnalle asiantuntijalausunnon antaneista tahoista professori Viljanen on lausunnossaan viitannut siihen, että valtioneuvostolakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset hallituksen arkistosta (26 b ja 26 c §) ja että näiltä osin hänellä ei ole sisällöllistä huomauttamista hallituksen esitykseen. Myös professori Mäenpää on lausunut hallituksen arkistoa koskevasta sääntelystä.

<u>Ehdotetun 26 b ja 26 c §:n suhde julkisuuslain sääntelyyn</u>

Siltä osin, mitä professori Mäenpään lausunnossa on kohdassa ”Hallituksen arkisto” sivuilla 1–2 todettu, valtioneuvoston kanslia toteaa seuraavaa:

Ehdotettu hallituksen arkistoa koskeva sääntely ei merkitsisi julkisuusperiaatteen rajoittamista. Lähtökohtaisesti hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin sovellettaisiin julkisuusperiaatetta ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*). Ehdotetun 26 b §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan (s. 46), että hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen asiakirjallinen luonne arvioitaisiin tallentamisen yhteydessä. Tallennettaessa asiakirjaa hallituksen arkistoon arvioitaisiin ensin, onko kyse ehdotetun 26 b §:n 1 momentissa tarkoitetusta asiakirjasta eli asiakirjasta, joka ei ole julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja. Jos asiakirjan tulkittaisiin olevan tällainen asiakirja, se voitaisiin tallentaa hallituksen arkistoon. Valtioneuvoston kanslia painottaa, että ehdotettu sääntely ei merkitse sitä, että asiakirjan hallituksen arkistoon tallentamisen perusteella voitaisiin todeta, että asiakirja ei kuulu julkisuuslain soveltamisalaan. Jos hallituksen arkistoon tallennettuun asiakirjaan kohdistuisi myöhemmin julkisuuslain mukainen tietopyyntö, käsiteltäisiin se normaaliin tapaan. Käsittelyn perusteella viranomainen voisi päätyä myös toisenlaiseen ratkaisuun siitä, onko asiakirja julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja. Se, että jokin asiakirja tallennetaan hallituksen arkistoon, ei siis tarkoita sitä, että asiakirja jäisi julkisuusperiaatteen ja julkisuusperusoikeuden ulkopuolelle.

Kuten nykyisin, myös jatkossa hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin kohdistuvat julkisuuslain mukaiset tietopyynnöt käsiteltäisiin kuten muutkin julkisuuslain mukaiset tietopyynnöt. Tällaiseen tietopyyntöön annettaisiin julkisuuslain 14 §:n mukaisesti vastaus. Mikäli pyydettyä tietoa tai asiakirjaa kieltäydyttäisiin antamasta, vastaus sisältäisi mainitun pykälän 3 momentin 1 kohdan mukaisesti tiedon kieltäytymisen syystä sekä 2 kohdassa tarkoitetun tiedon siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Asiassa olisi mahdollista saada viranomaisen valituskelpoinen päätös, johon olisi mahdollista hakea muutosta siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Se, että asiakirja on tallennettu hallituksen arkistoon, ei siis merkitse sitä, että viranomaisen tulkintaa asiakirjan luonteesta ei olisi mahdollista saattaa hallintotuomioistuimen tutkittavaksi.

Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ministerille saapunutta kansalaiskirjettä koskevassa ratkaisussa (KHO:2020:48) on todettu, että ”ministereille lähetettyjen kansalaiskirjeiden julkisuusasemaa koskevan arvioinnin lähtökohta on, että ministeri on paitsi poliittista luottamustehtävää hoitava hallituksen jäsen, myös ministeriönsä päällikkö, joka tässä ominaisuudessa käsittelee ministeriön toimialaan kuuluvia asioita. Julkisuuslain tarkoitukseen nähden ja lain 5 §:n 2 momentti huomioon ottaen on perusteltua katsoa, että muun ohella sellaiset ministerin saamat sinänsä kansalaiskirjeiksi luonnehdittavat asiakirjat, joiden on sisältönsä perusteella katsottava toimitetun ministerille ministeriön toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa, ovat tuon ministeriön hallussa olevia viranomaisen asiakirjoja.

Koska kirjeen julkisuusasemaa koskeva arviointi tulee tehdä tapauskohtaisesti kirjeen sisällön ja sen tarkoituksen perusteella, sillä seikalla, onko kirje nimenomaisesti osoitettu ministeriölle tai onko ministeri siirtänyt sen ministeriön käsiteltäväksi, ei ole tämän arvioinnin kannalta ratkaisevaa merkitystä.” Kysymyksessä olevan kansalaiskirjeen oli sisältöönsä ja tarkoitukseensa 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. Koska tällaiset asiakirjat jäävät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle, niitä on katsottu mahdolliseksi tallentaa hallituksen arkistoon.

Lisäksi esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus on antanut hallituksen arkistoon siirrettyjä ministereiden kalenteritietoja koskevan päätöksen, joka koski kalenteritietojen luovuttamista julkisuuslain mukaisen tietopyynnön perusteella (7403/2024). Kyse oli hallituksen arkistoon tallennetuista ministereiden kalenteritiedoista. Päätöksessä ministerin kalenteritietojen todettiin olevan julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuja sisäisen työskentelyn asiakirjoja.

Valtioneuvoston kanslia huomauttaa, että tässä kyseessä on juuri tilanne, jossa hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin on kohdistunut julkisuuslain mukainen tietopyyntö, joka on käsitelty julkisuuslain sääntelyn mukaisesti ja jossa hallituksen arkistoon tallennettujen asiakirjojen oikeudellinen luonne on saatettu hallintotuomioistuimen tutkittavaksi.

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että professori Mäenpään lausunnossa ehdotettu informatiivinen säännös, jonka mukaan hallituksen arkistoon sovellettaisiin julkisuuslakia, ei ole perusteltu. Edellä kuvatusti ehdotetulla sääntelyllä ei ole vaikutusta mahdollisuuteen tehdä julkisuuslain mukainen tietopyyntö hallituksen arkistoon tallennetuista asiakirjoista, asiakirjojen julkisuuden ja salassapidon arviointiin julkisuuslain perusteella ja tällaisen päätöksenteon lainmukaisuuteen kohdistuvaan tuomioistuinvalvontaan. Jos asiakirja kuitenkin arvioidaan voimassa olevien säännösten mukaisesti julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle kuuluvaksi ja tallennetaan hallituksen arkistoon, siihen ei sovelleta julkisuuslakia tällä perusteella, eli hallituksen arkistoon tallentamisen perusteella. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että säännös, jonka mukaan hallituksen arkistoon sovellettaisiin julkisuuslakia, olisi virheellinen ja hallituksen esityksen tavoitteiden ja tarkoituksen vastainen. Tarkoituksena ei ole muuttaa nykytilaa ja laajentaa julkisuuslain soveltamisalaa koskemaan myös hallituksen arkistoon tallennettuja, voimassa olevan julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jääviä asiakirjoja.

Professori Mäenpää nostaa lausunnossaan (s. 1) esille myös ehdotetun tutkimuslupaa koskevan 26 c §:n, jonka mukaan hallituksen arkistoon tallennettaisiin sellaisia asiakirjoja, jotka eivät ole julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Valtioneuvoston kanslia huomauttaa, ettei tarkoituksena ole, että ehdotetussa 26 c §:ssä tarkoitetun tutkimusluvan alaisena olisivat sellaiset asiakirjat, jotka arkistolain nojalla on liitettävä arkistoon ja jotka näin ollen kuuluvat julkisuuslain 5 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen nojalla julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Tutkimusluvan alaisia olisivat ainoastaan sellaiset asiakirjat, jotka eivät kuulu julkisuuslain nojalla sen soveltamisalaan.

Professori Mäenpään lausunnossa on todettu (s. 2), että arkiston hallintoa tai tallentamista koskevaa päätöksentekoa ei ehdoteta säänneltäväksi, mikä lisää arkiston toimintamallin ongelmallisuutta perusoikeutena turvatun julkisuusperiaatteen kannalta. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että ehdotetulla sääntelyllä nimenomaisesti säädettäisiin hallituksen arkiston olemassaolosta ja siitä, että valtioneuvoston kanslia ylläpitää hallituksen arkistoa. Lisäksi säädettäisiin siitä, mitä asiakirjoja hallituksen arkistoon tallennettaisiin ja menettelyistä, joilla asiakirjoja luovutetaan tutkimukselliseen käyttöön.

Asiakirjojen tallentaminen ja arkistointi hallituksen arkistoon perustuvat vuosikymmenten aikana muodostuneeseen vakiintuneeseen käytäntöön ja nykytilanteessa valtioneuvoston kanslian antamaan määräykseen. Hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen tarkoituksena on mahdollistaa ministereiden ja heidän avustajiensa kirjeenvaihtoon sekä hallituksen neuvotteluihin liittyvä historiallinen ja tieteellinen tutkimus. Kyseessä on eräänlainen asiakirjojen omaehtoinen arkistointi, koska kyseisillä asiakirjoilla arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa, vaikka voimassa oleva lainsäädäntö ei velvoita niiden tallentamiseen ja arkistointiin. Jos näitä asiakirjoja ei tallennettaisi hallituksen arkistoon, niitä ei systemaattisesti tallennettaisi minnekään. Tällöin asiakirjat eivät säilyisi eivätkä olisi myöskään esimerkiksi tutkijoiden käytössä.

Yhteiskunnallisen merkittävyyden vuoksi olisi perusteltua, että hallituksen arkistosta ja asemasta säädettäisiin lain tasolla. Olisi myös perusteltua, että tutkimuslupamenettelystä säädettäisiin nykyistä selkeämmin. Nimenomainen sääntely poistaisi hallituksen asiakirjojen luovuttamiseen ja käyttöön liittyvät tulkinnalliset epäselvyydet. On huomattava, että kyseessä on vuosikymmeniä jatkunut käytäntö ja jo olemassa olevien asiakirjojen määrä on erittäin merkittävä. Kyse ei ole siis uuden toimintatavan luomisesta, vaan jo olemassa olevien toimintatapojen oikeudellisesta selkeyttämisestä. Vaihtoehtona on myös jatkaa nykyistä oikeudellisesti väljemmin säänneltyä menettelyä, joka perustuu ainoastaan julkisuuslain yleissääntelyyn ja valtioneuvoston kanslian antamaan määräykseen.

Siltä osin kuin professori Mäenpään lausunnossa on nostettu esille eduskunnan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta (HE 169/2025 vp), valtioneuvoston kanslia viittaa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi

valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (HE 137/2025 vp) antamassaan, 1.12.2025 päivätyssä asiantuntijalausunnossa lausuttuun.

Ehdotettu 26 b §:n 1 momentti

Siltä osin, mitä professori Mäenpään lausunnossa on kohdassa ”Julkisuus” sivuilla 3–4 todettu, valtioneuvoston kanslia toteaa seuraavaa:

Ehdotettu sääntely ei merkitsisi julkisuusperiaatteen rajoittamista, sillä ehdotetun 26 b §:n 1 momentin mukaan hallituksen arkistoon tallennettaisiin sellaisia asiakirjoja, jotka eivät ole julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Säännöksessä ei määriteltäisi sitä, mikä tällainen asiakirja olisi, vaan viranomaisen asiakirjan määrittelyyn sovellettaisiin voimassa olevaa julkisuuslakia.

Professori Mäenpään lausunnossa todetaan (s. 3, ensimmäinen kappale), että ehdotetun 26 b §:n mukaan hallituksen arkistoon tallennettaisiin sellaisia asiakirjoja, jotka eivät täytä julkisuuslain 5 §:n 2 momentin sisältämää viranomaisen asiakirjan määritelmää. Tällaiset asiakirjat jäisivät myös julkisuusperusoikeuden ulkopuolelle, joten sääntelyllä rajoitettaisiin hallitustoimintaan liittyvien asiakirjojen julkisuutta. Jos ehdotetun 26 b §:n mukaisesti asiakirjaa hallituksen arkistoon tallennettaessa julkisuuslain nojalla arvioitaisiin, että asiakirja ei ole julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja, ja se jäisi tällä perusteella julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle, ei tämä valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan tarkoita sitä, että ehdotetulla 26 b §:llä rajoitettaisiin hallitustoimintaan liittyvien asiakirjojen julkisuutta. Se, ettei kyse ole julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvasta asiakirjasta, perustuisi julkisuuslain mukaisesti tehtyyn asiakirjan arviointiin.

Julkisuuslaissa, arkistolaissa (831/1994) tai muussa lainsäädännössä ei myöskään 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. Nykyisin hallituksen arkistoon kuuluu asiakirjalliselta luonteeltaan varsin erilaisia asiakirjoja. Osa hallituksen arkistoon kuuluvista asiakirjoista on luonteeltaan julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuja sisäisen työskentelyn asiakirjoja. Hallituksen arkistoon sisältyy myös erityisesti valtioneuvoston perustuslain 60 §:n mukaisessa ministeristö-merkityksessä toimimiseen liittyviä asiakirjoja, joiden voidaan jo muutoinkin luonteensa puolesta, ei 5 §:n 4 momentin määritelmän nojalla, tulkita jäävän julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Hallituksen arkistoon sisältyy myös poliittisille toimijoille luottamustehtävän perusteella saapuneita asiakirjoja, kuten erilaisia yhteydenottoja, kutsuja ja vetoomuksia, jotka jäävät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 1 kohdan nojalla. Lisäksi hallituksen arkistoon sisältyy muun tyyppisiä asiakirjoja, kuten ministereiden sekä heidän poliittisten valtiosihteeriensä puheita ja kotimaista sekä kansainvälistä kirjeenvaihtoa.

Ehdotetun 26 b §:n 1 momentin mukaan hallituksen arkistoon tallennetaan 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. Professori Mäenpään lausunnossa (s. 3, toinen kappale) siteerataan ehdotetun säännöksen säännöskohtaisia perusteluita siten, että siinä ei mainita virkkeen loppuosaa. Mäenpää toteaa, että julkisuuden rajoituksen kohteena olisivat ”ensinnäkin ministereiden, ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteereiden ja ministereiden erityisavustajien tehtävien hoidossa laaditut tai vastaanotetut asiakirjat”. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 46) on kuitenkin tässä yhteydessä todettu seuraavasti: ”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 ministereiden, ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteereiden ja ministereiden erityisavustajien tehtävien hoidossa laadittuja tai vastaanotettuja asiakirjoja, jotka eivät ole julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja, ovat esimerkiksi yhteydenotot asioissa, jotka eivät liity kyseisen ministeriön toimialaan tai tehtäviin. Poliittisia toimijoita saatetaan lähestyä muissakin kuin vain ministeriön toimialaan ja tehtäviin kuuluvissa kysymyksissä. Ministeriön toimialaan tai tehtäviin taikka ministeriössä käsiteltäviin asioihin liittyvät yhteydenotot sen sijaan katsotaan viranomaisen asiakirjoiksi. Valtioneuvoston kanslia toteaa, että tarkoitus ei ole rajoittaa ministereiden, ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteerien ja ministereiden erityisavustajien tehtävien hoidossa syntyneiden tai vastaanotettujen sellaisten asiakirjojen julkisuutta, jotka voimassa olevan sääntelyn mukaisesti kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan. Näiden asiakirjojen osalta nykytilaa ei ehdoteta muutettavaksi.

Ministerityöryhmien asiakirjojen osalta esityksen perusteluissa (s. 13) on mainittu Helsingin hallinto-oikeuden ministerityöryhmän pöytäkirjoista tehtyä tietopyyntöä koskeva päätös (6038/2025, 26.9.2025, ei lainvoimainen), jossa hallinto-oikeus on todennut, että asiassa oli kyse julkisuuslaissa tarkoitetusta viranomaisesta eikä ministeriö ollut voinut kieltäytyä antamasta pyydettyä tietoa sillä perusteella, että asiakirjat ovat julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuja sisäisen työskentelyn asiakirjoja. Nykyisen vakiintuneen tulkinnan mukaan nämä asiakirjat on tallennettu hallituksen arkistoon. Tulkinta voi kuitenkin muuttua oikeuskäytännön perusteella.

Myös hallituksen erilaisten neuvotteluiden asialistat ja muistiinpanot on vakiintuneesti tulkittu hallituksen asiakirjoiksi. Esimerkiksi julkisuuslain esitöiden (HE 30/1998 vp, s. 52/I) mukaan hallituksen iltakoulu on valtioneuvoston epäviralllinen poliittinen neuvotteluelin samoin kuin hallituksen tilannekohtaiset neuvottelukokoukset, joita ei voida katsoa asetetun hoitamaan tehtäviään itsenäisesti. Iltakoulussa tai muissa hallituksen neuvotteluissa käsittelyssä olleet asiakirjat arkistoidaan asiaa valmistelleen ministeriön asiakirjoihin, ja niiden julkisuus määräytyy kyseistä asiaa koskevien säännösten mukaan. Iltakoulussa ja muissa hallituksen neuvotteluissa käsitellyt asiat eivät siten jää viranomaisen asiakirjan määritelmän ulkopuolelle niissä käsiteltyjen ministeriöiden laatimien muistioiden ja vastaavien asiakirjojen osalta. Vain näissä neuvotteluissa muodostuneiden, luonteeltaan tällaiseen epäviralliseen poliittiseen neuvotteluun liittyvien asiakirjojen, kuten asialistojen ja neuvotteluiden kulkua kuvaavien muistiinpanojen, on tulkittu kuuluvan hallituksen arkistoon. Vastaavaa periaatetta noudatetaan myös ministerityöryhmien asiakirjojen osalta.

Ehdotetun 26 b §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan (s. 46), että hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen asiakirjallinen luonne arvioitaisiin tallentamisen yhteydessä. Asiakirjojen asiakirjallinen luonne voi muuttua esimerkiksi muun lainsäädännön muutosten tai oikeuskäytännön kautta. Nämä muutokset on tarkoitus ottaa huomioon lakia alemman asteista sääntelyä ja ohjeistusta muuttamalla ja tarkentamalla.

Määräyksissä ja ohjeissa kuvataan hallituksen arkistoon luovutettavia asiakirjoja sekä luovuttamiseen liittyviä käytännön menettelyitä. Määräyksiä ja ohjeita on vuosien mittaan tarkennettu sen suhteen, mitä asiakirjoja hallituksen arkistoon luovutetaan, ottaen huomioon edellä mainitusti muun muassa asiakirjojen luonteeseen liittyvä oikeuskäytäntö. Esimerkkinä tällaisesta oikeuskäytännöstä, jonka johdosta ohjeistusta ja määräyksiä on tarkennettu, voidaan mainita jo edellä tässä vastineessa esille tuotu korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös (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. Ratkaisun myötä tällaisia ministeriön toimialaan kuuluvia kansalaiskirjeitä ei ole enää tallennettu hallituksen arkistoon vaan ns. virka-arkistoon tulkiten ne viranomaisen asiakirjoiksi.

Valtioneuvoston kanslia painottaa, että hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjatyyppien osalta tulkinnan on perusteltua muuttua ja se on muuttunutkin oikeuskäytännön ja muun harkinnan perusteella. Oikeuskäytännön lisäksi vuosien mittaan on tehty eräitä muita oma-aloitteisia tarkentavia linjauksia, joiden perusteella aiemmin hallituksen arkistoon tallennettuja asiakirjatyyppejä on siirrytty tallentamaan ns. virka-arkistoon tulkiten ne julkisuuslaissa tarkoitetuiksi viranomaisen asiakirjoiksi. Valtioneuvoston kanslia painottaa, että tulkintaa tehdään julkisuusmyönteisesti ja tehdyt muutokset ovat johtaneet siihen, että asiakirjoja on aiempaa laajemmin tallennettu ns. virka-arkistoon hallituksen arkiston sijaan.

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että ehdotettua 26 b §:n 1 momenttia ei voida täsmentää professori Mäenpään lausunnossa ehdotetulla tavalla siten, että siinä julkisuuslain 5 §:n 2 momentin sijaan viitattaisiin julkisuuslain 5 §:n 3 momenttiin. Edellä todetusti osa hallituksen arkistoon tallennettavia asiakirjoja on julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetettyjä kirjeitä tai muita asiakirjoja, mutta edellä ja hallituksen esityksen perusteluissa kuvatusti hallituksen arkistoon tallennetaan myös muita kuin julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja asiakirjoja, jotka eivät ole julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja asiakirjoja. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että professori Mäenpään lausunnostakin ilmi käyvien tulkinnallisten ongelmien välttämiseksi ehdotettua 26 b §:n 1 momenttia voitaisiin tarkentaa siten, että siitä poistettaisiin viittaus julkisuuslain 5 §:n 2 momenttiin, jonka sijaan pykälässä voitaisiin viitata julkisuuslakiin seuraavasti:

> Valtioneuvoston kanslia ylläpitää hallituksen arkistoa. Hallituksen arkistoon tallennetaan 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 viranomaisten toiminnan julkisuudesta ~~annetun lain~~ annetussa laissa (621/1999) ~~5 §:n 2 momentissa~~ tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja mutta joilla arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa.

Pykäläviittauksen poistaminen selkeyttäisi myös sitä, että tarkoituksena on, että hallituksen arkistoon ei tallennettaisi myöskään sellaisia asiakirjoja, jotka tulevat julkisuuslain soveltamisalan piiriin mainitun lain 5 §:n 4 momentin nojalla eli sillä perusteella, että ns. sisäisen työskentelyn asiakirjoiksi katsottavat asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon.

Ehdotettu 26 b §:n 3 momentti (asetuksenantovaltuus)

Professori Mäenpää lausunnossa todetaan (s. 4), että viranomaisen asiakirjojen julkisuuden rajoitusten on perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan perustuttava lakiin. Lähtökohtana voidaan myös pitää, että kyseisessä säännöksessä tarkoitetun viranomaisen asiakirjan määrittely voi perustua vain laintasoiseen sääntelyyn. Tältä kannalta arvioituna ehdotetun 26 b §:n 3 momentin sisältämä väljä asetuksenantovaltuus on perustuslain kannalta varsin ongelmallinen.

Valtioneuvoston kanslia toteaa, että kyseinen asetuksenantovaltuus on lisätty esitykseen sen lausuntomenettelyn jälkeisessä jatkovalmistelussa. Lisäys perustui erityisesti apulaisoikeuskanslerin sijaisen lausunnossaan esittämään (s. 8, https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/lainsaadanto/152054/asiakirjat). Valtioneuvoston kanslia arvioi perustelluksi, että hallituksen arkistoon tallennettavista asiakirjoista säädettäisiin asetustasolla sen sijaan, että tämä määriteltäisiin määräyksissä ja ohjeissa. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että kyseinen asetuksenantovaltuus on mahdollista poistaa, jos se perustuslakivaliokunnan arvioinnissa osoittautuisi edellä tässä vastineessa lausutusta huolimatta joiltakin osin perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

TEHTÄVÄÄN MÄÄRÄÄMINEN MINISTERIÖISSÄ

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö toteaa perustusvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (VN/1311/2025, 1.12.2025), että se ei aiemminkaan lausunnossaan esitysluonnoksesta valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta kannattanut esitysluonnosta siltä osin, kun siinä ehdotettiin tehtävään määräämisestä säädettäväksi valtioneuvostolaissa. Valtiovarainministeriö totesi lausunnossaan, että asiaa tulee ensisijaisesti selvittää osana valtion virkamieslain uudistamisen valmistelua, eikä tehtävään määräämismenettelyä tulisi laajentaa valtiovarainministeriön asiaa koskevasta ohjeesta ja esitysluonnoksessa viitatusta KHO:n ratkaisusta ilmenevästä laajemmaksi, ainakaan erityislainsäädännössä. Edelleenkään esityksen 26 d §:n mukaista tehtävään määräämistä koskevaa säädösehdotusta ei voida pitää kokonaisuutena riittävän selkeänä ja kattavana, ja sen soveltaminen suhteessa muuhun lainsäädäntöön, kuten valtion virkamieslakiin tai hallinnon yleislainsäädäntöön jää osin epäselväksi. Esityksen sääntelyratkaisu poikkeaa monelta osin valtion virkamieslain systematiikasta, eikä se selkeytä nykytilaa vaan pikemmin hämärtää kokonaisuutta entisestään. Koska esityksessä ei ole tuotu esiin sellaista merkittävää uutta oikeusturva-aukkoa tai muuta kiireellistä pakottavaa tarvetta muuttaa asiaa koskevaa lainsäädäntöä, asia olisi perusteltua selvittää osana valtion virkamieslain uudistamisen valmistelua. Säädösehdotuksen ongelmat ovat sen kaltaisia, ettei niitä pysty korjaamaan vain yksittäisten pykälätekstimuutosten kautta, vaan koko säädös perusteluineen tulisi laatia uudestaan taustalla oleva systematiikka huomioiden.

Valtioneuvoston kanslia viittaa hallintovaliokunnan lausuntoon (HaV 28/2025 vp), jonka mukaan ehdotettu tehtävään määräämismenettely täydentää virkaan nimittämismenettelyä, mikä puoltaa sitä koskevan sääntelyn sijoittamista valtion virkamieslakiin. Valiokunta kuitenkin toteaa, että ehdotettu sääntely perustuu valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnan erityispiirteisiin ja -tarpeisiin, joten siitä on mahdollista säätää myös valtioneuvostoa koskevassa laissa. Vaikka asiasta ehdotetaan nyt sääntelyä valtioneuvostolakiin, hallintovaliokunta katsoo, että jatkossa asiaa voidaan arvioida laajemmin koko valtionhallinnon tasolla ja että lainsäädännön kattavuuden, yhtenäisyyden ja selkeyden kannalta asiaa on perusteltua selvittää esimerkiksi osana tulevaa valtion virkamieslain osittais- tai kokonaisuudistusta. Valtioneuvoston kanslia yhtyy hallintovaliokunnan lausunnossa esitettyyn.

Valtiovarainministeriön mukaan jatkossa osassa tilanteita tehtävään määrättäisiin valtioneuvostolain säädösten mukaisesti, osassa tilanteita toimittaisiin jatkossakin direktio-oikeuden ja valtion virkamieslain sekä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) pohjalta. Näiden kahden, eri säädöspohjan perusteella tarkasteltavan tehtävämääräystyypin soveltamiseen liittyviä ristiriitatilanteita esityksessä ei ole otettu huomioon. Käytännössä voisi jäädä edelleen epäselväksi, milloin kyse on nyt esitettävästä valituskelpoisesta tehtävään määräämisestä ja milloin edellä todetusta, 4 momentin säännöskohtaisten perustelujen mainitsemasta työnantajan yleiseen direktio-oikeuteen perustuvasta mahdollisuudesta määrätä virkamiehelle tehtäviä osana hänen virkatehtäviään ilman, että noudatetaan nyt ehdotettuja säännöksiä.

Valtioneuvoston kanslia viittaa hallintovaliokunnan lausuntoon, jossa hallintovaliokunta toteaa saamaansa selvitykseen perustuen, että säädettäväksi ehdotetun uuden 26 d §:n soveltamisessa ei voida katsoa olevan kysymys työnantajan direktio-oikeuden käytöstä, vaan tehtäväperusteisten sääntelyn lakisidonnaisesta soveltamisesta. Työnantajan direktio-oikeus kohdistuu sinänsä myös ehdotetun sääntelyn mukaisen määräyksen kohteena olevien tehtävien hoitamiseen. Valtioneuvoston kanslia yhtyy hallintovaliokunnan lausunnossa esitettyyn.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen 26 d §:n 1 momentissa käytetään määritelmää ministeriön yhteinen virkasuhde. Tämä poikkeaa valtion virkamieslain systematiikasta. Valtion virkamieslain mukaan virka voidaan perustaa tiettyyn yksikköön (valtion virkamieslain 2 luku), mutta virka voi olla myös virastoon perustettu ja näin ollen viraston yhteinen virka (valtion virkamieslain 27 §:n 3 momentti, 57 §:n 3 momentin 2 kohta). Määräaikaisen virkasuhteen osalta vastaavaa taustaa ei ole. Valtion virkamieslain mukaan määräaikaista virkasuhdetta ei perusteta yksikköön eikä virastoon, eikä valtion virkamieslain systematiikassa määritelmällä viraston yhteinen virkasuhde ole erillistä juridista tarkoitusta tai merkitystä.

Valtioneuvoston kanslia viittaa hallintovaliokunnan lausunnossa asiasta todettuun sekä hallintovaliokunnan lausunnossaan tekemään esitykseen siitä, että ehdotetun 26 d §:n 1 momentin toisesta virkkeestä poistetaan sana "yhteiseen". Valtioneuvoston kanslia voi yhtyä hallintovaliokunnan lausunnossa esitettyyn ja katsoo, että ehdotetun 26 d §:n 1 momentin kahteen ensimmäiseen virkkeeseen voitaisiin tehdä seuraavat tarkennukset:

> Ministeriö määrää ministeriön yhteiseen virkaan taikka määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetyn muun kuin valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdassa tarkoitetun virkamiehen ministeriön toimintayksikön johtamistehtävään tai muuhun tehtävään määräajaksi tai toistaiseksi. Ministeriön ~~yhteiseen~~ määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetty virkamies voidaan määrätä tehtävään vain virkasuhteensa keston ajaksi.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen 26 d §:n 2 momentin mukaan käytettäessä ilmoittautumismenettelyä, tehtävään määräämistä koskevassa ilmoituksessa olisi mainittava muun muassa tehtävän kelpoisuusvaatimukset. Myös tämä määritelmä poikkeaa valtion virkamieslain systematiikasta. Valtion virkamieslain systematiikan mukaan tehtävämääräyksiä koskien ei ole säädetty kelpoisuusvaatimuksia, vaan kyse on lähtökohtaisesti lain tai valtioneuvoston asetuksen tasolla virkoihin, virkojen tehtäviin tai nimikkeisiin säädetyistä erityisistä kelpoisuusvaatimuksista. Valtiovarainministeriön asiaa koskevan ohjeen mukaan ”virkaan vaadittavia kelpoisuusvaatimuksia ei voi kiertää tehtävään määräyksellä”.

Valtioneuvoston kanslia viittaa hallintovaliokunnan lausuntoon, jossa valiokunta esittää, että kelpoisuusvaatimuksia pitää voida määritellä myös ministeriön päätöksellä ja ilmoittaa ne ilmoittautumismenettelyn yhteydessä. Tämä on selkeämpää ja joustavampaa kuin esimerkiksi se, että vaatimukset sidotaan esimerkiksi säädettyihin kelpoisuusvaatimuksiin, joita valiokunnan näkemyksen mukaan ei juurikaan ole. Valtioneuvoston kanslia voi yhtyä hallintovaliokunnan lausunnossa esitettyyn ja katsoo, että ehdotetun 26 d §:n 2 momenttiin voitaisiin tehdä seuraava täsmennys:

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

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että esityksen 26 d §:n 3 momentin mukaan tehtävään määrättävän virkamiehen valinnassa sovelletaan perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita. Jos tehtävään määräämisestä säädetään lain tasolla, valtion virkamieslain systematiikan ja myös perustuslain 125 §:n näkökulmasta olisi perustellumpaa säätää selkeästi ja täsmällisesti siitä, miltä osin tehtävään määrääminen rinnastetaan virkaan tai virkasuhteeseen nimittämiseen kuin siitä, että tehtävään määräämisessä noudatetaan perustuslaissa säädettyjä nimitysperusteita.

Valtioneuvoston kanslia viittaa hallintovaliokunnan lausuntoon, jossa valiokunta toteaa, että valiokunnan käsityksen mukaan kyseinen perustuslain säännös koskee vain julkisia virkoja. Koska tehtävä ei ole julkinen virka, säännöksen soveltaminen voi muodostua ongelmalliseksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kriteereitä on kuitenkin tarkoitettu tulkittavaksi perustuslain yleisiä nimitysperusteita vastaavasti. Ehdotettua säännöstä olisi hallintovaliokunnan mukaan mahdollista muuttaa siten, että ehdotetun 3 momentin ensimmäinen virke poistetaan ja se korvataan siten, että säännökseen lisätään tehtävään määräämisen yleiset perusteet, joita ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Valtioneuvoston kanslia voi yhtyä hallintovaliokunnan lausunnossa esitettyyn ja katsoo, että ehdotettuun 26 d §:n 3 momenttiin voitaisiin tehdä seuraava muutos:

> ~~Tehtävään määrättävän virkamiehen valinnassa sovelletaan perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita.~~ Yleiset perusteet tehtävään määräämiselle ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Johtamistehtävään määrättävältä virkamieheltä edellytetään käytännössä osoitettua johtamistaitoa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että 26 d §:n 2 momentissa säädettäisiin myös siitä, että johtamistehtävään määrättävältä virkamieheltä edellytetään käytännössä osoitettua johtamistaitoa. Pykälästä tai sen säännöskohtaisista perusteluista ei käy ilmi, onko kyseessä valtion virkamieslain systematiikan mukainen lakitasolla säädetty erityinen kelpoisuusvaatimus vai muu tehtävään määräämisen edellytys. Pykälästä tai sen säännöskohtaisista perusteluista ei myöskään käy ilmi, miten valtioneuvostolakiin ehdotettava käytännössä osoitettu johtamistaito eroaa valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentissa erityisenä kelpoisuusvaatimuksen ylimmällä johdolle säädetystä käytännössä osoitetusta johtamistaidosta. Suhde valtion virkamieslain systematiikkaan tulisi avata selkeästi, jos vastaava termi tai määritelmä otetaan valtioneuvostolaissa käyttöön. Jos esityksen määritelmä eroaa valtion virkamieslain vastaavasta määritelmästä, väärinkäsitysten ja -tulkintojen määrä ja vaara on ilmeinen.

Valtioneuvoston kanslia toteaa, että ehdotetussa säännöksessä ei tarkoiteta muun muassa osastopäällikölle valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentissa asetettua erityistä kelpoisuusvaatimusta ”käytännössä osoitetusta johtamistaidosta ja johtamiskokemuksesta” siltä osin kuin kyse on johtamiskokemuksesta. Johtamiskokemuksella viitataan kokemukseen, jota virkamies voi hankkia esimerkiksi linja- ja henkilöstöjohtamistehtävissä. Ehdotetussa 26 d §:n 2 momentissa tarkoitettu käytännössä osoitettu johtamistaito sen sijaan vastaa muun muassa osastopäällikölle valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentissa asetettua erityistä kelpoisuusvaatimusta.

Käytännössä osoitettua johtamistaitoa on mahdollista hankkia kokemuksen myötä karttuvalla osaamisella, esimerkiksi hankkeen johtamisella. Johtamistaidon eri osa-alueet voivat painottua erilaisissa tehtävissä eri tavalla. Esimerkiksi yksikön päällikön tehtävää alemman tasoisissa johtamistehtävissä, kuten ryhmän ja tiimin johtamistehtävässä, edellytykset käytännössä osoitetun johtamistaidon osoittamiselle ovat laadullisesti ja määrällisesti vähäisemmät kuin yksikön päällikön tehtävässä.

Valtiovarainministeriön mukaan esityksen 26 d §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan osin epätäsmällisesti ja puutteellisesti (s. 55), että ”muutoksenhakuoikeus tehtävään määräämistä koskevasta päätöksestä on jo nykyisin tilanteessa, jossa tehtävään määrääminen ei perustu virkamiehen suostumukseen”.

Valtioneuvoston kanslia toteaa, että esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 55) koko kappale, jonka yhteen virkkeeseen valtiovarainministeriö lausunnossaan viittaa, kuuluu ”(e)dellä 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 päättyminen perustuu virkamiehen suostumukseen.”

Kappaleessa on tarkoitus kuvata nimenomaisesti valtion virkamieslain mukaista tehtävään määräämistä koskevan muutoksenhakusääntelyn nykytilaa, koska ehdotettuun muutoksenhakua koskevaan 26 d §:n 5 momenttiin on sisällytetty viittaus valtion virkamieslain muutoksenhakusääntelyyn. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 51/2010 vp, s. 4) käsitellessään valtion virkamieslain muuttamista koskevaa esitystä, että valtion virkamieslain tehtävään määräämistä koskeva muutoksenhakukielto on asianmukaista rajoittaa perusteluiden mukaisesti kattamaan vain virkamiehen suostumuksella tehdyt päätökset tehtävään määräämisestä ja että tämä on edellytys lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valtion virkamieslain muuttamista koskevissa esitöissä todetaan (HE 61/2011 vp, s. 16), että hallitus yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen, ja esittää tehtävään määräämisen osalta säädettäväksi suoraan säädöstekstissä, että valituskielto koskee ainoastaan sellaisia tilanteita, joissa virkamies on ilmoittanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen. Lisäksi esitöissä todetaan (HE 61/2011 vp, s. 16), että valituskielto koskisi ainoastaan sellaista tehtävään määräämistä, johon asianomainen virkamies on antanut suostumuksensa. Valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan valtion virkamieslain tehtävään määräämistä koskevaa muutoksenhakusääntelyä on kuvattu säännöskohtaisissa perusteluissa täsmällisesti, vaikkakin valtiovarainministeriön lausunnossa viitattua virkettä olisi voitu edelleen tarkentaa lisäämällä siihen sanat ”valtion virkamieslain mukaan”.

Valtiovarainministeriön mukaan valitusmahdollisuus olisi nähtävästi vain virkamiehellä, jota tehtävään määräys koskee, sillä tätä koskien ei ole säädetty mitään laajentavaa määritelmää esim. tehtävään ilmoittautuneisiin toisin kuin esim. valtion virkamieslain 59 §:ssä on erikseen säädetty, että viranhakija saa hakea muutosta nimityspäätökseen. Esityksen 26 d §:n 5 momentti on epäselvä, eikä sen suhde valtion virkamieslakiin tai hallinnon yleislainsäädäntöön käy selkeästi ilmi. Jos tehtävämääräyksen ja virantäyttömenettelyn rajapinta katsotaan ongelmalliseksi ja muutoksenhakumahdollisuuden puute katsotaan olennaiseksi oikeusturvapuutteeksi tässäkin yhteydessä, esityksen muutoksenhakua koskevaa ratkaisua ei voida pitää kattavana.

Valtioneuvoston kanslia viittaa myös vastineessa jäljempänä s. 13 hallintovaliokunnan lausunnosta todettuun ja katsoo, että ehdotettua 26 d §:n 5 momenttia voitaisiin täydentää seuraavasti:

> 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. Sen lisäksi, mitä mainitussa laissa säädetään, valitusoikeus on 2 momentissa tarkoitetulla tehtävään määräävän ministeriön virkamiehellä, joka on ilmoittautumisen päättymisaikaan mennessä ilmoittautunut tehtävään. Edellä 4 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun päätökseen, joka koskee tehtävämääräyksen päättymistä, saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä valtion virkamieslaissa säädetään.

Valtiovarainministeriö toteaa, että korkein hallinto-oikeus on päätöksessään (KHO:2025:21) 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 tehtävään ilmoittautuneille. Eli jos tehtävään määräys ei ole tapahtunut niissä rajoissa, joissa tätä menettelytapaa on mahdollista käyttää direktio-

oikeuden perusteella, päätös on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n mukaisestikin valituskelpoinen.

Valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan valtion virkamieslain muuttamista koskevat esityöt (HE 61/2011 vp, s. 20) ja korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO:2025:21) osaltaan ilmentävät, että on mahdollista perustellusti katsoa, ettei tehtävään määräämistä koskeva nykyinen muutoksenhakusääntelyn kokonaisuus ole kovinkaan selkeä. Ehdotetussa 26 d §:ssä säädetään tehtävään määräämisen käyttöalasta, tehtävään määrättävän virkamiehen valinnassa noudatettavista arviointiperusteista sekä tehtävään määräämiseen liittyvästä menettelystä, mukaan lukien muutoksenhaku. Esityksen tavoitteena on varmistaa yhtenäiset ja selkeät laintasoiset säännökset tehtävään määräämisestä ja sitä koskevasta menettelystä koko valtioneuvostossa sekä selkeyttää ministeriöiden nykyisiä käytäntöjä ja yhtenäistää niitä valtioneuvostotasolla. Tavoitteena on lisäksi varmistaa menettelylliset ja oikeusturvatakeet. Valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan näiden tavoitteiden toteuttaminen esityksellä on edellyttänyt olennaisesti myös muutoksenhakuoikeutta koskevan kysymyksen arviointia. Tehdyn arvion mukaisesti ehdotetussa 26 d §:ssä säädetään muutoksenhakuoikeudesta tehtävään määräämistä ja tehtävämääräyksen päättymistä koskevan päätökseen. Tehdyn arvion mukaan muutoksenhakua ei ole voinut jättää vain nykyisen valtion virkamieslain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain sääntelyn varaan. Myös hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierroksen yhteydessä muun muassa eduskunnan oikeusasiamieheltä, oikeusministeriöltä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilta saatu lausuntopalaute ovat valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan edellyttäneet muutoksenhakusääntelyn tarkentamista.

Valtiovarainministeriön mukaan esityksessä ei vaihtoehtoja käsiteltäessä ole mainittu mahdollisuutta poistaa epävarmuus tai yhtenäistää ja selkeyttää sääntelyä asetustasoisella valtioneuvoston ohjesäännöllä.

Valtioneuvoston kanslia viittaa hallintovaliokunnan lausuntoon, jossa valiokunta toteaa, että ehdotettu sääntely perustuu valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnan erityispiirteisiin ja -tarpeisiin, joten siitä on mahdollista säätää myös valtioneuvostoa koskevassa laissa. Valtioneuvoston kanslia yhtyy hallintovaliokunnan lausunnossa esitettyyn.

Professori Mäenpään lausunto

Professori Mäenpään mukaan virkasuhteisen henkilöstön työnantajan direktiotoimivalta voi valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin perusteella kohdistua vain virkamiehellä kulloinkin oleviin tehtäviin ja niiden suorittamiseen. Sillä ei voida perustaa uusia tai toisenlaisia tehtäviä, joihin virkamies voitaisiin yksipuolisesti määrätä. Ehdotetun sääntelyn ei siten voida katsoa perustuvan virkamieslaissa säädettyyn direktiotoimivaltaan, vaan se on oikeudelliselta luonteeltaan uudenlaista ja -sisältöistä virkasuhdeoikeudellista sääntelyä. Julkisyhteisön palveluksessa olevan henkilöstön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet kuuluvat asioihin, joista on perustuslain mukaan säädettävä lailla (HE 1/1998 vp, s. 131; PeVL 64/2002 vp). Näiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita ei siten voida määritellä alemmantasoisilla normeilla tai pelkästään muodostuneen käytännön perusteella. Laintasoinen sääntely on näin ollen välttämätön määriteltäessä ehdotetulla tavalla tehtävään määräämistä koskevaa menettelyä ja viranomaisen toimivaltaa.

Valtioneuvoston kanslia viittaa hallintovaliokunnan lausuntoon, jossa valiokunta toteaa, että ehdotettu sääntely perustuu valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnan erityispiirteisiin ja -tarpeisiin, joten siitä on mahdollista säätää myös valtioneuvostoa koskevassa laissa. Valtioneuvoston kanslia yhtyy lausunnoissa esitettyyn.

Professori Mäenpään mukaan ehdotetussa tehtävään määräämisessä ei ole kysymys työnantajan direktio-oikeuden käyttämisestä. Esityksen perustelujen mukaan tehtävään määrääminen perustuisi virkamiehen suostumukseen, mutta virkamiehen suostumus ei kuitenkaan olisi tehtävään määräämisen edellytyksenä (HE, s. 49). Koska ehdotetussa tehtävään määräämisessä ei ole kysymys työnantajan direktio-oikeuden käyttämisestä, olisi kuitenkin perustuslain 80 §:n 1 momenttiin perustuvan lailla säätämisen vaatimuksen kannalta ongelmallista määrätä virkamies sääntelyssä tarkoitettuun tehtävään ilman lakisääteistä toimivaltaa ja ilman virkamiehen suostumusta.

Jos kuitenkin pidettäisiin välttämättömänä määrätä virkamies ehdotetussa sääntelyssä tarkoitettuun tehtävään ilman hänen suostumustaan, tästä ministeriön toimivallasta ja virkamiehen velvollisuudesta olisi välttämätöntä säätää laissa nimenomaisesti ja erikseen. Virkamiesasema ei sellaisenaan voi olla perusteena poiketa tältä osin lailla säätämisen vaatimuksesta, eikä ilman suostumusta annettava tai suostumuksen vastainen tehtävämääräys voi myöskään oikeudellisesti pätevällä tavalla perustua pelkästään hallituksen esityksen perusteluihin. Tällaiselle määräykselle tulisi myös olla hyväksyttävät ja riittävän painavat perusteet, jotka määritellään laissa riittävän täsmällisesti.

Valtioneuvoston kanslia toteaa, että 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. Erittäin painavista syistä ministeriö voisi määrätä virkamiehen tehtävään myös suostumuksetta. Tällaisia syitä olisivat esimerkiksi tietyt hanketehtävät. Erityisen painava syy voisi olla myös johtamistilanteen turvaaminen, jolloin virkamies määrättäisiin lyhytaikaisella tehtävämääräyksellä esimerkiksi yksikön päällikön tehtävään. Tällaisissa tilanteissa ei myöskään

järjestettäisi ilmoittautumismenettelyä. Edellä mainituilla perusteilla valtioneuvoston kanslia ehdottaa 26 §:n 1 momenttiin seuraavaa lisäystä:

> 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. Erityisen painavista syistä ministeriö voi määrätä virkamiehen tehtävään myös suostumuksetta.

Professori Mäenpään mukaan perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädetyt yleiset nimitysperusteet, jotka ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto, koskevat vain julkisia virkoja, ja olisi ongelmallista kohdistaa niitä tehtävään määräämiseen, sillä lakiehdotuksessa tarkoitettu tehtävä ei ole julkinen virka. Tehtävään valinnassa sovellettaisiin hallituksen esityksen mukaan perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita. Säännösmuotoilua, joka ei sisällä suoraa viittausta perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyyn, voidaan sinänsä pitää tältä osin mahdollisena.

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että ehdotettua 26 d §:n 2 momenttia voitaisiin täsmentää seuraavasti, kuten edellä vastineessa on kuvattu:

> ~~Tehtävään määrättävän virkamiehen valinnassa sovelletaan perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita~~ Yleiset perusteet tehtävään määräämiselle ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Johtamistehtävään määrättävältä virkamieheltä edellytetään käytännössä osoitettua johtamistaitoa.

Professori Mäenpään mukaan ketään ei perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt säännöksen tarkoitusta vastaavana sitä, että erottamisen ymmärretään tarkoittavan kattavasti työnteon tosiasiallista lopettamista toisen palveluksessa. Valiokunnan käytännössä säännöksen on nimenomaisesti todettu kattavan kaikki tapaukset, joissa henkilön työnteko toisen palveluksessa tosiasiallisesti lopetetaan vastoin hänen tahtoaan (PeVL 47/2018 vp). Tehtävämääräys voisi 26 d §:n 4 momentin mukaan päättyä, kun tehtävään määrättäessä asetettu määräaika päättyy tai kun virkamies määrätään toiseen tehtävään. Lisäksi tehtävään määräävä ministeriö voisi päättää määräyksen perustellusta syystä. Tehtävämääräyksen päättyminen suoraan lain perusteella tai sen päättäminen perustellusta syystä ei päätä virkasuhdetta, jossa oleminen on tehtävään määräämisen edellytyksenä. Ehdotettu sääntely ei siten koske virkasuhteen päättämistä, jonka perusteista säädetään erikseen valtion virkamieslain 7 luvussa. Ehdotettua sääntelyä voidaan tältä kannalta pitää riittävänä.

Valtioneuvoston kanslia yhtyy professori Mäenpään lausunnossa esitettyyn.

<u>Hallintovaliokunnan lausunto (HaVL 28/2025 vp)</u>

Hallintovaliokunnan antamaa lausuntoa perustuslakivaliokunnalle on tietyiltä osin käsitelty edellä valtiovarainministeriön lausunnon yhteydessä ja valtioneuvoston kanslia viittaa näiltä osin edellä lausuttuun.

Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan, että hallituksen esityksessä ehdotetun 26 d §:n 1 momentin mukaan tehtävään määrääminen koskee ministeriön toimintayksikön johtamistehtävää tai muuta tehtävää. Tehtävä ei ehdotuksen mukaan voi olla osastopäällikön tehtävä tai sitä ylempi johtamistehtävä. Lisäksi tehtävän sisältö on pykälän 2 momentin mukaan määriteltävä ennen kuin siihen voidaan ilmoittautua. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että tehtävä on hallituksen esityksen perusteluissa pääosin ja lähtökohtaisesti sidottu ministeriön virkarakenteeseen, sillä tehtävän sisältö ja organisatorinen asema eivät saa poiketa olennaisesti virkamiehen viran tai virkasuhteen tehtävistä ja organisatorisesta asemasta. Tehtävään määräämisessä ei voi siten myöskään olla kyse täysin uudenlaisesta tehtävästä, joka rinnastuu uuteen virkaan. Hallintovaliokunta toteaa, että säännöksestä ei kuitenkaan käy selvästi ilmi, mitkä voivat olla säännöksessä ehdotettuja muita tehtäviä ja miten ne määritellään. Valiokunta esittää perustuslakivaliokunnan harkittavaksi täsmennystä, jossa tehtävämääräyksen kohteena voi olla ministeriön toimintayksikön johtamistehtävän lisäksi tällaisen toimintayksikön hanketehtävä tai muu tietty tehtäväkokonaisuus.

Valtioneuvoston kanslia voi yhtyä hallintovaliokunnan lausunnossa esitettyyn ja katsoo, että ehdotettua 26 d §:n 1 momentin ensimmäistä virkettä voitaisiin sen soveltamisalan selventämiseksi täsmentää seuraavasti:

> Ministeriö määrää ministeriön yhteiseen virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn muun kuin valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdassa tarkoitetun virkamiehen ministeriön toimintayksikön johtamis~~tehtävään tai~~, hanke- tai muuhun tietyn tehtäväkokonaisuuden käsittävään tehtävään määräajaksi tai toistaiseksi.

Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan, että esityksessä ehdotetun 26 d §:n 1 momentin mukaan ministeriö määrää virkamiehen tehtävään määräajaksi tai toistaiseksi. Esityksen perusteluissa (s. 25) todetaan, että tehtävään määrääminen poikkeaa viran täyttämisestä. Kyse on luonteeltaan normaalista töiden organisoinnista ja tehtävien järjestelystä, jota ei ole tarkoitettukaan luonteeltaan pysyväksi. Tätä heijastelee myös ehdotetun 26 d §:n 4 momentin 3 kohdan säännös, jonka mukaan tehtävämääräys päättyy päätöksellä, jonka tehtävään määräävä ministeriö voi tehdä perustellusta syystä. Tehtävään määräämisen ajallisesta kestosta on otettu huomioon esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa valtiovarainministeriön ohjeen mukainen suositus siitä, että tehtävämääräys on ajallisesti rajoitettu. Saadun selvityksen mukaan valtioneuvostossa valtaosa tehtävämääräyksistä annetaan määräaikaisina enintään viideksi vuodeksi. Tästä syystä hallintovaliokunta katsoo, että 26 d §:n 1 momentin säännöstä on mahdollista tarkentaa siten, että tehtävään määräys annetaan määräajaksi, jolloin ehdotetun 1 momentin ensimmäisestä virkkeestä poistetaan sanat ”tai toistaiseksi”.

Valtioneuvoston kanslia voi yhtyä hallintovaliokunnan lausunnossa esitettyyn ja katsoo, että ehdotetun 26 d §:n 1 momentin ensimmäiseen virkkeeseen voitaisiin tehdä seuraava tarkennus:

> 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~~.

Hallintovaliokunta on käsitellyt lausunnossaan muutoksenhakua. Valiokunta toteaa muun muassa pitävänsä tärkeänä, että säännökseen lisätään myös muiden tehtävään ilmoittautuneiden valitusmahdollisuus. Samalla valiokunta pitää myös tärkeänä sen lisäämistä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta ja että valitusviranomaisella pitää olla mahdollisuus määrätä toisin.

Valtioneuvoston kanslia voi yhtyä hallintovaliokunnan lausunnossa esitettyyn ja katsoo, että ehdotettua 26 d §:n 5 momenttia voitaisiin muuttaa seuraavasti.

> 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. Sen lisäksi, mitä mainitussa laissa säädetään, valitusoikeus on 2 momentissa tarkoitetulla tehtävään määräävän ministeriön virkamiehellä, joka on ilmoittautumisen päättymisaikaan mennessä ilmoittautunut tehtävään. Edellä 4 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun päätökseen, joka koskee tehtävämääräyksen päättymistä, saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä valtion virkamieslaissa säädetään.

Hallintovaliokunta toteaa ilmoittautumismenettelyn osalta, että tehtävä on ehdotetun 26 d §:n 2 momentin mukaan ennen siihen määräämistä ilmoitettava tehtävään määräävän ministeriön virkamiesten ilmoittauduttavaksi, jollei perustellusta syystä muuta johdu. Perustelujen mukaan ilmoittamisella tarkoitettaisiin ministeriön sisäistä ilmoittautumismenettelyä ministeriön sisäisillä verkkosivuilla (s. 51). Hallintovaliokunta korostaa, että säännösehdotuksen mahdollistamaa ilmoittautumismenettelystä luopumista on aiheellista pitää poikkeuksena, jota on sovellettava rajoitetusti. Perustelujen mukaisesti sitä voitaisiin käyttää esimerkiksi tehtävien lyhytaikaisessa siirtymävaiheen järjestelyssä taikka projekti- tai hanketehtävissä, jotka liittyvät kiinteästi virkamiehen omiin virkatehtäviin. Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että säännösehdotus on muotoiltu siten, että se ei mahdollista esimerkiksi muiden ministeriöiden virkamiesten ilmoittautumista. Valiokunta toteaa, että ehdotetussa menettelyssä tehtävään voivat ilmoittautua vain ministeriön virassa tai virkasuhteessa ennestään olevat henkilöt, joten menettely laajasti käytettynä ei edistä liikkuvuutta eikä välttämättä takaa parhaita mahdollisia ehdokkaita tehtävään. Valiokunta katsoo, että jatkossa sääntelyä on mahdollista harkita laajennettavaksi myös muihin ministeriöihin.

Valtioneuvoston kanslialla ei ole erityistä lausuttavaa.

Hallintovaliokunta katsoo lopuksi lausunnossaan, että ehdotetun sääntelyn voimaantulon jälkeen tehtävään määräämisestä ei saa muodostua pääsääntöä, vaan jokaisen tehtävään määräämisen kohdalla arviointi suoritetaan tarkasti ja että edelleen virat arvioidaan sekä täytetään ministeriöissä julkisessa hakumenettelyssä valtion virkamieslain mukaisesti. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että tehtävien määräajan pituus arvioidaan kunkin tehtävän kohdalla erikseen, jottei ainoastaan esityksen perusteluissa mainitusta viiden vuoden enimmäisajasta tule ainoa tehtäviin sovellettava määräaika. Hallintovaliokunta pitää aiheellisena, että tehtävään määräysten käyttöä, kestoa ja muuta kyseisen lainsäädännön soveltamiseen liittyvää käytäntöä seurataan.

Valtioneuvoston kanslialla ei ole erityistä lausuttavaa.

Liite 1

Valtioneuvoston kanslian pykälämuutosehdotus: Laki valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

26 b §

Hallituksen arkistoon tallennettavat asiakirjat

Valtioneuvoston kanslia ylläpitää hallituksen arkistoa. Hallituksen arkistoon tallennetaan 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 viranomaisten toiminnan julkisuudesta ~~annetun lain~~ annetussa laissa (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 d §

Tehtävään määrääminen ministeriöissä

Ministeriö määrää ministeriön yhteiseen virkaan taikka määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetyn muun kuin valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdassa tarkoitetun virkamiehen ministeriön toimintayksikön johtamis~~tehtävään~~, hanke- tai muuhun tietyn tehtäväkokonaisuuden käsittävään tehtävään määräajaksi ~~tai toistaiseksi~~. Ministeriön ~~yhteiseen~~ määräaikaiseen 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. Erityisen painavista syistä ministeriö voi määrätä virkamiehen tehtävään myös suostumuksetta.

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

~~Tehtävään määrättävän virkamiehen valinnassa sovelletaan perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita.~~ Yleiset perusteet tehtävään määräämiselle ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. 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. Sen lisäksi, mitä mainitussa laissa säädetään, valitusoikeus on 2 momentissa tarkoitetulla tehtävään määräävän ministeriön virkamiehellä, joka on ilmoittautumisen päättymisaikaan mennessä ilmoittautunut tehtävään. Edellä 4 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun päätökseen, joka koskee tehtävämääräyksen päättymistä, saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä valtion virkamieslaissa säädetään.

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

Liite 2

Perustuslakivaliokunnan pyytämä ehdotus: Laki lainsäädännön arviointineuvostosta

Säännöskohtaiset perustelut

1 §. 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 merkittäville säädöshankkeille tarkoitetusta 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 tulosohjauksesta 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 säilytettäviksi 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 perustelumuistion 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 siihen, 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 *2 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 vaikutusarvioinnit, 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*). 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 määräaikaisia tiedonkeruuhankkeita, joilla sääntelyn voimaantulon jälkeen arvioidaan sääntelyn vaikutuksia ja muutostarpeita ja saadaan tietoa sen toimivuudesta ja ajantasaisuudesta. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi ministeriöiden toimialansa sääntelystä sen voimaantulon 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 *3 momentin* mukaan arviointineuvosto seuraisi vaikutusarviointien laadun kehitystä. Se voisi tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi. Neuvosto arvioisi toimintansa vaikuttavuutta. Se antaisi vuosittain katsauksen toiminnastaan valtioneuvoston kanslialle. Momentti vastaa tältä osin sisällöltään voimassa olevaa lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momentin kolmatta virkettä ja 2 momenttia.

Neuvosto arvioi omaa toimintaansa ja toimintansa vaikuttavuutta esimerkiksi suhteessa siihen, miten hallituksen esitysten vaikutusarvioinnit ovat muuttuneet neuvoston lausuntojen jälkeen ja miten ministeriöiden valmistelemien hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatu on kehittynyt. Neuvosto antaa vuosittain katsauksen toiminnastaan valtioneuvoston kanslialle. Katsaus sisältää tietoja neuvostossa kyseisenä vuonna käsitellyistä asioista. Katsaukseen voi sisältyä myös selostus havainnoista vaikutusarvioinnin laadusta ja kehittämistarpeista.

2 §. Pykälän *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 momentin* mukaan neuvostossa olisi puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa sekä enintään kuusi muuta jäsentä. Neuvostossa tulisi olla asiantuntemusta lainvalmistelusta ja riittävä asiantuntemus eri vaikutusalueiden tarkasteluun. Momentti vastaisi voimassa olevaa lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:ää ja 4 §:n 1 momentin ensimmäistä ja toista virkettä.

Puheenjohtajalta edellytetään laaja-alaista tuntemusta yhteiskunnan ohjausmekanismeista ja arviointityöstä. Puheenjohtaja edustaa arviointineuvostoa ja linjaa sen toimintaa. Neuvoston kokoonpanoa valittaessa on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, että arviointineuvostossa on asiantuntemusta lainvalmistelusta esimerkiksi siten, että yhdellä tai useammalla henkilöllä on perehtyneisyyttä lainvalmistelun prosessista ja erityisesti hallituksen esitysten vaikutusarviointien laadinnasta. Lisäksi neuvostossa on oltava riittävä asiantuntemus tarkastelukohteena oleviin eri vaikutusalueiden tarkasteluun. Vaikutusalueilla tässä yhteydessä tarkoitetaan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66) mukaisia taloudellisia vaikutuksia, ympäristövaikutuksia sekä muita ihmisiin kohdistuvia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Esimerkiksi, kun neuvosto arvioi esitysten taloudellisia vaikutuksia, voisi kyse olla esimerkiksi yhtiöoikeudellisesta tai liikkeenjohdollisesta asiantuntijuudesta.

Arviointineuvoston jäsenet nimitetään henkilökohtaisen asiantuntijuutensa perusteella. Jäsenet eivät voi tehtävässään edustaa edunvalvontaorganisaatiota, mutta voivat olla edunvalvontaorganisaation palveluksessa.

3 §. Pykälän sisältäisi valtuutussäännöksen. Momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä arviointineuvoston asettamisesta sekä säädettäisiin neuvoston toiminnasta ja toiminnan järjestämisestä.

4 §. Pykälä sisältäisi voimaantulosäännökset. Pykälän *2 momentin* mukaan lain voimaan tullessa asetettuna oleva lainsäädännön arviointineuvosto jatkaisi toimikautensa loppuun ja siihen sovellettaisiin uutta lainsäädännön arviointineuvostosta annettua lakia.

Liite 2

Perustuslakivaliokunnan pyytämä ehdotus:

Laki

lainsäädännön arviointineuvostosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

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 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 §

Valtioneuvosto asettaa valtioneuvoston kanslian esityksestä neuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

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

3 §

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä neuvoston asettamisesta sekä säädetään neuvoston toiminnasta ja toiminnan järjestämisestä.

4 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä tammikuuta 20 .

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

_____