

Asia: VN/19968/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa edellä mainitun hallituksen esityksen luonnoksesta. Luonnoksessa ehdotetaan, että valtioneuvostosta annettuun lakiin lisättäisiin sääntelyä, jolla rajoitettaisiin tiettyjen hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta. Valtioneuvostosta annettuun lakiin lisättäisiin myös hallitusten arkistojen oikeudellista asemaa sekä ministeriön yhteiseen virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn virkamiehen tehtävään määräämistä koskevaa sääntelyä. Lisäksi lainsäädännön arviointineuvostoa koskevat keskeiset asetuksentasoiset säännökset nostettaisiin eräin täsmennyksin lain tasolle.

Esitän lausuntonani seuraavaa.

Hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuuden rajoittaminen

Yleistä sääntelyn tarpeesta ja välttämättömyydestä

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että valtioneuvostosta annettuun lakiin lisättäisiin tiettyjä hallitusneuvotteluihin liittyviä asiakirjoja koskeva poikkeus viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki) säännöksiin asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohdasta. Poikkeus koskisi ministeriöiden eduskuntaryhmien pyynnöstä hallitusohjelman neuvottelua varten laatimia asiakirjoja sekä eduskuntaryhmien hallitusohjelman neuvottelua varten laatimia ja ministeriölle toimittamia asiakirjoja. Ehdotuksen mukaan ministeriö voisi lykätä tiedon antamista kyseisistä asiakirjoista siihen saakka, kunnes valtioneuvosto olisi antanut ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle, jos tiedon antaminen ennen mainittua ajankohtaa voisi aiheuttaa haittaa hallitusohjelman neuvotteluiden toteuttamiselle.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Perustuslakivaliokunta on todennut säännöksen merkitsevän muun muassa sitä, että lainsäätäjällä on toimivalta asettaa pelkästään sellaisia asiakirjojen julkisuuden rajoituksia, joita voidaan pitää perustuslaissa tarkoitetulla tavalla välttämättöminä (PeVL 43/1998 vp, s. 3/I ja PeVL 7/2019 vp, s. 13). Säännöksessä julkisuuden rajoituksiin kohdistettu välttämättömyysvaatimus ei valiokunnan mukaan rajoitu yksin salassapitosäännöksiin (PeVL 14/2018 vp, s. 15 ja PeVL 73/2018 vp, s. 3).

Esitysluonnokseen sisältyvässä säännösehdotuksessa on kyse perustuslakiin perusoikeutena säädetyn viranomaisen asiakirjoja koskevan tiedonsaantioikeuden rajoituksesta, jonka tulee täyttää perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetty välttämättömyysvaatimus sekä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Esitysluonnoksen perustelujen (s. 57) mukaan siinä ehdotettu julkisuuden rajoitus on välttämätön hallitusneuvotteluiden neuvottelurauhan turvaamiseksi ja valtioneuvoston muodostamisprosessin asianmukaisen toteutumisen varmistamiseksi. Perustelujen mukaan ministeriöissä hallitusneuvotteluiden aikana laadittujen asiakirjojen julkiseksi tulo kesken neuvotteluiden voi herkkinä pidettyjen tietojen osalta vaikeuttaa hallitusneuvotteluiden toteuttamista, sillä asiakirjoista käy ilmi teemoja, joita hallitusneuvotteluissa on tarkoitus käsitellä. Sama vaikutus voi perustelujen mukaan olla hallitusneuvottelijoiden viranomaisille tekemien kysymysten ja pyyntöjen välittömällä julkisuudella (s. 25).

Esitysluonnoksessa kuvataan Helsingin hallinto-oikeuden viimeaikaisia julkisuuslain tulkintaan perustuneita hallitusneuvotteluihin liittyneiden asiakirjojen julkiseksi tulon ajankohtaa koskeneita ratkaisuja ja tuodaan esille mahdollisuus, että mainituissa ratkaisuissa linjattu julkisuuslain tulkinta saattaisi ilman ehdotetun kaltaista sääntelyä johtaa siihen, että hallitusneuvottelijat jatkossa tukeutuisivat muuhun kuin viranomaistietoon ja että neuvottelurauhaa pyrittäisiin turvaamaan esimerkiksi käymällä asioita läpi vain suullisesti. Tällainen menettely voisi esitysluonnoksen mukaan heikentää hallitusneuvottelijoiden käytössä olevan tiedon laatua sekä vähentää neuvotteluprosessiin liittyvää dokumentaatiota ja supistaa näin julkisuusperiaatteen toteutumista prosessissa yleisemmin (s. 25).

Vaikka en sinällään kyseenalaista sitä, etteikö jonkinlaiselle hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkiseksi tulon ajankohtaa koskevalle sääntelylle voisi olla tarvetta, pidän nyt ehdotetun kaltaista sääntelyä usealla tavalla ongelmallisena. Esitysluonnoksessa ei ensinnäkään avata sitä, millä tavoin jonkin hallitusneuvotteluissa käsiteltävänä olevan teeman yleisöjulkisuus voisi vaikeuttaa, merkittävästi pitkittää, keskeyttää tai jopa estää neuvottelut kuten esitysluonnoksen perusteluissa (s. 50) esitetään, eikä toisaalta anneta kovin konkreettisia esimerkkejä siitä, minkälaisia tällaiset teemat voisivat olla. Toiseksi myös se, onko pyrkimyksenä suojata yleisöjulkisuudelta neuvotteluissa esillä olevia teemoja vai pikemminkin sitä, minkälaisen ministeriön tuottaman tietosisällön pohjalta teemoista neuvotteluissa keskustellaan, jää epäselväksi, kun sääntelyä ei kuitenkaan ulotettaisi

muiden viranomaisten tuottamiin tietoihin. Lisäksi ehdotettu sääntely on sanamuodoiltaan väljää ja jättää soveltajalleen siksi laajasti harkintavaltaa. Näistä syistä en voi vakuuttua siltä edellä todetuin tavoin edellytettävästä välttämättömyydestä.

Näkemykseni mukaan sääntelyn tarvetta on jatkovalmistelussa vielä arvioitava kriittisesti ja, mikäli sääntelyn todetaan olevan välttämätöntä, pyrittävä perustelemaan se seikkaperäisemmin. Tämä edellyttää muun ohella sitä, että esityksessä arvioidaan perusteellisemmin yhtäältä ehdotettavan julkisuuden rajoituksen vaikutuksia yhteiskuntaan ja erityisesti perusoikeuksiin ja toisaalta niitä vaikutuksia, jotka aiheutuvat siitä, että voimassa olevaa sääntelyä ei muuteta, sekä vertaillaan näitä vaikutuksia keskenään. Sikäli kun sääntelyä päätetään esittää, olisi sääntely lisäksi kyettävä toteuttamaan niin, että se on nyt ehdotettua luonnosta täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa.

Korostan julkisuusperiaatteen kytkeytymistä sanan- ja ilmaisunvapauteen ja niihin sisältyvään oikeuteen muun muassa vastaanottaa tietoa ja muodostaa vapaasti mielipiteensä. Kuten esitysluonnoksen perusteluissakin todetaan (s. 58), myös hallitusneuvotteluiden kannalta on keskeistä, että hallitusneuvotteluiden teemoja nostetaan esille ja niistä käydään yhteiskunnassa keskustelua ennen hallitusneuvotteluita ja niiden aikana. Julkisuuden rajoittamisen perusteina voivatkin olla lähinnä muiden perusoikeuksien turvaaminen (ks. esim. PeVL 40/2005 vp, s. 2/II ja PeVL 2/2008 vp, s. 2/I) tai muut erittäin painavat ja yleisesti hyväksyttävät syyt (ks. myös Lainkirjoittajan opas, jakso 4.2.7).

Sääntelyn kohteena olevien asiakirjojen identifioinnista

Julkisuuslain ajantasaistamista valmistellut oikeusministeriön asettama työryhmä arvioi mietinnössään (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, s. 80) hallitusohjelmaneuvoitteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuuden rajaamisen osalta, että erityisen sääntelyn kohteeksi tulevien asiakirjojen riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen identifiointi on haastavaa siten, että julkisuutta rajoitettaisiin vain siltä osin kuin se on välttämätöntä. Arvio on nähdäkseni varteenotettava ja, kuten edellä olen todennut, ei esitysluonnoksessa ole tällaisessa identifioinnissa onnistuttu. Seuraavassa tästä joitakin esimerkkejä.

Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 25) annetaan ymmärtää, että neuvottelurauhan näkökulmasta ongelmallista olisi, jos tieto neuvotteluissa parhaillaan keskustelussa olevia asioita koskevista ministeriöiden erilaisista luonnoksista, laskelmista ja päivittyvistä arvioista päättyisi julkisuuteen. Tarve tiedon julkiseksitulon lykkäämiselle koskisi siis lähinnä luonnosmaisista ja sisäisen työskentelyn luonteisista asiakirjoista ilmenevää tietoa (s. 25 ja 57). Esitysluonnoksen sisältyvä asiakirjojen julkiseksi tulon lykkäämisen mahdollistava säännösehdotus (26 d §) ei kuitenkaan rajaa sääntelyä tämän tyyppisiin asiakirjoihin. Säännöksen sanamuodon mukaan sen kohteena olisivat ministeriöiden eduskuntaryhmien pyynnöstä hallitusohjelman neuvottelua varten laatimat mitkä tahansa asiakirjat, jos tiedon antaminen niistä voisi hallitusneuvottelujen ollessa kesken aiheuttaa haittaa neuvottelujen toteuttamiselle.

Säännösehdotuksen perustelujen (s. 49) mukaan säännös olisi myös ajallisesti rajattu niin, että sen soveltamisen edellytyksenä olisi, että eduskuntaryhmien pyyntö olisi esitetty hallitusneuvottelujen aikana. Säännöksen ei siis ilmeisesti olisi tarkoitus koskea niin sanotussa tunnusteluvaiheessa ministeriöille esitettyjä pyyntöjä ja niihin annettuja vastauksia. Lisäksi säännöstä voitaisiin esitysluonnoksen mukaan (s. 57) soveltaa vain hallitusneuvottelujen aikana muodostuviin asiakirjoihin. Säännöksen kyseiset ajalliset soveltamisrajoitukset eivät kuitenkaan ole luettavissa säännöksen sanamuodosta.

Ministeriön harkintavallan rajaamisesta

Sen lisäksi, että esitysluonnokseen sisältyvä säännösehdotus jättää sääntelyn kohteena olevien asiakirjojen määritelmän edellä kuvatulla tavalla väljäksi, jättää säännösehdotus avoimeksi sen, minkälaisen kriteerien perusteella ministeriöissä arvioitaisiin asiakirjoihin sisältyvän tiedon julkiseksi tulon mahdollisesti aiheuttamaa haittaa. Säännösehdotuksen sanamuodon perusteella jopa vähäinenkin haitta voisi oikeuttaa asiakirjajulkisuuden rajoittamisen. Säännösehdotuksen perusteluista (s. 50) on kuitenkin pääteltävissä, että sen tarkoituksena olisi estää luonteeltaan vakavampien haittojen kuten hallitusneuvottelujen vaikeutumisen, niiden merkittävän pitkittymisen, neuvottelujen keskeytymisen ja niiden estymisen aiheutuminen. Tällainen haitan vakavuus tai merkittävyys ei kuitenkaan ilmene säännösehdotuksen sanamuodosta. Tässä yhteydessä on myös todettava, ettei säännösehdotuksen sanamuoto ilmennä sitäkään sen perusteluissa (s. 50) esiintuotua seikkaa, että kynnyksen asiakirjajulkisuuden rajoittamiselle olisi tarkoitus olla korkea.

Pidän lisäksi ongelmallisena sitä, että esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, kuka tai mikä taho haitan aiheutumista tosiasiaassa arvioisi. Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 29) todetaan, että sen arviointi, milloin tiedon antaminen säännösehdotuksessa tarkoitetuista asiakirjoista olisi omiaan aiheuttamaan haittaa hallitusneuvotteluiden toteuttamiselle, voisi olla ministeriöille jossain määrin haastavaa ja, että käytännössä haitan olemassaoloa pystyisivätkin parhaiten arvioimaan hallitustunnustelija ja hallitusneuvotteluita käyvät eduskuntaryhmät. Esitysluonnoksen mukaan ministeriö voisi tarvittaessa tiedustella hallitustunnustelijan ja hallitusneuvottelijoiden näkemystä asiakirjojen julkiseksi tulon ajankohdan vaikutuksista. Nähdäkseni tulisi olla selvää, että vastuun haitan aiheutumisen arvioinnista kantaisi ministeriö – jonka toisin kuin hallitusneuvottelijoiden, tulee muodostaa tulkintakannanottonsa hallinnon oikeusperiaatteita ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä soveltaen – ja, että se suorittaisi arvioinnin säännökseen sisältyvien objektiivisten kriteerien pohjalta. Tältä osin kiinnitän huomiota myös siihen, että eri eduskuntaryhmillä, hallitustunnustelijalla ja hallitusneuvottelijoilla voi olla eriäviä näkemyksiä jonkin tietyn tiedon julkiseksitulon vaikutuksista, ja ministeriön tulee kyetä arvioimaan asiaa itsenäisesti.

Näkemykseni mukaan jatkovalmistelussa säännökseen olisi kerrotun vuoksi syytä lisätä haitan arvioimisessa käytettävät kriteerit ja niitä tulisi konkretisoida säännöksen perusteluissa.

Ongelmalliseksi säännösehdotus muodostuu mielestäni vielä siitäkin syystä, että se ehdotetaan sijoitettavaksi julkisuuslain sijaan valtioneuvostosta annettuun lakiin. Eduskunta on julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä hyväksymässään lausumassa edellyttänyt, että viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön suhtaudutaan pidättyvästi (EV 303/1998 vp–HE 30/1998 vp, ks. myös PeVL 2/2008 vp, s. 2/I). Uudet salassapitotarpeet hoidetaan tämän mukaisesti pääsäännön mukaan muuttamalla julkisuuslakia (ks. mm. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.4.5).

Sen lisäksi, että erityislakeihin sijoitetut asiakirjojen julkisuutta rajaavat säännökset hankaloittavat niiden löytämistä, niiden yhteensovittaminen julkisuuslain säännösten kanssa voi osoittautua hankalaksi. Tämä puolestaan voi aiheuttaa ongelmia säännösten tulkinnalle. Esimerkiksi nyt ehdotetun säännöksen suhde julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädettyyn jää nähdäkseni esityksen perusteella ainakin jossain määrin epäselväksi. Sanamuotonsa perusteella säännös syrjäyttäisi julkisuuslain kyseisen momentin ja tarkoittaisi edellä toteamallani tavalla sitä, että ministeriön eduskuntaryhmien pyynnöstä hallitusohjelman neuvottelua varten laatiman minkä tahansa asiakirjan julkiseksi tuloa olisi mahdollista lykätä, jos tiedon antaminen kyseisestä asiakirjasta voisi aiheuttaa haittaa hallitusohjelman neuvottelujen toteuttamiselle. Kuitenkin säännösehdotuksen perustelujen (s. 50) mukaan ministeriön laatimat itsenäisen kokonaisuuden muodostavat selvitykset, kannanotot tai lausunnot jäisivät tyypillisesti säännösehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaisten asiakirjojen julkiseksi tulon ajankohdan olisi siten ilmeisesti tarkoitus jatkossakin määräytyä julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti, vaikka ehdotettu säännös sanamuotonsa mukaan syrjäyttäisikin kyseisen säännöksen.

Myös säännösehdotuksen suhde julkisuuslain 5 §:n sääntelyyn asiakirjan ja viranomaisen asiakirjan määritelmistä sekä julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä asiakirjoista jää säännösehdotuksen sanamuodon perusteella avoimeksi, vaikka niiden soveltumiseen säännösehdotuksen perusteluissa viitataan (s. 50).

Mikäli hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkiseksi tulon ajankohdasta katsotaan edellä todetusta huolimatta olevan perusteltua ja tarkoituksenmukaista säätää erityislaissa, tulee esityksen jatkovalmistelussa varmistaa, että säännösehdotus ei aiheuta teknisiä tai sisällöllisiä yhteensovittamishaasteita julkisuuslain sääntelyn kanssa.

Tehtävään määrääminen

Tehtävään määräämisessä on kyse työnantajan työjohto- ja valvontaoikeuteen sekä eri hallinnonaloilla asetuksentasoisina säädettyihin ministeriöiden työjärjestyksiin tällä hetkellä perustuvasta menettelystä töiden organisoimiseksi ja tehtävien järjestelemiseksi. Joillakin

hallinnonaloilla tehtävään määräämisestä on tosin säädetty lain tasolla. Tehtävään määräämistä käytetään ministeriöissä julkisen virantäytön ohella vakiintuneesti erityisesti erilaisissa osastopäällikkötasoa alemmissa esihenkilötehtävissä mutta myös asiantuntijatehtävissä.

Tehtävään määräämisestä ei ole olemassa yleissääntelyä lukuun ottamatta valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 3 kohtaa ja 4 momenttia, joissa säädetään tehtävään määräämiseen liittyvästä muutoksenhausta. Valtiovarainministeriön ohjeet virantäytössä noudatettavista periaatteista (VN/30496/2024) sisältävät lisäksi suppean jakson tehtävään määräämisestä, jossa kuvataan yleisiä reunaehjoja tehtävään määräämismenettelyn käytölle.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa tehtävään määräämismenettelyyn on suhtauduttu varauksin. Jo vuonna 2000 oikeuskansleri piti menettelyn heikkoutena sitä, ettei siihen sisältynyt avoimuutta ja mahdollisten tehtävästä kiinnostuneiden henkilöiden objektiivista vertailua (oikeuskanslerin päätös 18.4.2000 dnro OKV/201/1/00). Vuonna 2005 oikeuskansleri peräänkuulutti avoimen hakukuulutuksen merkitystä tehtävään määräämismenettelyä käytettäessä (oikeuskanslerin lausunto 17.8.2005 dnro OKV/23/20/05).

Menettelyä on sittemmin kehitetty valtiovarainministeriön ohjein. Tuoreemmassa laillisuusvalvontakäytännössä on kiinnitetty huomiota muun muassa tehtävään määräämismenettelyssä tehtävien päätösten asianmukaiseen perusteleamiseen sekä hakijoiden tasapuoliseen vertailuun hakukuulutuksesta ilmenevin perustein ja todettu, ettei virkaan vaadittavia kelpoisuusvaatimuksia voi kiertää tehtävään määräyksellä (päättökseni 26.6.2019 dnro OKV/1014/1/2018 ja apulaisoikeuskanslerin päätös 16.8.2023 dnro OKV/1872/10/2022). Lisäksi on todettu, ettei tehtävään määräämistä saa käyttää laissa säädetyn virantäyttömenettelyn sivuuttamiseksi (apulaisoikeusasiamiehen sijaisen päätös 30.7.2020 dnro EOAK/7091/2019). Laillisuusvalvontaviranomaiset ja eduskunta ovat lisäksi eri yhteyksissä esittäneet selvitettäväksi tarvetta säätää tehtävään määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä lain tasolla.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että valtioneuvostosta annettuun lakiin lisättäisiin ministeriön yhteiseen virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn virkamiehen tehtävään määräämistä koskevaa sääntelyä. Edellä todettu huomioon ottaen pidän sääntelyn valmisteluun ryhtymistä sinänsä erittäin tervetulleena. Lisäksi totean, että kun tehtävään määräämismenettelyä ministeriöissä vakiintuneesti käytetään, on siitä jo hallinnon lainalaisuusperiaatteenkin näkökulmasta aiheellista säätää lain tasolla. Tässä yhteydessä kiinnitän valmistelijoiden huomiota siihen, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluista puuttuu maininta ehdotetun sääntelyn olennaisesta kytkeytymisestä perustuslain 2 §:n 3 momentin sääntelyyn.

Sen lisäksi, että mahdollisuudesta käyttää tehtävään määräämismenettelyä säädettäisiin lain tasolla, olisi sääntelyn mielestäni varmistettava menettelyn mahdollisimman suuri läpinäkyvyys sekä avoinna olevasta tehtävästä kiinnostuneiden yhdenvertainen kohtelu. Tähän nähden pidän ongelmallisena sitä, ettei esitysluonnokseen sisälly sääntelyä tehtävään määräämisessä

noudatettavasta menettelystä kuten esimerkiksi hakukuulutuksesta ja sen käyttöä koskevista poikkeuksista eikä kriteereistä, joiden perusteella henkilöitä menettelyssä valittaisiin tehtäviin, semminkin kun esitysluonnoksen perusteluissa monin paikoin kerrotaan, että sääntelyn tarkoituksena olisi vahvistaa ministeriöiden toimintatapojen yhtenäisyys (ks. esim. s. 4 ja 30). Menettelyn ja siinä tehtävien päätösten reunaehdoja kuvataan toki esityksen perusteluissa (s. 51), mutta ottaen huomioon, ettei perusteluilla ole mahdollista sitovasti säätää, olisi menettelystä ja siinä tehtäviä päätöksiä koskevan harkintavallan rajoista avoimuuden ja hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi syytä ottaa säännökset lakiin.

Tehtävään määräämismenettelyn käyttöalaa suhteessa virkanimitysmenettelyn käyttöalaan olisi perusteltua kirkastaa säätämällä lain tasolla siitä, ettei sillä voida muuttaa virkaa olennaisesti (ks. KHO:2025:21). Pidän tätä merkityksellisenä erityisesti siitä syystä, että esitysluonnokseen sisältyvä tehtävään määräämistä koskeva säännösehdotus (26 e §) jättää verrattain väljäksi sen, missä tehtävissä menettelyä voisi käyttää. Säännöksen mukaan vaikuttaisi olevan mahdollista tehtävään määräämispäätöksellä pysyvästi siirtää asiantuntija toiseen asiantuntijatehtävään, asiantuntija alempaan esihenkilötehtävään ja alempi esihenkilö toiseen alempaan esihenkilötehtävään. On kuitenkin aiheellista huomauttaa, ettei esimerkiksi kaikkiin asiantuntijatasoon tehtäviin sisälly sellaisia elementtejä ja vastuita, joita usein sisältyy alemmankin tasoihin esihenkilötehtäviin. Ministeriön organisaatioyksikön johtamistehtävä edellyttää usein aivan toisen tyyppistä perehtyneisyyttä ja valmiuksia kuin rajattu asiantuntijatehtävä. Tällaisia ovat esimerkiksi asia- ja henkilöjohtaminen, merkittäväkin ratkaisuvallan käyttö, työnantajavirkamiehen roolissa toimiminen sekä johtoryhmätyöskentely. Asiantuntijan määrääminen esihenkilötehtävään voi siten tarkoittaa sitä, että asiantuntijan virka olennaisesti muuttuu.

Edellä todetun perusteella pidän ehdotettua säännösluonnosta ongelmallisella tavalla puutteellisenä. Kannan huolta siitä, että tehtävään määräämismenettelyn käyttö ministeriöissä entisestään lisääntyy ja vakiintuu käyttöalaltaan väljän ja menettelyiltään avoimen sääntelyn puitteissa. Lain tasolla tulisi varmistaa, että mikäli tehtävään määräämismenettelyä käytetään, sen käyttöä ohjaavat selkeät reunaehdot, jotka muistuttavat virkamiesoikeuden peruslähtökohtiin kuuluvaa virkanimitysmenettelyä. Tätä puoltavat nähdäkseni sekä hallinnon oikeusperiaatteet että tarve suojata hallintoa kohtaan yleisesti tunnettavaa luottamusta. Kiinnitän myös huomiota siihen, ettei ehdotettu sääntely mahdollista eräitä poikkeustilanteita lukuun ottamatta tehtävään määräämismenettelyssä tehdyn ratkaisun saattamista tuomioistuimen arvioitavaksi vaan tehtävästä kiinnostuneiden muiden virkamiesten ja potentiaalisten ulkopuolisten hakijoiden oikeusturva jäisi pitkälti ylimpien laillisuusvalvojien valvonnan varaan. Suhtaudun tähän kriittisesti erityisesti yhdistettynä käyttöalaltaan väljään ja menettelyiltään avoimeen tehtävään määräämismenettelyn mahdollistavaan säännökseen.

Hallituksen arkistot

Hallituksen arkistoista ei ole olemassa erityistä sääntelyä. Arkistojen oikeudellinen asema on esitysluonnoksen mukaan käytännössä määräytynyt valtioneuvoston kanslian hallituskausittain antaman määräyksen sekä julkisuuslain eräiden säännösten soveltamisen kautta. Lisäksi niihin on

soveltuvin osin sovellettu eräitä arkistolain säännöksiä. Hallituksen arkistoihin tallennettuja asiakirjoja ei ole pidetty julkisuuslaissa tarkoitettuina viranomaisen asiakirjoina, mutta niillä on arvioitu kuitenkin olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa. Voin yhtyä esitysluonnoksessa esitettyyn näkemykseen (s. 23), jonka mukaan olisi hallituksen arkistoihin tallennettavien asiakirjojen yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi perusteltua selkeyttää oikeustilaa säätämällä lain tasolla arkistojen olemassaolosta ja asemasta.

Esitysluonnoksen hallituksen arkistoja koskevaan säännösehdotukseen (26 b §) sisältyy verrattain väljä hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen määritelmä, jossa ei luetella yksityiskohtaisesti, mitä asiakirjatyyppejä arkistoon tallennettaisiin. Säännösehdotuksen perustelujen (s. 45) mukaan tarkoituksena olisi, että asiakirjatyyppit tarkennettaisiin jatkossakin valtioneuvoston kanslian antamassa määräyksessä ja muussa ohjeistuksessa. Mielestäni säännösehdotukseen sisältyvää asiakirjojen tallennusvelvoitetta olisi kuitenkin perusteltua terävöittää ainakin ministerityöryhmiä, iltakouluja ja muita hallituksen neuvotteluja koskevien asiakirjojen osalta. Säännösehdotuksessa todetaan nyt, että hallituksen arkistoon tallennetaan muun ohella ”hallituksen neuvotteluihin liittyviä asiakirjoja”. Säännösehdotus jättää laajasti harkintavaltaa sen suhteen, mitä hallituksen neuvotteluihin liittyviä asiakirjoja tallentamisvelvollisuus koskisi. Hallituksen tilannekohtaisissa neuvotteluissa, iltakouluissa, ministerityöryhmissä sekä budjetti- ja JTS-riihissä käsitellään merkittävään poliittiseen ja yhteiskunnalliseen vallankäyttöön liittyviä asioita, joita koskevan tiedon säilymisellä tutkimuksen ja historiankirjoituksen käyttöön on näkemykseni mukaan erityinen arvonsa. Tällaista tietoa kertyy muun muassa hallituksen neuvottelujen asialistoihin, pöytäkirjoihin ja neuvottelumuistiinpanoihin. Näiden asiakirjojen osalta laintasoisen velvollisuuden arkiston muodostamiseen soisi olevan nyt ehdotettua vahvemman ja yksilöidymmän. Sama koskee nähdäkseni myös ministerien puheita.

Myös hallituksen arkiston muodostamisessa noudatettavat menettelyt olisi mielestäni perusteltua kirjata lain tasolle taikka säätää lain tasolla niitä koskevasta asetuksenantovaltuudesta samansuuntaisesti kuin tasavallan presidentin arkistoista on säädetty. Hallituksen arkiston muodostamisessa noudatettua menettelyä (asiakirjojen säilytysaikojen määrittely, tiedonohjaussuunnitelman laatiminen ja seulontapäätöksen tekeminen) on nyt selostettu ainoastaan esitysluonnoksen nykytilaa kuvaavassa jaksossa (s. 10-11).

Kuosmanen Taru

Oikeuskanslerinvirasto - Apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen