

Hallituksen esitys eduskunnalle valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvostosta annettua lakia siten, että siihen lisätään lainsäädännön arviointineuvostoa koskevaa sääntelyä. Arviointineuvostoa koskevat keskeiset asetuksentasoiset säännökset nostettaisiin täsmennettyinä lain tasolle. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on vahvistaa lainsäädännön arviointineuvoston asemaa ja pysyvää luonnetta lainsäädännön vaikutusarviointia arvioivana asiantuntijaelimenä. Ehdotus liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan, jonka mukaan hallitus vahvistaa lainsäädännön arviointineuvoston asemaa säätämällä siitä lailla.

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

Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi sääntelyä, jolla rajoitettaisiin tiettyjen hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta. Tämä merkitsisi rajattua poikkeusta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisiin asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohtaa koskeviin yleissäännöksiin. Ehdotetulla sääntelyllä tavoitellaan näiden asiakirjojen oikeudellisen aseman selkeyttämistä samalla kun varmistetaan sekä perustuslain mukaisen julkisuusperiaatteen toteutuminen että hallitusohjelman laatimiseksi tarvittavan neuvottelurauhan turvaaminen.

Lakiin lisättäisiin myös tehtävään määräämismenettelyä valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä koskevaa sääntelyä. Menettelystä ei ole säädetty yleislainsäädännössä. Tavoitteena on selkeyttää ministeriöissä voimassa olevaa käytäntöä sekä yhtenäistää sitä valtioneuvostotasolla.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Nykytila.....	5
2.2 Nykytilan arviointi	19
3 Tavoitteet	26
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	27
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	27
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	28
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	28
4.2.2 Vaikutukset perusoikeuksiin	28
4.2.3 Viranomaisvaikutukset.....	29
4.2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset	30
4.2.5 Tietosuojavaikutukset	31
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	33
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	33
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	37
6 Lausuntopalaute	43
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	43
8 Lakia alemman asteinen sääntely	52
9 Voimaantulo	53
10 Toimeenpano ja seuranta	53
11 Suhde muihin esityksiin.....	53
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	53
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	54
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	54
LAKIEHDOTUS	60
Laki valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta.....	60
LIITE	63
ASETUSLUONNOS	63
Valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta	63

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

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

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

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

Pääministeri Sanna Marinin ja pääministeri Petteri Orpon hallituskausien aikana on valmisteltu sekä julkisuuslain että arkistolain (831/1994) uudistamiseen liittyviä toimia. Oikeusministeriö asetti ajalle 22.1.2021–31.10.2023 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella julkisuuslain ajantasaistamiseksi tarvittavat lain säädännön muutosehdotukset. Työryhmä luovutti mietintönsä oikeusministeriölle 12.12.2023. Opetus- ja kulttuuriministeriössä puolestaan on vireillä arkistolain uudistaminen. Uutta arkistointilakia koskeva hallituksen esitys on ollut lausuntokierroksella 28.1.–11.3.2025 ja esitysluonnoksen mukaan uusi laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2026 alusta. Julkisuuslain ja arkistolain uudistamishankkeiden sekä käytännön kokemusten myötä on noussut esille tarve säännellä nykyistä tarkemmin myös hallitusten arkistojen oikeudellista asemaa. On nähty perustelluksi, että asiasta ei säädettäisi edellä mainituissa hallinnon yleislaeissa, vaan erillisellä sääntelyllä valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003, jäljempänä *valtioneuvostolaki*).

Lisäksi esitetään, että valtioneuvostolakiin lisättäisiin sääntelyä, jolla rajoitettaisiin tiettyjen hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta. Ehdotettu sääntely merkitsisi rajattua poikkeusta julkisuuslain mukaisiin asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohtaa koskeviin yleissäännöksiin. Esille on noussut tarve selkeyttää tiettyjen hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen oikeudellista asemaa.

Hallitusneuvotteluissa on kyse merkittävästä yhteiskunnallisesta ja poliittisesta prosessista, jossa tavoitteena on muodostaa Suomen tuleva hallitus ja hallituspuolueiden yhdessä neuvottelma hallitusohjelma. Hallitusneuvotteluista ja ministeriöiden roolista hallitusneuvotteluiden yhteydessä on kuitenkin niukasti sääntelyä, eikä lainsäädäntöön sisälly esimerkiksi hallitusneuvottelujen yhteydessä muodostuvien asiakirjojen julkisuutta koskevaa erityissääntelyä. Julkisuuslain ajantasaistamista valmistellut oikeusministeriön asettama työryhmä (OM083:00/2020) on työnsä loppupuolella arvioinut tarvetta säätää erikseen julkisuuslaissa hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta koskevista kysymyksistä. Työryhmä päätyi kuitenkin siihen, ettei säännösehdotusta sisällytetty työryhmän mietinnön säännösehdotuksiin, vaan mietinnössä todetaan, että sääntelyn tarvetta ja toteutustapaa tulee arvioida myöhemmin (Julkisuuslain ajantasaistaminen, työryhmän mietintö, Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, s. 80).

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

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

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

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä valtioneuvoston kansliassa.

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi järjestettiin lausuntokierros xx.xx.–xx.xx.2025 lausuntopalvelu.fi -verkkopalvelussa. Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot 51 taholta. Myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa esitysluonnoksesta lausuntonsa lausuntopalvelu.fi -verkkopalvelussa.

Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot ovat tutustuttavissa lausuntopalvelu.fi -verkkopalvelussa ja valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella VNK015:00/2025.

Esitysluonnoksen hallitusten arkistoihin kuuluvia asiakirjoja koskevasta sääntelystä on kuultu valmistelun yhteydessä Kansallisarkistoa. Hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuuskysymyksiä ja pohjaehdotuksia on käsitelty julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleessa työryhmässä.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykytila

Lainsäädännön arviointineuvosto

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

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

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

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

Arviointineuvosto valitsee hallituksen lain säädäntöohjelmasta, hallituksen lain säädäntösuunnitelmasta tai muulla tavoin ne hallituksen esitykset, joista se antaa lausuntonsa. Valinnassa on painotettu taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittäviä esitysluonnoksia. Tavoitteena on

ollut valita arvioitavia esityksiä kaikista ministeriöistä. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66, s. 11) mukaan hallituksen esityksessä kuvataan hankkeen olennaiset vaikutukset. Neuvosto arvioi, kuinka hallituksen esitysten luonnoksissa vaikutuksia on arvioitu. Neuvosto tarkastelee esitysluonnoksissa kaikkia arvioitavien vaikutusten vaikutuslajeja. Neuvoston tehtävänä ei ole tehdä vaikutusarviointeja, vaan se arvioi laadittuja vaikutusarviointeja ja niiden laatua. Vaikutusarvioiden lisäksi neuvosto tarkastelee myös esitysluonnoksen muita perusteluja. Neuvosto tarkastelee, miten hallituksen esityksen luonnos on valmisteltu kokonaisuutena. Neuvosto antaa kokonaisarvion siitä, onko esitysluonnoksen vaikutusarviointien tietopohja ollut riittävä, ovatko vaikutusarvioinnin pohjalta tehdyt johtopäätökset uskottavia ja ovatko esitetyt perustelut läpinäkyviä ja kestäviä. Arviointi perustuu lainvalmistelun ja säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjeistukseen. Neuvosto arvioi, kuinka hyvin ohjeistusta on noudatettu. Neuvosto antaa lausunnoissaan ehdotuksia ja suosituksia siitä, miten vaikutusarviointia voitaisiin parantaa sekä myönteistä palautetta hyvin valmistelluista esitysluonnoksista. Neuvosto otti keväällä 2018 lausunnoissaan käyttöön viisi standardilausumaa, jotka kuvaavat neuvoston käsitystä esitysluonnoksen laadusta.

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

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

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

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

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

Taulukko 2. Arviointineuvoston hallituksen esitysluonnosten käsittelyajan mediaani työpäivinä.

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

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

Lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan neuvosto voi tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi. Se voi säädösten tultua voimaan myös arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti. Neuvosto ei ole toimintansa aikana tehnyt jälkiarviointeja. Neuvosto on tehnyt kaksi aloitetta lainvalmistelun kehittämiseksi. Neuvosto on maaliskuussa 2019 ehdottanut, että Suomeen laadittaisiin valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä. Valtioneuvoston yhteiset periaatteet lainsäädännön seurannasta ja

jälkiarvioinnista julkaistiin toukokuussa 2023. Maaliskuussa 2024 neuvosto esitti, että hallituksen esityksiin lisättäisiin tai sen ohessa olisi noin yhden sivun tiivistelmä esityksen tavoitteista, keskeisistä ehdotuksista ja olennaisista vaikutuksista. Valtioneuvostossa lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän toimeksiannosta on arvioitu toteuttamisvaihtoehtoja tälle neuvoston tekemälle aloitteelle.

Lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n mukaan neuvostossa on puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa sekä enintään kuusi muuta jäsentä. Asetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto määrää neuvoston puheenjohtajan ja muut jäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Neuvosto valitsee jäsenistään itselleen kaksi varapuheenjohtajaa. Asetuksen perustelumaikeuden mukaan valtioneuvoston yleisistunto nimittää puheenjohtajan ja muut jäsenet. Arviointineuvosto on asetettu valtioneuvoston kanslian esityksestä. Puheenjohtajan lisäksi kulloinkin asetettuna olleen neuvoston jäsenten määrä on vaihdellut kuudesta kahdeksaan. Nykyisessä, toimikautensa 15.4.2025 aloittaneessa neuvostossa jäseniä on puheenjohtajan lisäksi kuusi. Asetuksen 4 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston kanslia nimittää neuvoston sihteerit ja mahdolliset pysyvät asiantuntijat. Sihteerit toimivat asioiden esittelijöinä neuvostossa. Sihteerit ovat kokopäivätoimisia virkamiehiä, joita on kerrallaan ollut kahdesta neljään. Vuonna 2023 neuvostoon perustettiin pääsihteerin tehtävä. Tavoitteena on ohjata sihteerien työtä, keventää neuvoston puheenjohtajan työtaakkaa ja lisätä neuvoston vuorovaikutusta ministeriöiden kanssa. Neuvoston toiminnan tukemiseen on ollut nimitettynä yksi sivutoiminen pysyvä asiantuntija. Neuvosto on vahvistanut itselleen työjärjestyksen työnsä järjestämisestä ja asioiden käsittelystä.

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

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

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

suositusten määrää ja laatua, antamiensa standardilausumien jakaumaa sekä yleisemmin sitä, miten ministeriöiden valmisteleminen hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatu on kehittynyt.

Hallitusten arkistoihin kuuluvat asiakirjat

Hallitusten arkistojen taustaa

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

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

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

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

Valtioneuvoston arkiston 9.8.1990 päivätyn johtosäännön mukaan valtioneuvoston arkistoon arkistoituihin alkujaan sekä nykyisen julkisuuslain sääntelyn mukaisia viranomaisen asiakirjoja että valtioneuvoston ja ministerien toimintaan liittyviä sellaisia muita asiakirjoja, jotka nykykäytännön mukaan arkistoidaan hallituksen arkistoon. Valtiovarainministeriö asetti vuonna 1998 valtioneuvoston tietopalvelun yhteistyöryhmän VALTIPAn esityksestä valtioneuvoston asiakirjojen säilytysuunnitelma -hankkeen (VM 0220:01/02/02/1998), jonka tavoitteena oli kehittää valtioneuvoston yhteisten asiakirjojen ja niihin rinnastettavien tietoaineistojen käsittelyä, seurantaa ja arkistointia. Hankkeen laatimasta työryhmämuistiosta (Valtioneuvoston ja eduskunnan yhteisten asiakirjojen ja niihin rinnastettavien tietoaineistojen säilytysvastuut, -muodot

ja -ajat, Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 27/99) käy ilmi se nykyisinkin käytössä oleva periaate, että hallituksen arkistoon kuuluvat sellaiset hallituksen asiakirjat, jotka eivät julkisuuslain tai arkistolain perusteella kuulu virka-arkistoon. Valtioneuvoston kanslia asetti vuonna 2005 työryhmän kehittämään valtioneuvoston arkiston säilytysvastuuta (VNK007:00/2005). Työryhmä julkaisi väliraportin ja loppuraportin (Valtioneuvoston arkiston säilytysvastuun kehittäminen, Valtioneuvoston kanslian raportteja 6/2006). Loppuraportissa ehdotettiin valtioneuvoston arkiston siirtämistä Kansallisarkiston yhteyteen vuoden 2008 alusta lähtien. Lisäksi raportissa esitettiin, että vastuu hallitusten asiakirjoista säilyisi edelleen valtioneuvoston kanslialla.

Vuonna 2006 valtioneuvoston kanslia asetti hankkeen hallitusten asiakirjojen käsittely- ja arkistointiohjeen laatimiseksi (VNK020:00/2006). Hankkeen tehtävänä oli laatia ohjeet hallitusten asiakirjojen rekisteröinnistä, arkistoinnista ja niiden siirtämisestä valtioneuvoston kanslian arkistoon. Lisäksi osana tehtävää laadittiin arkistonmuodostussuunnitelma hallitusten asiakirjoille säilytysaikoinen sekä määriteltiin hallitusten asiakirjojen käyttörajoitukset eli niiden julkisuus, salassapito ja luvanvaraisuus. Hankkeen lopputulemana laadittiin hallitusten asiakirjojen käsittely- ja arkistointiohje (11.4.2008). Ohjeen mukaan hallituksen erottua arkistot tuli koota ministeriöistä valtioneuvoston kanslian arkistoon, jossa niitä säilytetään 25 vuotta, minkä jälkeen ne siirretään Kansallisarkistoon. Ohjeessa myös todettiin hallitusten asiakirjojen olevan tutkimusluvan alaisia.

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

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

Vakiintuneesti on katsottu, että arkistolaki ei velvoita arkistoimaan hallituksen arkistoon tallennettavia asiakirjoja. Hallituksen ei ole katsottu olevan arkistolaissa tarkoitettu arkistonmuodostaja. Arkistolain säännöksiä on kuitenkin soveltuvin osin sovellettu myös hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin. Hallitusten arkistoihin tallennetuille asiakirjoille on määritelty esimerkiksi säilytysajat ja tehty hallitusten arkistonmuodostussuunnitelma (nykyisin tiedonohjaussuunnitelma). Arkistolain 8 §:n 3 momentin mukaan arkistolaitos määrää, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi (seulontapäätös). Valtioneuvoston kanslia on vuonna 2010 tehnyt Kansallisarkistolle hallitusten arkiston asiakirjoja koskevan

seulontaesityksen ja Kansallisarkisto on antanut seulontapäätöksen (AL/12501/07.01.01.03.01/2010, 5.8.2010). Se koskee sellaisia asiakirjoja, jotka eivät ole muodostuneet arkistolaissa tarkoitetun arkistonmuodostajan toiminnassa. Kansallisarkisto on määrännyt hallitusten arkistonmuodostussuunnitelmassa mainitut asiakirjat pysyvään säilytykseen pääosin valtioneuvoston kanslian tekemän esityksen mukaisesti. Kyseinen seulontapäätös on edelleen voimassa. Arkistolain 8 §:n 3 momenttia ei ole sidottu arkistonmuodostajaan. Kansallisarkistoon voidaan siirtää myös muita kuin arkistonmuodostajan arkistointivelvoitteen piiriin kuuluvia asiakirjoja ja näistä asiakirjoista voidaan siirtomenettelyiden ja säilytysajan vahvistamiseksi hakea ja antaa seulontapäätös. Seulontapäätösten hakeminen on liittynyt asiakirjojen säilytykseen liittyviin käytännön ratkaisuihin ja säilytysaikaan, eli sen ratkaisemiseen, mitkä hallituksen arkistoon kuuluvista asiakirjoista ovat pysyvästi säilytettäviä. Kyse ei ole ollut siitä, että valtioneuvoston kanslia olisi katsonut olevansa velvoitettu arkistomaan kyseisiä asiakirjoja ja hakemaan seulontapäätöstä arkistolainsäädännön nojalla.

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

Hallituksen arkiston oikeudellinen asema

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

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

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa säädetään sisäisen työskentelyn asiakirjoista. Säännöksen ensimmäisen virkkeen mukaan lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomais-ten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomais-ten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Säännöksen toisessa virkkeessä todetaan, että jos asiakirjat kuitenkin liitetään

arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla. Hallituksen asiakirjoja ei arkistoida sen vuoksi, että velvoite arkistointiin muodostuisi arkistolainsäädännön perusteella, joten ne eivät kuulu julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Tallentaminen ja arkistointi perustuvat vuosikymmenten aikana muodostuneeseen vakiintuneeseen käytäntöön ja nykytilanteessa valtioneuvoston kanslian antamaan määräykseen. Kyseessä on eräänlainen asiakirjojen omaehtoinen arkistointi, koska kyseisillä asiakirjoilla arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa, vaikka voimassa oleva lainsäädäntö ei velvoita niiden arkistointiin.

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

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

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

Hallituksen arkistoon kuuluu myös julkisuuslain 5 §:n 5 momentin nojalla salassa pidettäviä asiakirjoja. Näitä asiakirjoja viranomainen ei lähtökohtaisesti voi näyttää eikä luovuttaa siviiliselälle, ellei tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen ole laissa erikseen

nimenomaisesti säädetty. Julkisuuslain 27 ja 28 §:ssä säädetään salassa pidettävien asiakirjojen antamisesta tieteellistä tutkimusta varten ja muihin kyseisissä säännöksissä mainittuihin tarkoituksiin. Salassa pidettävien asiakirjojen osalta tutkimuslupaharkinnassa onkin sovellettu soveltuvin osin näitä julkisuuslain säännöksiä. Tietojen antaminen hallituksen arkistoon tallennetuista asiakirjoista on kuitenkin aina harkinnanvaraista, myös sellaisten asiakirjojen osalta, jotka eivät ole julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä, koska nämä asiakirjat eivät kuulu julkisuuslain soveltamisalaan. Tutkimuslupamenettelyssä on vuosien saatossa ollut vaihtelevia käytänteitä. Linjaksi on muodostunut, että tutkimuslupa hallituksen arkistoon myönnetään vain tieteellisen tutkimuksen käytötarkoituksiin.

Hallituksen arkistoon tallennettavista asiakirjoista on muodostunut myös oikeuskäytäntöä. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä (KHO:2020:48) kysymys koski sitä, kuuluiko eräs yksityishenkilön ministerille lähettämä kansalaiskirje julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Päätöksen mukaan ministereille lähetettyjen kansalaiskirjeiden julkisuusasemaa koskevan arvioinnin lähtökohta oli, että ministeri on paitsi poliittista luottamustehtävää hoitava hallituksen jäsen, myös ministeriönsä päällikkö, joka tässä ominaisuudessa käsittelee ministeriön toimialaan kuuluvia asioita. Päätöksessä todettiin, että sellaiset ministerin saamat sinänsä kansalaiskirjeiksi luonnehdittavat asiakirjat, joiden oli sisältönsä perusteella katsottava toimitetun ministerille ministeriön toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa, olivat tuon ministeriön hallussa olevia viranomaisen asiakirjoja. Kysymyksessä olevan kansalaiskirjeen oli sisältönsä ja 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 ja tällaiset asiakirjat jäävät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

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

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaistavana on ollut myös kaksi valitusta (25.10.2017, 17/0591/5 ja 17/0592/5), jotka koskivat pääministerin saamia ja lähettämiä sähköpostiviestejä koskeneita tietopyyntöjä. Helsingin hallinto-oikeus on todennut ratkaisuisaan, ettei se seikka, että sähköpostikeskustelun osapuolena on pääministeri, sellaisenaan ole peruste arvioida julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua viranomaisen tehtäviin tai toimialaan kuuluvan asian käsitettä laajentaen. Hallinto-oikeus katsoi, että sisältönsä perusteella arvioituna sähköpostikeskustelu ei ollut sellainen, että se koskisi viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvaa asiaa, joten sähköpostikeskustelun sisältämät viestit eivät olleet julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja.

Hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuus

Hallitusneuvotteluita ja asiakirjajulkisuutta koskeva voimassa oleva lainsäädäntö

Perustuslain 60 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan valtioneuvostoon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä muita ministereitä. Perustuslain 61 §:ssä säädetään valtioneuvoston muodostamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää tähän tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. Pykälän 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta. Perustuslain 62 §:n mukaan valtioneuvoston on viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Samoin on meneteltävä valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa. Hallitusneuvottelut ja hallitusohjelma perustuvat edellä mainittuihin perustuslain säännöksiin, eikä niistä ole tarkemmin erikseen säädetty tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä. Perustuslain esitöiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 42) perustuslaissa ei tarkemmin säänneltäisi puolueiden ja eduskuntaryhmien välisiä neuvotteluja eikä niiden käynnistämistä ja ohjaamista. Esitöiden mukaan nämä seikat jäisivät parlamentaaristen käytäntöjen varaan, ja ne voisivat vaihdella poliittisesta tilanteesta riippuen.

Käytännöksi on vakiintunut, että hallituksen muodostaminen ja hallitusohjelman laadinta koostuvat hallitusneuvotteluiden tunnusteluvaiheesta ja varsinaisista hallitusneuvotteluista. Uuden hallituksen muodostaminen käynnistyy eduskunnan järjestäytymisen ja valtiopäivien avajaisten jälkeen. Vaaleissa eniten kansanedustajia saaneen eduskuntaryhmän edustaja kutsuu ryhmien edustajat neuvotteluun, jossa sovitaan hallitusneuvottelujen tunnusteluvaiheen vetäjästä. Hallitustunnustelija esittää eduskuntaryhmille kysymyksiä, joilla hän selvittää puolueiden näkemyksiä hallituksen muodostamisen kannalta keskeisiksi katsomiinsa kysymyksiin. Vastausten ja käymiensä keskustelujen perusteella hallitustunnustelija ilmoittaa, mitkä ryhmät aloittavat neuvottelut uuden hallituksen muodostamisesta. Hallitusneuvotteluissa puolueiden edustajista koottu ryhmä neuvottelevat hallituksen yhteisistä tavoitteista. Ryhmissä käy kuultavina asiantuntijoita ja eturyhmien edustajia. Hallitusneuvotteluissa neuvotellaan hallituksen ohjelmasta, sovitetaan ministerien määrästä sekä ministerisalkkujen jakautumisesta ja työnjaosta puolueittain.

Julkisuuslaissa ei ole hallitusneuvotteluihin liittyviin asiakirjoihin kohdistuvaa erityissääntelyä eikä lain esitöissä asiaa koskevia mainintoja. Hallitustunnustelut ja -neuvottelut ovat eduskuntapuolueiden poliittinen prosessi, joihin itsessään ei sovelleta julkisuuslakia, sillä ”hallitusneuvottelut” ei ole sellainen orgaani, johon julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisen käsite soveltuisi. Myöskään eduskunnan työjärjestyksessä ei ole hallitustunnustelujen tai -neuvottelujen asiakirjajulkisuutta koskevaa sääntelyä.

Hallitusneuvottelujen yhteydessä muodostuu kuitenkin julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja, kun julkisuuslaissa tarkoitetut viranomaiset, esimerkiksi ministeriöt, osallistuvat neuvotteluprosessiin. Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta. Ministeriöiden tehtävistä hallitusneuvottelujen aikana ei ole erikseen tarkemmin säädetty, mutta käytännössä ministeriöt ovat olleet keskeisessä roolissa hallitusohjelman aikaansaamiseksi tarvittavan tiedon tuottamisessa. Johtuen muun muassa ministeriöiden toimialoista ja asioiden jaosta niiden kesken, on joidenkin ministeriöiden rooli hallitusneuvotteluissa tyypillisesti korostunut. Ministeriöissä muodostuu hallitusneuvotteluihin liittyviä viranomaisen asiakirjoja sekä ministeriölle saapuvista asiakirjoista että ministeriössä laadituista asiakirjoista. Neuvottelujen näkökulmasta prosessiin ja siinä muodostuviin asiakirjoihin ei sovelleta julkisuuslakia, kun taas viranomaisten näkökulmasta asiakirjojen julkisuuslainsäädännön ratkaistaan julkisuuslain säännösten perusteella.

Suomessa lähtökohtana on viranomaisten asiakirjojen julkisuus, jota perustuslain 12 §:n mukaisesti voidaan rajata vain välttämättömien syiden perusteella. Julkisuuslaissa asiakirjojen julkisuutta on rajattu erilaisten salassapitoperusteiden nojalla, sääntelyllä asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohdasta sekä rajaamalla tietyt asiakirjatyytit, kuten luonnokset, muistiinpanot ja

sisäisen työskentelyn asiakirjat julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Julkisuuslaki sisältää erityisiä säännöksiä poliittisen neuvottelurauhan suojaamisesta tietyissä tilanteissa (esim. 24 §:n 1 momentin 1, 2 ja 11 kohdan salassapitoperusteet). Tarvetta turvata asioiden valmistelurauhaa puolestaan ilmentää julkisuuslain 6 §:n julkiseksi tulemisen ajankohtaa määrittävä sääntely (esim. 6 §:n 1 momentin 3, 4, 8 ja 9 kohdat).

Julkisuuslain 7 §:n mukaan viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomainen on sen saanut, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta tässä tai muussa laissa säädetä. Viranomaisen laatiman asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohta puolestaan määräytyy julkisuuslain 6 §:n säännösten perusteella. Julkisuuslain säännöskohtaisten perustelujen mukaan 6 §:n sääntely ilmentää toisaalta sitä valmistelun julkisuuden kannalta keskeistä periaatetta, jonka mukaan asiakirjan julkiseksi tulemistä arvioidaan asiakirja- ja viranomaiskohtaisesti (HE 30/1998 vp, s. 59/II). Toisaalta erikseen säädettyissä tilanteissa asiakokonaisuuden valmisteluun liittyvät asiakirjat tulevat julkisiksi vasta asian käsittelyn päättyessä.

Valmistelurauhaa turvataan myös julkisuuslain 5 §:n 4 momentin sisäisen työskentelyn asiakirjan määritelmän kautta jättämällä sisäisen työskentelyn asiakirjoiksi luokiteltavat asiakirjat julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Yleisesti ottaen valmistelu- ja neuvottelurauhan voidaan katsoa olevan edellytyksenä laadukkaalle valmistelulle ja päätöksenteolle. Julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa määritellään sisäisen työskentelyn asiakirjoiksi viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laaditut asiakirjat. Julkisuuslain esitöissä 5 §:n 4 momentin perusteluissa (HE 30/1998, s. 57/II) todetaan, että sisäisen työskentelyn asiakirjojen jättämistä julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle on pidettävä välttämättömänä selkeyssyistä sekä viranomaisissa toimivien mielipiteen vaihdon ja muiden normaalien kommunikointimahdollisuuksien turvaamiseksi. Lisäksi perusteluissa (s. 58/I) todetaan, että virkamiesten ja vastaavasti viranomaisen toimeksiantotehtävää suorittavan ja viranomaisen edustajien välisen kommunikoinnin ja mielipiteidenvaihdon vapauden säilyttäminen on välttämätöntä viranomaisen toiminnan turvaamiseksi.

Hallitusneuvottelut ja nykyinen julkisuuslain tulkintakäytäntö

Hallitusneuvotteluihin kohdistuva julkisuusintressi on liittynyt useimmiten ensisijaisesti siihen, mistä asioista ja yksityiskohdista neuvotteluissa keskustellaan, ei välttämättä niinkään viranomaisen neuvotteluita varten tuottamaan tietosisältöön itsessään. Joissain tilanteissa voikin olla niin, että neuvotteluissa hyödynnettävät tiedot ovat sinänsä jo aikaisemmin sellaisenaan tulleet julkiseksi, esimerkiksi tiedot on saatettu julkaista viranomaisen julkaisussa tai ne sisältyvät jo aiemmin laadittuun julkiseen viranomaisen asiakirjaan. Julkisuuslain säännösten nojalla on mahdollista saada selville neuvotteluiden sisältöä koskevia tietoja siltä osin kuin asiakirjoja ja tietoja neuvotteluihin ovat tuottaneet viranomaiset. Muiden kuin viranomaisten neuvottelijoille tuottamat asiakirjat ja tiedot eivät sen sijaan kuulu julkisuuslain soveltamisalan piiriin.

Ministeriöissä hallitusneuvotteluita varten laaditut viranomaisen asiakirjaksi katsottavat asiakirjat rekisteröidään ja tallennetaan valtioneuvoston asianhallintajärjestelmään. Valtioneuvoston asianhallintajärjestelmään tallennetaan myös hallitusneuvottelijoiden ministeriöille toimitamat viranomaisen asiakirjoiksi katsottavat aineisto- ja kuulemispyynnöt.

Julkisuuslain mukaiset salassapitoperusteet ovat pääosin ongelmitta sovellettavissa hallitusneuvotteluihin liittyviin asiakirjoihin, mutta asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohtaa koskevan julkisuuslain 6 §:n soveltamiseen on liittynyt useita tulkinnallisia kysymyksiä.

Hallitusneuvotteluita koskevien erityissäännösten puuttuessa sovellettavaksi tulevat julkisuuslain yleiset julkiseksi tulon ajankohtaa koskevat säännökset. Tulkinnallista on erityisesti se, millä edellytyksillä 6 §:n 1 momentin 5, 8 ja 9 kohtia tulee ja voidaan soveltaa hallitusneuvotteluita varten laadittuihin asiakirjoihin. Mainitun 5 kohdan mukaan tutkimus ja tilasto sekä niihin verrattavissa oleva yleisesti merkittävän ratkaisun tai suunnitelman esillä olevia vaihtoehtoja, niiden perusteita ja vaikutuksia kuvaava itsenäisen kokonaisuuden muodostava selvitys, silloinkin kun se liittyy muuten keskeneräiseen asiaan, tulee julkiseksi, kun se on valmis käyttötarkoitukseensa. Mainitun 8 kohdan mukaan päätös, lausunto, toimituskirja ja viranomaisen sopimusosapuolena tekemä ratkaisu sekä niiden käsittelyä varten viranomaisessa laaditut muistioidet, pöytäkirjat ja muut kuin 1–3 tai 5–7 kohdassa tarkoitettut asiakirjat tulevat julkisiksi, kun päätös, lausunto, toimituskirja tai sopimus on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu. Mainitun 9 kohdan mukaan muu kuin 1–3 sekä 5–8 kohdassa tarkoitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun asia, jota se koskee, on siinä viranomaisessa käsitelty loppuun.

Ministeriöille saapuvat asiakirjat ovat tyypillisesti neuvotteluista ja neuvottelijoilta tulevia yhteydenottoja. Viranomaiselle toimitettu asiakirja tulee julkisuuslain 7 §:n 1 momentin mukaan julkiseksi saapuessaan viranomaiselle, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetä. Hallitusneuvotteluiden tilanteessa sääntelyn soveltaminen merkitsee sitä, että esimerkiksi neuvottelijoiden ministeriölle kirjallisesti esittämät kysymykset ovat lähtökohtaisesti heti julkisia, kun ne on toimitettu ministeriölle.

Julkisuuslain tulkintakysymykset ovat nousseet erityisesti esille kevään 2023 eduskuntavaalien jälkeisissä hallitusneuvotteluissa. Julkisuuslain tulkintaan ministeriöissä laadittujen asiakirjojen osalta vaikutti Helsingin hallinto-oikeuden vuonna 2020 antama ratkaisu (20/0040/1), joka koski kevään 2019 hallitusneuvotteluiden yhteydessä laadittua asiakirjaa. Tietopyynnön kohteena oli valtioneuvoston kanslian laatima yhteenveto ministeriöiden vastauksista hallitustunnustelijan kysymyksiin, jonka antamisesta hallitusneuvotteluiden aikana valtioneuvoston kanslia oli kieltäytynyt julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 8 kohdan nojalla. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että vaikka hallitusohjelma on valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävä valtioneuvoston asiakirja, jonka valtioneuvosto antaa eduskunnalle tiedonantona perustuslain 62 §:n mukaisesti, kyseessä olevia asiakirjoja oli hallinto-oikeuden mukaan pidettävä viranomaisen ulkopuolisen tahon pyynnöstä laadittuna selvityksenä, joka on tullut julkiseksi, kun se on julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettulla tavalla ollut valmis käyttötarkoitukseensa eli kun se on luovutettu hallitustunnustelijalle. Kyseinen ratkaisu vaikutti kevään 2023 hallitusneuvotteluiden tulkintakäytäntöihin. Aiemmin jokseenkin vakiintunut käytäntö oli ollut, että hallitusneuvotteluihin toimitettujen viranomaisen asiakirjojen oli katsottu olevan hallitusohjelman valmisteluun liittyviä valmisteluasiakirjoja, jotka tulevat julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaisesti julkisiksi viimeistään silloin, kun hallitusohjelma on annettu tiedonantona eduskunnalle.

Kevään 2023 hallitusneuvotteluiden osalta Helsingin hallinto-oikeuden ratkaistavana on ollut kaksi hallitusneuvotteluiden asiakirjajulkisuutta koskevaa valitusta, jotka molemmat koskivat valtiovarainministeriön päätöksiä. Näissä päätöksissä valtiovarainministeriö oli katsonut pyydettyjen asiakirjojen tulevan julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 8 tai 9 kohdan nojalla julkisiksi viimeistään siinä vaiheessa, kun valtioneuvoston yleisistunnon päätös hallitusohjelman tiedoksiannosta annetaan eduskunnalle ja asia on käsitelty loppuun ministeriössä. Helsingin hallinto-oikeus on 28.11.2024 antamissaan päätöksissä (7148/2024 ja 7149/2024) katsonut, että asiakirjat olivat julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla tulleet julkiseksi sillä hetkellä, kun ne oli annettu hallitustunnustelijalle tai hallitusneuvottelijoille.

Hallinto-oikeus on 28.11.2024 annettujen päätöstensä perusteluissa viitannut siihen, että asiakirjoissa ei ole kyse hallitusohjelman luonnoksesta, vaan asiakirjat ovat selvityksiä tietyistä tai tietyistä hallitusohjelman laatimiseen liittyneistä kysymyksistä ja asioista, joten kunkin asiakirjan on katsottava muodostavan julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettulla tavalla itsenäisen kokonaisuuden. Hallinto-oikeus on todennut hallitustunnustelijan ja muiden hallitusneuvotteluihin osallistuvien tahojen olevan viranomaisen ulkopuolisia tahoja ja näin ollen niille luovutetut asiakirjat ovat lähtökohtaisesti tulleet julkisiksi, kun ne ovat julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettulla tavalla olleet valmiita käyttötarkoitukseensa eli kun ne on luovutettu hallitustunnustelijalle tai muulle hallitusneuvotteluihin osallistuvalla taholla. Hallinto-oikeus on edelleen todennut, että hallitustunnustelijalle tai muulle hallitusneuvotteluihin osallistuvalla taholla kertaalleen luovutettuun asiakirjaan ministeriössä tehtävistä muutoksista syntyy uusi viranomaisen asiakirja, joka vastaavasti tulee julkiseksi, jos se luovutetaan hallitustunnustelijalle tai muulle hallitusneuvotteluihin osallistuvalla taholla. Hallinto-oikeus on perusteluissaan viitannut lisäksi siihen, ettei kyse ole ministeriön alustavia sisäisiä keskusteluja palvelevista asiakirjoista, koska asiakirjat on laadittu vastauksiksi hallitustunnustelijan kysymyksiin ja luovutettu hallitustunnustelijan käyttöön.

Tehtävään määrääminen valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä

Valtion virkasuhteissa noudatetaan pääsääntöisesti avoimeen julkiseen hakuun perustuvaa virantäyttöä, josta on säädetty perustuslaissa sekä valtion virkamieslaissa. Viran täyttäminen perustuu perustuslain 125 §:ssä säädettyihin yleisiin virkanimitysperusteisiin, joita ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Yleisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtion virkamieslain 6, 7 ja 8 §:ssä. Näitä ovat kielitaito, kansalaisuus ja ikä. Erityisistä kelpoisuusvaatimuksista voi olla säännöksiä asianomaista viranomaista koskevassa laissa tai hallintoasetuksessa. Erityisiä kelpoisuusvaatimuksia ovat esimerkiksi vaadittava koulutus tai tutkinto, tehtävien edellyttämä kokemus tai perehtyneisyys viran tehtäväalaan.

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

Valtion virkamieslain muuttamista koskevan lain 57 §:n 3 momentin esitöissä (HE 61/2011 vp, s. 18–19) todetaan, että tehtävään määräämisellä tarkoitetaan tässä säännöksessä tilanteita, joissa viraston palveluksessa oleva virkamies määrätään hoitamaan esimerkiksi virastossa olevaa esimiestehtävää. Tehtävään määräämisestä ei ole säännöksiä valtion virkamieslaissa tai valtion virkamiesasetuksessa. Jos järjestelmä otetaan käyttöön virastossa, siitä määrätään työjärjestyksessä. Samalla määritellään, onko annettava tehtävään määräys voimassa määrääjän vai toistaiseksi. Tällaisissa asioissa on kyse normaalista töiden organisoinnista ja tehtävien järjestelystä. Tehtävään määrääminen toteutetaan yhteisymmärryksessä asianomaisen virkamiehen kanssa. Pääsääntönä on viraston sisäinen ilmoittautumismenettely, jossa halukkaat virkamiehet voivat ilmoittautua esimerkiksi esimiestehtävään. Tehtävään määräämistä rajoittavat vain virkamiehen virkanimike ja kyseistä virkaa koskevat säännökset.

Erityissääntelyä tehtävään määräämisen liittyen on niin ulkoministeriötä ja ulkoasiainhallintoa kuin Puolustusvoimia ja Rajavartiolaitosta koskevassa lainsäädännössä. Myös joidenkin ministeriöiden työjärjestyksissä säädetään tehtävään määräämismenettelyn käytöstä.

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

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

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

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

Myös eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan (EOAK/7091/2019) todennut, että laissa sääntelemätöntä mutta sinänsä tietyissä tilanteissa ja tietyin reunaehdoin sallittua tehtävään

määräämismenettelyä ei saa käyttää laissa säädetyn virantäyttömenettelyn sivuuttamiseksi. Viranomaisen tulee noudattaa lakia ja käyttää harkintavaltaansa vain siihen, mihin se on lain mukaan tarkoitettu.

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

Tehtävään määräämismenettelyä käytetään ministeriöissä vakiintuneesti erilaisissa osastopäällikkötasoa alemmissa esihenkilötehtävissä, esimerkiksi yksikön päällikön, ryhmän päällikön ja tiimin johtotehtävissä, mutta myös asiantuntijatehtävissä. Ulkoministeriössä ja ulkoasiainhallinnossa yleis- ja erityisvirkamiehet määrätään laajasti erilaisiin tehtäviin ja menettelyä käytetään myös ministeriön johdon tehtävämääräyksissä (valtiosihteeri kansliapäällikkönä, alivaltiosihteeri, osastopäällikkö, edustuston päällikkö ja yksikön päällikkö). Tehtävään määräämisestä ulkoministeriössä ja ulkoasiainhallinnossa on säädetty ulkoasiainhallintolain 17–22 §:ssä. Ehdotetulla sääntelyllä ei ole tarkoitus muuttaa näitä säännöksiä.

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

2.2 Nykytilan arviointi

Lainsäädännön arviointineuvosto

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

Arviointineuvoston tehtävät vaikutusarviointien laadinnassa

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

Lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan neuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista. Asetuksen perustelumuisen mukaan neuvoston tehtävänä ei ole tehdä vaikutusarviointeja, vaan se arvioi laadittuja vaikutusarviointeja. Neuvoston tulee olla riippumaton ja itsenäinen suhteessa eri hallintosektoreiden erityisintresseihin. Neuvoston lausunnot tulee laatia riippumattomasti ja sen arviointien tulee olla avoimia ja puolueettomia. Sihteerit voivat antaa neuvontaa, joka voi koskea esimerkiksi

yleisesti lainsäädäntöhankkeiden vaikutusarvioinnin suunnittelua, arviointimenetelmiä tai neuvoston käsittelyn menettelyjä. Sihteerit eivät kuitenkaan voi neuvoa yksittäisissä säädösvalmisteluhankkeissa varsinaisen vaikutusarvioinnin suunnittelussa tai sisällön tekemisessä siten, että se olisi katsottavissa arvioinnin tekemiseksi.

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

Arviointineuvoston lausuntojen ajoittaminen

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

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

Arviointineuvoston toimivaltuudet puuttua säädösehdotusten etenemiseen

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

Valtioneuvostossa (ks. tarkemmin Hallituksen vuosikertomus 2022, liite 3 Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta, s. 81–82) pysäyttämisen- ja palauttamisoikeutta on pidetty ongelmallisena suhteessa valtioneuvoston rooliin hallitusvallan käyttäjänä lainvalmistelussa. Perustuslain mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 1 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee

eduskunnalle annettavaa hallituksen esitystä koskevan asian. Yleisistunnolle kuuluvaa ratkaisuvaltaa ei voida siirtää yksittäisistä asiantuntijoista koostuvalle elimelle. Valtioneuvostossa pysäyttämisen- ja palauttamisoikeutta ei ole pidetty ongelmattomana myöskään suhteessa laillisuusvalvontaan. Valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo perustuslain 112 §:n mukaisesti valtioneuvoston virkatoimien laillisuutta. Oikeuskanslerilla ei ole muodollista oikeutta pysäyttää hallituksen esitystä.

Valtioneuvostossa käsityksenä on niin ikään ollut, että pysäyttämisen- ja palauttamisoikeus voisi viivästyttää lainsäädäntöhankkeita. Sitä ei ole muutoinkaan valtioneuvostossa pidetty tarkoituksenmukaisena. Arviointineuvosto on valtionhallinnon sivuelin. Tällaiset elimet eivät kuulu hierarkkiseen hallintokoneistoon eikä niillä yleensä ole myöskään hallinnollista päätösvaltaa. Mikäli toimivaltuudet puuttua hallituksen esitysten etenemiseen arvioitaisiin mahdollisiksi, merkitsivät ne perustavanlaatuista muutosta neuvoston asemaan ja tehtäviin. Arvioitavaksi tulisi muun ohella se, miten neuvoston ja asianomaisen ministeriön mahdolliset eriävät näkemykset hallituksen esityksen luonnoksen puutteellisuudesta voitaisiin ratkaista. Vaikka neuvoston lausunnot eivät ole oikeudellisesti sitovia, niillä on suuri tosiasiallinen painoarvo. Käytännössä jo nyt ministeriöillä on velvollisuus arvioida tarvetta ja mahdollisuuksia korjata puutteelliseksi todettuja vaikutusarviointeja, jotta eduskunnan tiedonsaantioikeus voi toteutua.

Arviointineuvoston lainsäädännön jälkiarviointia koskevat tehtävät

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

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

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

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

Johtopäätökset

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

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

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

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

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

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

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

Hallitusten arkistoihin kuuluvat asiakirjat

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

Tutkimuslupamenettelyn on katsottu perustuvan julkisuuslain 5 §:n 4 momentin toisen virkkeen säännökseen ja menettelyn tarkemmat perusteet määrittellään valtioneuvoston kanslian määräyksellä. Salassa pidettävien asiakirjojen osalta noudatetaan soveltuvin osin julkisuuslain 27 ja 28 §:n sääntelyä salassa pidettävien viranomaisen asiakirjojen antamisesta, mutta mainitut säännökset eivät kuitenkaan sanamuotonsa mukaan suoraan sovellu hallituksen arkistoa koskevien

tutkimuslupien käsittelyyn, koska ne lähtökohtaisesti koskevat tiedon antamista salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta. Muiden kuin salassa pidettävien asiakirjojen antaminen ei vaadi nimenomaista sääntelyä, vaan esimerkiksi sisäisen työskentelyn asiakirjoja on voimassa olevan sääntelyn mukaisesti mahdollista antaa viranomaisen harkinnan perusteella. Olisi kuitenkin perusteltua, että tutkimuslupamenettelystä säädettäisiin nykyistä selkeämmin. Lisäksi olisi tarpeellista selkeyttää oikeustilaa salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen ja käyttöön sovellet-tavan sääntelyn osalta. Nimenomainen sääntely poistaisi hallitusten asiakirjojen luovuttamiseen ja käyttöön liittyvät tulkinnalliset epäselvyydet.

Hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuus

Valtaosaan hallitusneuvotteluiden yhteydessä muodostuvista asiakirjoista voimassa olevan julkisuuslain sääntelyn soveltaminen on selkeää. Ennen hallitusneuvottelujen käynnistämistä ministeriöissä laaditut erilaiset selvitykset ja ehdotukset ovat julkisia, kun ne ovat valmiita käyttötarkoitukseensa, ellei niihin kohdistu salassapitoperusteita. Voimassa olevan julkisuuslain tulkintalinjat voivat kuitenkin aiheuttaa tulkinnallisia kysymyksiä neuvotteluiden aikana muodostuvien asiakirjojen osalta, mikäli tietojen välittömän julkiseksi tulemisen voidaan katsoa vaikeuttavan neuvotteluiden asianmukaista toteuttamista.

Julkisuuslakiin sisältyy erilaisia valmistelu- ja neuvottelurauhaa turvaavia säännöksiä. Julkisuuslain esitöissä on myös valtioneuvoston poliittisen valmistelun julkisuutta linjaavia kirjauksia. Esitöissä todetaan (HE 30/1998, s. 52) valtioneuvoston ministerivaliokuntien osalta, että siltä osin kuin valiokuntien ei voida katsoa hoitavan tehtäviään julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitettulla tavalla itsenäisesti, niiden pöytäkirjat tulevat julkisiksi vasta, kun valiokunnassa käsitelty asia on käsitelty loppuun valtioneuvostossa. Lisäksi todetaan, että myös hallituksen iltakoulu on valtioneuvoston epävirallinen poliittinen neuvotteluelin samoin kuin hallituksen tilannekohtaiset neuvottelukokoukset, joita ei voida katsoa asetetun hoitamaan tehtäviään itsenäisesti. Julkisuuslain sääntely tai esityöt eivät kuitenkaan tunnista sitä poliittisen valmistelun tilannetta, jossa valtioneuvostoa ja hallitusohjelmaa ollaan vasta muodostamassa.

Julkisuuslain soveltaminen on pääosin selkeää hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen osalta silloin, kun ministeriön tuottamat selvitykset ja erilaiset kannanotot voidaan tulkita lain 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuiksi itsenäisen kokonaisuuden muodostaviksi selvityksiksi ja ne ovat valmiita käyttötarkoitukseensa. Näissä asiakirjoissa ministeriö tyypillisesti kuvaa omaan toimialaansa liittyviä kysymyksiä ja esittää niihin liittyviä tietoja tai ehdotuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset ministeriöiden laatimat virkamiespuheenvuorot ja viranomaisaloitteesta laaditut tavanomaiset tilannekatsaukset. Tulkinnalliseksi säännöksen soveltamisessa hallitusneuvotteluiden yhteydessä on kuitenkin osoittautunut se, mikä merkitys annetaan sille, että asiakirja toimitetaan viranomaisen ulkopuolelle. Asiakirjan toimittamista viranomaisen ulkopuolelle ei ole nimenomaisesti säädetty perusteeksi asiakirjan julkiseksi tulolle, mutta esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa (20/0040/1) hallitusneuvotteluiden yhteydessä laaditun ministeriön asiakirjan katsottiin tulleen julkiseksi, kun se oli julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettulla tavalla ollut valmis käyttötarkoitukseensa eli kun se oli luovutettu hallitustunnustelijalle. Toisaalta korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä on katsottu, että myös kahden eri viranomaisen virkamiesten välisessä kanssakäymisessä voi muodostua sisäisen työskentelyn asiakirjoja (KHO:2017:157).

Hallitusneuvotteluiden yhteydessä säännöksen soveltamisen tulkinnallisuuteen vaikuttaa myös menettelyn luonne, jossa sääntelemätön poliittinen prosessi on kytkeytynyt säänneltyyn viranomaistoimintaan. Ministeriöt ovat vakiintuneesti antaneet hallitusneuvotteluissa tiedollista tukea, osan ministeriöistä ollessa toisia ministeriöitä tiiviimmin mukana hallitusneuvotteluprosessissa. Tällaisessa prosessissa arviot ”itsenäisen kokonaisuuden muodostavasta selvityksestä”

sekä siitä, koska asiakirja on ”valmis käyttötarkoitukseensa”, voivat olla tulkinnanvaraisia, koska julkisuuslain yleissääntely ei tunnista tämän tyyppistä poliittista valmistelua. Kyse on usein erilaisista luonnoksista, laskelmista ja päivittyvistä arvioista liittyen neuvotteluissa parhaillaan keskustelussa oleviin asioihin, ja näitä aineistoja usein myös muokataan neuvottelujen edistymisen perusteella. Kyse on hallitusneuvottelijoiden pyynnöstä tuotetusta tiedosta tai arvioinnista koskien neuvotteluissa esillä olevaa erityiskysymystä tai ratkaisuvaihtoehtojen toteutuskelpoisuutta ja vaikutuksia. Tällaisessa tiedon tuottamisessa tarkoituksena on tukea hallitusneuvotteluprosessia ja varmistaa, että hallitusohjelman kirjaukset ovat lainsäädännön ja talouden näkökulmasta mahdollisia. Tämän tyyppisessä valmistelussa syntyneet asiakirjat ovat luonteeltaan tyypillisesti luonnosmaisia ja sisäisen työskentelyn luonteisia.

Erityissääntelyn puuttuessa julkiseksi tulemisen ajankohta tulee määrittää voimassa olevan yleissääntelyn nojalla. Hallinto-oikeuden viimeaikaisissa ratkaisuissa on asetettu kyseenalaiseksi julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 8 ja 9 kohtien sovellettavuus hallitusneuvotteluita varten laadittuihin asiakirjoihin, mikä tuo epävarmuutta ja epäyhtenäisyyttä tulkintakäytäntöihin. Myöskään julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 5 kohdan soveltamista ministeriöissä hallitusneuvotteluita varten laadittujen asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohdan määrittelyssä ei voida pitää täysin selvänä. Mainitun lainkohdan osalta esitöissä (HE 30/1998, s. 60) on muun muassa todettu, että sellaiset alustavat muistiontasoiset asiakirjat, joissa yleisesti arvioidaan erilaisia vaihtoehtoja ja niihin liittyviä näkökohtia ja jotka ovat luonteeltaan viranomaisten alustavia sisäisiä keskusteluja palvelevia asiakirjoja, jäävät kohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Esitöiden perusteella on tulkittavissa, että kyseistä lainkohtaa ei olisi tarkoitettu sovellettavaksi sellaisissa tilanteissa, joissa kyse on luonnoksista ja päivittyvistä arvioinneista. Säännöksen soveltamisessa hallitusneuvotteluiden yhteydessä syntyviin asiakirjoihin merkille pantavaa on se, että julkisuuslaki ei tunnista hallitusneuvotteluprosessiin ja hallitusohjelman valmisteluun liittyvää ministeriöiden erityisroolia eikä se siten mahdollista hallitusneuvottelijoiden ja ministeriöiden välistä sisäistä työskentelyä.

Julkisuuslain tulkinta Helsingin hallinto-oikeuden päätöksissään linjaamalla tavalla voi johtaa siihen, että julkisuuslain voimassa olevan sääntelyn ei katsota mahdollistavan hallitusneuvotteluiden poliittista neuvottelurauhaa ja hallitusohjelman valmistelurauhaa. Tällä voi olla merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Ministeriöissä hallitusneuvotteluiden aikana laadittujen asiakirjojen julkiseksi tulo kesken neuvotteluiden voi herkkänä pidettyjen tietojen osalta vaikeuttaa hallitusneuvotteluiden toteuttamista, sillä asiakirjoista käy ilmi teemoja, joita hallitusneuvotteluissa on tarkoitus käsitellä. Sama vaikutus voi olla hallitusneuvottelijoiden viranomaisille tekemien kysymysten ja pyyntöjen välittömällä julkisuudella. Äärimmäisissä tilanteissa asiat ovat julkisia ja median edustajille tietopyyntöjen perusteella annettuja jo ennen kuin ne ovat asiaan liittyvien neuvottelijoiden tiedossa ja käsittelyssä.

Neuvotteluvaiheen aikana voi syntyä tilanteita, joissa nykyinen julkisuuslaki ja sen tulkinta voivat vaikuttaa hallitusneuvottelijoiden käyttämiin tiedonhankintatapoihin. Tämä voi näyttäytyä siinä, miten ja minkälaisia kysymyksiä hallitusneuvottelijat esittävät ministeriöille hallitusneuvotteluprosessin aikana. Neuvottelurauhaa voidaan tällöin pyrkiä turvaamaan esimerkiksi käymällä asioita läpi vain suullisesti. Hallitusneuvottelijat saattavat myös tukeutua muuhun kuin viranomaisten tietoon. Mikäli julkisuuslain sääntely ohjaa käyttämään tällaisia vaihtoehtoisia menettelyitä, on tällä merkitystä paitsi hallitusneuvotteluissa käytettävissä olevan tiedon laadun ja oikeellisuuden, myös tehtyjen päätösten taustalla olevien tietojen julkisuuden kannalta. Julkisuuslain voimassa olevat säännökset voivat siis tosiasiallisesti heikentää käytettävissä olevan tiedon laatua sekä vähentää prosessiin liittyvää dokumentaatiota ja näin supistaa julkisuusperiaatteen toteutumista prosessissa yleisemmin.

Julkisuusperiaate merkitsee oikeutta saada tietoja viranomaisten toiminnasta. Hallitusneuvotteluihin kohdistuva julkisuusintressi on kanavoitunut osittain myös hallitusneuvotteluihin liittyviin viranomaisen asiakirjoihin, joihin sovellettava julkisuusperiaate on osaltaan mahdollistanut hallitusneuvotteluihin liittyvää yhteiskunnallista keskustelua. Toisaalta julkisuuslaki ei kuitenkaan tunnista poliittiseen hallitusneuvotteluprosessiin vakiintuneesti liittyneen viranomaistoiminnan erityispiirteitä. Voimassa olevan sääntelyn ei voida edellä kuvatuin perustein katsoa kaikissa tilanteissa täysimääräisesti turvaavan hallitusneuvotteluiden poliittista neuvottelurauhaa, neuvotteluissa käytettävissä olevien tietojen laatua ja oikeellisuutta eikä neuvotteluiden pohjana käytetyn tiedon täysimääräistä julkisuutta. Nykysääntely aiheuttaa myös tulkintaongelmia asiakirjojen julkiseksi tulon ajankohdan arvioinnissa, mistä seuraa epävarmuutta ja epäyhtenäistä soveltamiskäytäntöä. Mikäli voimassa olevien julkisuuslain säännösten ei voida katsoa mahdollistavan hallitusneuvotteluiden neuvottelurauhan asianmukaista turvaamista ja toisaalta julkisuusperiaatteen täysimääräistä toteutumista, tulisi tämä mahdollistaa erityissääntelyn kautta.

Tehtävään määrääminen valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä

Voimassa olevat ministeriöitä koskevat säännökset tehtävään määräämismenettelystä ovat hajanaisia. Ulkoministeriötä ja ulkoasiainhallintoa koskevat lain tasoiset erityissäännökset, kun taas osa säännöksistä on ministeriöiden työjärjestyksissä asetustasolla. Lisäksi menettelyä koskee valtiovarainministeriön ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista, vaikka ohjeena se ei ole oikeudellisesti velvoittava. Lainsäädännön puuttuessa edellä mainittu ohje on kuitenkin muodostanut viitekehyksen, jonka mukaisesti menettelyä voidaan käyttää työnantajan direktio-oikeuden puitteissa.

Yleissääntelyn puuttuessa tehtävään määräämismenettely on perustunut työnantajan direktio-oikeuteen ja asianomaisen ministeriön työjärjestykseen. Tästä on aiheutunut käytännössä oikeudellista epävarmuutta myös sen vuoksi, ettei tehtävään määräämisestä ole juuri oikeuskäytäntöä. Korkein hallinto-oikeus on hiljattaisessa päätöksessään (KHO:2025:21) arvioinut tehtävään määräämistä ja siihen liittyvän päätöksen valituskelpoisuutta tilanteessa, jossa henkilö oli valittu ja määrätty kyseiseen tehtävään noudattaen tehtävään määräämistä koskevaa menettelytapaa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan se, että tehtävään määrääminen ei ollut tapahtunut niissä rajoissa, joissa tätä menettelytapaa on mahdollista käyttää työnantajan työnjohtovallan ja viraston työjärjestyksen perusteella merkitsi sitä, että tehtävää hakeneella henkilöllä oli oikeus valittaa viranomaisen päätöksestä, koska se vastasi oikeusvaikutuksiltaan pitkälti virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä.

Säätämällä tehtävään määräämismenettelystä valtioneuvostotasolla laissa poistettaisiin menettelyyn liittyvä oikeudellinen epävarmuus, kun se perustuisi jatkossa valtioneuvostossa ja sen kaikissa ministeriöissä lakiin. Lisäksi varmistettaisiin menettelyä koskeva yhtenäinen ja selkeä sääntely.

3 Tavoitteet

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

Lisäksi ehdotetulla hallitusten arkistoihin kuuluvia asiakirjoja koskevalla sääntelyllä pyritään selkeyttämään hallitusten arkistojen oikeudellista asemaa ja luomaan selkeät menettelysäännöt tutkimusluvan myöntämiselle hallituksen asiakirjoihin.

Hallitusneuvottelut ovat merkittävä yhteiskunnallinen ja poliittinen prosessi, jossa on tärkeää varmistaa sekä perustuslain mukaisen julkisuusperiaatteen toteutuminen että hallitusohjelman laatimiseksi tarvittavan neuvottelurauhan turvaaminen. Ehdotetulla tiettyjen hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta koskevalla sääntelyllä tavoitellaan näiden asiakirjojen oikeudellisen aseman selkeyttämistä ottaen huomioon nämä tavoitteet. Näiden molempien tavoitteiden mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen varmistaa toisaalta sitä, että hallitustunnustelijalla ja muilla neuvottelijoilla on käytettävissään oikeat ja parhaat mahdolliset tiedot hallitusohjelmasta neuvoteltaessa, ja toisaalta sitä, että hallitusneuvotteluiden perusteena käytetyt tiedot tulevat mahdollisimman laajasti viimeistään neuvotteluiden päätyttyä julkisuusperiaatteen piiriin.

Valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä vakiintuneesti käytössä olevasta työnantajan direktio-oikeuteen perustuvasta tehtävään määräämismenettelystä säädettäisiin lain tasolla. Tavoitteena on säätää yhtenäinen ja selkeä menettely. Tällä poistettaisiin menettelyyn liittyvä oikeudellinen epävarmuus, joka on aiheutunut siitä, että tehtävään määräämisestä ei ole yleisiä lain säännöksiä. Osa säännöksistä on lain tasolla erityislainsäädännössä ja osa asetustasolla ministeriöiden työjärjestyksissä. Myöskään oikeuskäytäntöä ei ole muodostunut tehtävään määräämisen osalta lukuun ottamatta viimeaikaista korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä (KHO:2025:21).

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

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

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

Lisäksi esityksessä ehdotetaan lisättäväksi valtioneuvostolakiin sääntelyä, jolla rajoitettaisiin tiettyjen hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta. Ehdotettu sääntely merkitsisi rajattua poikkeusta julkisuuslain mukaisiin asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohtaa koskeviin yleissäännöksiin. Rajoitus olisi perusteltu hallitusohjelman valmistelu- ja neuvottelurauhan turvaamiseksi. Voimassa olevaan julkisuuslakiin sisältyy vastaavantyypistä sääntelyä

viranomaisen sisäisen valmistelun turvaamiseksi, mutta julkisuuslain yleissäännökset eivät tunnista poliittiseen hallitusneuvotteluprosessiin ja hallitusohjelman valmisteluun vakiintuneesti liittyntä ministeriöiden erityisroolia.

Rajausta sovellettaisiin vain sellaisiin asiakirjoihin, jotka liittyisivät hallitusneuvottelijoiden hallitusneuvotteluiden aikana ilmaisemiin tietotarpeisiin. Rajausta voitaisiin soveltaa vain silloin, jos asiakirjojen välittömän julkiseksi tulemisen voitaisiin arvioida aiheuttavan haittaa hallitusneuvotteluiden toteuttamiselle. Ehdotettu säännös olisi myös ajallisesti rajattu, ja asiakirjat tulisivat julkisuusperiaatteen piiriin viimeistään hallitusohjelman valmistumisen jälkeen. Ehdotettu rajausta koskisi vain ministeriöiden laatimia ja vastaanottamia asiakirjoja. Tämä olisi perusteltua, koska ministeriöiden osana valtioneuvostoa voidaan katsoa olevan erityisasemassa hallitusneuvotteluiden toteuttamisessa. Ministeriöt ovat vakiintuneesti antaneet hallitusneuvottelijoille tiedollista tukea, jonka tarkoituksena on tukea hallitusneuvotteluprosessia ja varmistaa, että hallitusohjelman kirjaukset ovat lainsäädännön ja talouden näkökulmasta mahdollisia.

Valtioneuvostolakiin lisättäisiin tehtävään määräämismenettelyä koskevaa sääntelyä, joka perustuu ministeriöissä jo olemassa olevaan käytäntöön. Valtioneuvostolaissa ehdotetaan säädettäväksi tehtävään määräämisestä, tehtävistä, joihin virkamiehiä voidaan tehtävämääräyksellä määrätä, tehtävämääräyksen voimassaolosta ja sen päättymisestä. Selvyyden vuoksi valtioneuvostolakiin lisättäisiin myös viittaus valtion virkamieslakiin, jossa säädetään muutoksenhausta tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen.

Voimassa olevat valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä koskevat säännökset tehtävään määräämisestä ovat hajanaisia. Osa säännöksistä on lain taseisia erityissäännöksiä ja osa asetustasolla ministeriöiden työjärjestyksissä. Säättämällä tehtävään määräämismenettelyä valtioneuvostotasolla laissa poistettaisiin menettelyyn liittyvä oikeudellinen epävarmuus, kun se perustuisi jatkossa valtioneuvostossa ja sen kaikissa ministeriöissä lakiin, eikä enää osassa ministeriöitä työnantajan direktio-oikeuteen ja asetustasoihin ministeriöiden työjärjestyksiin. Lisäksi varmistettaisiin menettelyä koskeva yhtenäinen ja selkeä sääntely.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia.

4.2.2 Vaikutukset perusoikeuksiin

Hallitusten arkistoihin kuuluvat asiakirjat

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

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

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

Hallitusneuvottelujen asiakirjojen julkisuus

Esityksellä on liityntää perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaiseen julkisuusperiaatteeseen. Ehdotettu sääntely merkitsisi rajoitusta asiakirjojen julkisuuteen, mutta ehdotetun rajoituksen arvioitaisiin olevan kuitenkin välttämätön perustuslain 61 §:ssä tarkoitettujen hallitusneuvotteluiden neuvottelurauhan turvaamiseksi ja valtioneuvoston muodostamisprosessin asianmukaisen toteutumisen varmistamiseksi. Kyseessä olisi ajallisesti rajattu rajoitus ja asiakirjat tulisivat julkisiksi viimeistään, kun valtioneuvosto on perustuslain 62 §:n mukaisesti antanut ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Lisäksi rajoituksen soveltamisen edellytyksenä olisi, että tiedon antamisen ennen hallitusohjelman tiedoksiantoa voitaisiin arvioida aiheuttavan haittaa hallitusohjelmaneuvotteluiden toteuttamiselle.

4.2.3 Viranomaisvaikutukset

Lainsäädännön arviointineuvosto

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

Hallitusten arkistoihin kuuluvat asiakirjat

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

Hallitusneuvottelujen asiakirjojen julkisuus

Ehdotettu muutos rajautuisi ministeriöiden laatimiin ja vastaanottamiin asiakirjoihin. Muiden viranomaisten hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuus arvioitaisiin jatkossakin pelkästään julkisuuslain yleissäännösten perusteella.

Julkisuuslain mukaan viranomainen lähtökohtaisesti päättää hallussaan olevien asiakirjojen antamisesta, joten ehdotettu sääntely jättäisi ministeriön harkintavaltaan sen arvioinnin, milloin tiedon antaminen asiakirjoista olisi omiaan aiheuttamaan haittaa hallitusneuvotteluiden toteuttamiselle. Tämä arviointi voisi olla jossain määrin haastavaa, sillä kyse ei olisi viranomaisen omalle prosessille aiheutuvien vaikutusten arvioinnista. Käytännössä haitan olemassaoloa pysyvät parhaiten arvioimaan hallitustunnustelija ja hallitusneuvotteluita käyvät eduskuntaryhmät, ja ministeriö voisikin tarvittaessa tiedustella hallitustunnustelijan ja hallitusneuvottelijoiden näkemystä asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohdan vaikutuksista. Pääösvalta asiakirjan antamisesta olisi kuitenkin julkisuuslain mukaisesti ministeriöllä.

Tehtävään määrääminen valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä

Ehdotus selkeyttäisi ja yhdenmukaistaisi tehtävään määräämismenettelyä valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä. Samalla menettelyyn liittyvä oikeudellinen epävarmuus poistuisi. Ehdotuksen myötä ministeriöiden toimintatapojen ennakoidaan yhtenäistyvän. Lisäksi menettelyn avoimuus voi vahvistua. Tämä voi osaltaan lisätä luottamusta siihen, että kaikissa ministeriöissä toimitaan menettelyn osalta yhdenmukaisesti. Menettelyllä pyritään siihen, että ministeriö voi järjestellä ministeriön tehtäviä siten, että ministeriön toiminta on mahdollisimman tehokasta ja tuloksellista.

4.2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Lainsäädännön arviointineuvosto

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

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

Hallitusten arkistoihin kuuluvat asiakirjat

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

Hallitusneuvottelujen asiakirjojen julkisuus

Hallitusneuvotteluissa on kyse erittäin merkittävästä ja keskeisestä yhteiskunnallisesta prosessista. Vaikka ehdotettu neuvottelurauhaa turvaava sääntely jossain määrin ajallisesti kaventaisi hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta, esityksellä toisaalta varmistettaisiin myös julkisuusperiaatteen toteutumista. Kun hallitusneuvotteluiden neuvottelurauha olisi säännöksillä selkeästi ja selvärajaisesti varmistettu, hallitusneuvotteluissa voitaisiin käyttää ministeriöiden tuottamia tietoja kussakin tilanteessa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla ja riittävässä laajuudessa, eikä julkisuuslain sääntely ohjaisi tietojen hankkimis- ja tuottamistapoja epätarkoituksenmukaisella tavalla. Näin varmistettaisiin myös viranomaisten asiakirjojen julkisuusperiaatteen toteutuminen täysimääräisesti. Hallitusneuvotteluiden toteuttamiselle välttämätön neuvottelurauha varmistaisi myös sen, että neuvotteluissa olisi käytettävissä laadullisesti paras mahdollinen ja oikea tieto. Samalla turvattaisiin osaltaan myös sitä, että hallitusneuvotteluiden linjausten vaikutukset tulevat riittävällä ja asianmukaisella tavalla arvioiduiksi neuvotteluprosessin aikana.

Julkisuusperiaate merkitsee oikeutta saada tietoja viranomaisten toiminnasta. Julkisuusperiaate mahdollistaa muun muassa median tiedonsaannin ja mahdollisuuden nostaa yhteiskunnalliseen keskusteluun poliittisessa valmistelussa olevia asioita. Demokraattisen yhteiskunnan perusperiaatteita ja perustuslakiin kirjattuja perusoikeuksia on, että jokaisella on oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista ja vaikuttaa niihin. Myös hallitusneuvotteluiden kannalta on keskeistä, että hallitusneuvotteluiden teemoja nostetaan esille ja niistä käydään yhteiskunnassa keskustelua ennen hallitusneuvotteluita ja hallitusneuvotteluiden aikana. Tämän varmistamiseksi ehdotetun julkisuuden rajoituksen tuleekin olla tarkasti rajattu vain välttämättömään, mitä myös perustuslaki edellyttää.

Julkisuusperiaatteen toteuttamistapoihin kuuluu myös viranomaisten tiedottaminen. Vaikka hallitusneuvotteluihin prosessina ei sovelleta julkisuuslakia, hallitusneuvottelujen vetäjä voi antaa harkintansa mukaan tietoja hallitusneuvotteluihin toimitetusta aineistosta. Käytännöksi on myös muodostunut, että valtioneuvoston kanslia ylläpitää hallitusneuvottelujen ajan verkkosivua, jossa se julkaisee viestintäaineistoja neuvotteluista hallitusneuvottelujen vetäjän kanssa sovittun mukaisesti. Julkaistuja aineistoja ovat olleet esimerkiksi neuvotteluiden avausseminaarin puheenvuorot, neuvotteluorganisaation kokoonpano työryhmineen, listaus kuulluista asiatusintajoista sekä erilaiset tiedotteet, tallenteet ja kuvat. Lisäksi on julkaistu neuvotteluiden aikana linjauksia merkittävimmistä asiakokonaisuuksista. Ministeriöt puolestaan ovat harkintansa mukaan julkaisseet verkkosivuillaan hallitusneuvotteluihin liittyviä viranomaisen asiakirjoja, mikä on vähentänyt myös asiakirjoihin kohdistuvien tietopyyntöjen tarvetta.

Tehtävään määrääminen valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä

Pääsääntöisesti virat täytetään ministeriöissä julkisessa hakumenettelyssä valtion virkamieslain mukaisesti, ja kaikilla ministeriön viroista kiinnostuneilla on mahdollisuus osallistua tällaiseen hakumenettelyyn. Tehtävään määräämismenettely poikkeaa kuitenkin viran täyttämisestä. Kysymyksessä on normaali töiden organisoiminen ja tehtävien järjestelyyn liittyvä menettely, jossa ministeriön virkamies määrätään hoitamaan tiettyä johtamis- tai muuta tehtävää omassa virassaan.

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

4.2.5 Tietosuojavaikutukset

Hallitusten arkistoihin kuuluvat asiakirjat

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

Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja

neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä *tietosuoja-asetus*) mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista ainoastaan ja vain siltä osin, kuin vähintään yksi asetuksen 6 artiklassa säädetystä käsittelyperusteista täyttyy. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Mainitun kohdan e alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Tietosuojalain (1050/2018) 4 §:n 2 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti muun muassa silloin, jos käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Hallituksen arkistoon sisältyvien henkilötietojen käsittely perustuu nykyisin valtioneuvoston kanslialle valtioneuvostolain 2 §:n 3 momentissa sekä valtioneuvoston ohjesäännössä ja valtioneuvoston kansliasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädettyihin tiedon- ja asiakirjahallintaan liittyviin tehtäviin sekä lisäksi yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseen.

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä. Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee esimerkiksi rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys taikka terveyttä koskevien tietojen käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan erityisiä henkilötietoja voidaan kuitenkin käsitellä, jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Hallituksen arkistoon sisältyvien erityisten henkilötietojen käsittely perustuu nykyisin valtioneuvoston kanslialle valtioneuvostolain 2 §:n 3 momentissa säädettyihin tiedon- ja asiakirjahallintaan liittyviin tehtäviin.

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

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

Ehdotetut muutokset myös tukisivat tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa määriteltyjen henkilötietojen käsittelyperiaatteiden toteutumista erityisesti henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyyden, käyttötarkoitussidonnaisuuden ja tietojen minimoinnin osalta. Nykytilaan verrattuna säädetäisiin tarkkarajaisemmin lain tasolla, mitä asiakirjoja hallituksen arkistoon tallennetaan ja miten

asiakirjoja voidaan luovuttaa. Artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötietojen myöhempiä käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten ei katsota yhteensopimattomaksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa. Säilytyksen rajoittamisen osalta tiedonohjaussuunnitelmassa määriteltäisiin nykytilaa vastaavasti asiakirjojen säilytysajat. Kansallisarkisto puolestaan päättäisi nykytilaa vastaavasti asiakirjojen pysyvistä säilytyksestä.

Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Pykälän 4 momentissa säädetään rajoittamismahdollisuuksista tähän. Perustuslain mukainen luottamuksellisen viestin salaisuus suojaa viestin lähettäjää ja vastaanottajaa ulkopuolisilta, mutta ei kuitenkaan kiellä jakamista kirjettä tai viestiä, jonka osapuolena henkilö itse on. Nykytilaa vastaavasti lähtökohtana olisi, että ministerit, valtiosihteerit ja erityisavustajat valtioneuvoston kanslian määräyksen ja ohjeistuksen avulla arvioivat, mitkä asiakirjat tallennetaan hallituksen arkistoon. Lainsäädäntö ei jatkossakaan velvoittaisi ministereitä, valtiosihteereitä ja erityisavustajia kirjeenvaihdon tallentamiseen, mutta valtaosa heistä on luovuttanut varsin laajasti kirjeenvaihtoaan hallituksen arkistoon. Käytännössä tässä tehtävässä poliittista johtoa avustavat hallinnolliset avustajat.

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

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Lainsäädännön arviointineuvosto

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

Selkeimpänä vaihtoehtona esitykselle voidaan pitää nykytilan säilyttämistä. Se ei kuitenkaan vastaisi hallitusohjelman kirjausta, joka jo itsessään edellyttää lainsäädäntötoimenpiteitä. Tämän vuoksi toteuttamisvaihtoehtona ei ole arvioitu sitä, että lainsäädäntöön ei tehtäisi mitään muutoksia.

Lainsäädännön arviointineuvostosta säätämistä lain tasolla puoltavat useat seikat. Neuvoston toiminta on luonteeltaan pysyvää. Neuvosto antaa julkisia lausuntoja luonnoksista hallituksen esityksiksi. Lausunnoilla on yhteiskunnallista merkitystä, ja niiden tarkoituksena on kiinnittää huomiota vaikutusarvioinnin puutteisiin ja antaa ehdotuksia ja suosituksia siitä, miten arviointia voitaisiin parantaa. Vaikka neuvoston lausunnot eivät ole oikeudellisesti sitovia, niillä on suuri tosiasiallinen painoarvo. Käytännössä ministeriöillä on velvollisuus arvioida tarvetta ja mahdollisuuksia korjata lausuntojen pohjalta puutteelliseksi todettuja vaikutusarviointeja, jotta eduskunnan ja valtioneuvoston päätöksenteon tueksi olisi mahdollisimman luotettavia arvioita uudistusten erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Neuvoston toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus ei toisaalta tyhjene pelkästään niihin lausuntoihin, jotka neuvosto antaa, vaan toiminnalla on myös epäsuoraa vaikutusta. Tämä ilmenee aloitteiden sekä

lainvalmistelun ja vaikutusarviointien laadusta ja kehittämistarpeista tehtyjen havaintojen muodossa samoin kuin neuvoston lausuntojen uutisarvossa ja siten median kautta tapahtuvalla vaikuttamisella. Lausuntojen saamalla julkisella huomiolla saattaa olla vaikutusta hallituksen esitysten valmisteluun ja niitä koskevaan päätöksentekoon valtioneuvostossa.

Säätäminen arviointineuvostosta lain tasolla vahvistaisi lainvalmistelun kehittämistä ja puuttumista sen laadussa havaittuihin puutteisiin. Säätämällä lailla neuvostosta vahvistettaisiin myös neuvoston asemaa ja pysyvää luonnetta osana hyvää lainvalmistelua sekä toiminnan jatkuvuutta hallituskausien yli. Neuvostosta ja sen toiminnasta esitetyjä tarkasteluja ja arviointeja kuvataan edellä luvussa 2.2 Nykytilan arviointi. Useissa neuvostoa koskevissa arvioissa on esitetty, että sen asemaa tulisi vahvistaa ensi sijassa säätämällä neuvostosta lain tasolla.

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

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

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

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

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

Valmistelun kuluessa on arvioitu, että nykyiset arviointineuvostoa koskevat säännökset ovat osoittautuneet toimiviksi eikä niissä ole havaittu muita kuin vähäisiä muutostarpeita. Esityksessä ehdotetaankin keskeisten arviointineuvostoa koskevien säännösten siirtämistä pääosin nykyisessä muodossaan lain tasolle. Muilta osin nykyiset valtioneuvoston asetuksen säännökset sisällytettäisiin pitkälti sellaisinaan ehdotetun lakimuutoksen kanssa samaan aikaan voimaantulevaksi ehdotettavaan valtioneuvoston asetukseen. Neuvoston toiminnassa on tullut esiin vain joitain yksittäisiä tarpeita tarkentaa sääntelyn yksityiskohtia. Tarkoitus olisi tehdä nämä muutokset samassa yhteydessä, kun uusi valtioneuvoston asetus annetaan.

Hallitusten arkistoihin kuuluvat asiakirjat

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

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

Hallitusneuvottelujen asiakirjojen julkisuus

Julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän muistiossa todetaan, että tarvetta säätää erikseen julkisuuslaissa hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta koskevista kysymyksistä tarkasteltiin yhtäältä julkisuusperiaatteen täysimääräisen ja oikea-aikaisen toteutumisen kannalta ja toisaalta hallitusneuvotteluihin osallistuvien eduskuntaryhmien neuvottelurauhan turvaamisen kannalta. Työryhmä arvioi sääntelymallia, jossa hallitusneuvottelut huomioidaisiin nimenomaisesti tiedonsaantioikeuden alkamista koskevassa sääntelyssä ja mallia, jossa eduskuntaryhmien neuvottelurauhaa turvattaisiin ajallisesti rajatulla salassapitosäännöksellä. Työryhmä arvioi, että erityisen sääntelyn kohteeksi tulevien asiakirjojen riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen identifiointi on kuitenkin haastavaa siten, että julkisuutta rajoitettaisiin vain siltä osin kuin se on välttämätöntä. (Julkisuuslain ajantasaistaminen, työryhmän mietintö, s. 80).

Työryhmä luovutti loppuraporttinsa 12.12.2023. Julkisuuslain uudistamista jatketaan salassapitotarpeiden kartoittamisella ja julkisuuslain uudistusta koskeva hallituksen esitys kokonaisuudessaan saadaan valmiiksi vasta seuraavan hallituskauden aikana. Tämä huomioon ottaen ei tässä vaiheessa ole pidetty tarkoituksenmukaisena hallitusneuvotteluiden julkisuutta koskevan sääntelyn lisäämistä erillisenä yksittäisenä muutoksena julkisuuslakiin. Hallitusneuvotteluiden asiakirjajulkisuutta koskevat tarkennukset on kuitenkin tarkoitus saada voimaan ennen nykyisen

hallituskauden päättymistä, jotta sääntelyä voitaisiin soveltaa seuraavissa hallitusneuvotteluissa keväällä 2027. Tämä ei olisi mahdollista, mikäli muutosten valmistelussa edettäisiin julkisuuslain kokonaisuudistuksen aikataulussa. Eduskunnan julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä hyväksymän lausuman mukaan salassapitoa koskevien erityissäännösten ottamista muuhun kuin julkisuuslakiin on vältettävä, mutta tilanteessa parhaana ratkaisuvaihtoehtona kuitenkin nähtiin, että valtioneuvostolakiin lisättäisiin asiaa koskevaa sääntelyä ministeriöiden osalta. Näin toimittaessa olisi mahdollista myös seurata sääntelyn toimivuutta ja vaikutuksia. Julkisuuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi mahdollista laajentaa sääntely koskemaan myös muita viranomaisia kuin ministeriöitä, mikäli se saatujen kokemusten perusteella arvioidaan tarkoituksenmukaiseksi. Valtioneuvostolakiin ehdotettavaa sääntelyä ei nähty perustelluksi ulottaa koskemaan myös muita viranomaisia, koska valtioneuvostolaissa säädetään nimenomaan valtioneuvoston organisaatiosta ja toimintatavoista.

Julkisuuden ajallisen rajaamisen vaihtoehtona on asian valmistelussa arvioitu myös neuvottelu- rauhan turvaamista vastaavatyypisellä salassapitoperusteella, joka kattaisi sekä viranomaiselle toimitetut hallitusneuvottelijoiden pyynnöt että viranomaisen neuvottelijoiden pyynnöstä laatimat asiakirjat. Salassapitoperuste voisi olla vastaavalla tavalla ajallisesti rajattu ja siinä voitaisiin käyttää vastaavaa vahinkoedellytyslauseketta kuin nyt ehdotettavassa sääntelyssä. Salassapitoperusteen käyttämiseen havaittiin liittyvän kuitenkin erinäisiä mahdollisia ongelmia, ja asian arvioitiin olevan paremmin ratkaistavissa asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohtaa määrittävän sääntelyn kautta. Julkisuuslain mukaan salassa pidettävää tietoa ei saa näyttää tai antaa sivulliselle. Julkisuuslakiin sisältyy myös salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökielto ja vaitiolovelvollisuus sekä rangaistussäännökset näiden velvollisuuksien rikkomisesta. Mikäli hallitusneuvotteluiden asiakirjojen julkisuutta rajoitettaisiin salassapitoperusteen kautta, tulisi viranomaisen arvioida, missä laajuudessa salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa hallitusneuvottelijoille. Samoin hallitusneuvottelijoiden tulisi arvioida, miten he voivat näitä tietoja käyttää ja ilmaista. Julkisuusolettamaan perustuva vahinkoedellytyslauseke mahdollistaisi näiden tietojen antamisen ja käyttämisen säännöksen asettamissa rajoissa, mutta valmistelussa päädyttiin kuitenkin siihen arvioon, että asiakirjojen julkisuuden rajoittaminen salassapitoperusteen kautta voisi aiheuttaa enemmän oikeudellisia tulkintatilanteita verrattuna siihen vaihtoehtoon, että julkisuutta rajoitetaan harkinnanvaraisen julkisuuden kautta. Valmistelussa on myös arvioitu, mihin perusteeseen hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuuden rajaaminen vahinkoedellytyslausekkeessa kytkettäisiin ja säännöksellä suojattavat intressit huomioon ottaen ehdotettu haittaan perustuvaa kriteeriä. Lausekkeen soveltamiskynnystä korottaisivat asiakirjojen julkisuuden yleiset tulkintaperiaatteet ja säännökseen sisältyvä julkisuusolettama.

Julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän käsittelyssä yhtenä vaihtoehtona oli esillä myös tulkintalinjojen selventäminen uuden julkisuuslain perusteluissa. Uuden lain perusteluissa olisi mahdollista ottaa kantaa asiakirjan julkiseksi tulemistä koskevien yleissäännösten soveltamiseen hallitusneuvotteluita koskevien asiakirjan kannalta, kuten nykyisen lain perusteluissa on tehty esimerkiksi ministerivaliokuntien ja hallituksen neuvotteluiden osalta. Tätä vaihtoehtoa ei kuitenkaan pidetty hyvänä ja ensisijaisena, koska nykyisen lain tulkintaan on jo havaittu liittyvän selkeitä tulkintaepäselvyyksiä. Perusteluilla ohjaaminen ei ole mahdollista myöskään silloin, jos säännöksen sanamuoto on yksiselitteinen. Lisäksi ottaen huomioon työryhmän työskentelyn jälkeen linjattu julkisuuslain kokonaisuudistuksen aikataulu, ei uusia tulkintalinjoja olisi tällä menettelyllä saatu käyttöön seuraaviin hallitusneuvotteluihin mennessä.

Vaihtoehtona olisi myös jättää asia nykysääntelyn varaan. Tällöin voitaisiin yrittää löytää selkiäntäviä tulkintalinjoja voimassa olevien julkisuuslain säännösten perusteella. Hallinto-oikeuden ratkaisut ovat kuitenkin jo osoittaneet, että tulkintalinjat ovat epävarmoja. On myös selvää, että julkisuuslain valmistelu- ja neuvottelurauhaa mahdollistava nykyinen sääntely pohjautuu viranomaisen sisäisen valmistelun turvaamiseen eikä julkisuuslaki tunnista

hallitusneuvotteluprosessin erityispiirteitä. Asian jättäminen nykysääntelyn varaan merkitsisi oikeudellisen epävarmuuden ja epäyhtenäisen tulkintakäytännön jatkumista ja voisi samalla vaarantaa julkisuusperiaatteen asianmukaista toteuttamista. Näistä syistä nimenomaisen sääntelyn valmistelun käynnistämistä on pidetty välttämättömänä.

Tehtävään määrääminen valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä

Vaihtoehtona esitykselle voidaan pitää nykytilan säilyttämistä, jolloin tehtävään määräämismenettely perustuisi lainsäädännön sijaan edelleen työnantajan direktio-oikeuteen ja asetustasoihin ministeriöiden työjärjestyksiin. Tehtävämääräyksiin liittyvä oikeudellinen epävarmuus jatkuisi lainsäädännön puuttuessa. Ministeriöiden työjärjestyksissä olevien säännösten sisältö tehtävään määräämismenettelystä vaihtelee ministeriöittäin, jolloin menettelyn osalta ei muodostuisi yhtenäistä toimintatapaa.

Valmistelussa on arvioitu sitä, minkä lain osaksi ehdotettu sääntely voitaisiin ottaa. Tarkastelussa mahdollisiksi sijoituspaikoiksi on tunnistettu valtioneuvostolaki ja valtion virkamieslaki. Valtion virkamieslaissa säädetään valtion virkasuhteesta ja viran täytöstä. Koska tehtävään määräämismenettelyssä kysymyksessä ei kuitenkaan ole viran täyttöön liittyvä menettely, vaan menettely, joka koskee ministeriön yleistä töiden organisointia ja tehtävien järjestelyä, on katsottu tarkoituksenmukaisemmaksi säätää tehtävään määräämisestä valtioneuvostolaissa kuin valtion virkamieslaissa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Lainsäädännön arviointineuvosto

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

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

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

Vaikutustenarviointielinten tehtävät ja resursointi vaihtelevat. Joidenkin elinten tehtäviin kuuluu antaa yksinomaan lausuntoja, jotkin elimet antavat tämän lisäksi neuvontaa. Tyypillisesti sellaisten vaikutustenarviointielinten, joiden tehtäviin kuuluu arvioida kaikki säädösehdotukset tai antaa lausuntojen ohella neuvontaa, sihteeristössä työskentelevien henkilöiden määrä on merkittävästi suurempi kuin lainsäädännön arviointineuvoston sihteerien määrä. Jotkin elimet käsittelevät valintansa mukaan vain osan säädösehdotuksista. Esimerkiksi *Ruotsissa* elin voi päättää, ettei se anna säädösehdotuksesta yksityiskohtaista lausuntoa. Laajimmillaan elin arvioi kaikki säädösehdotukset, kuten *Saksassa*. Lakiehdotusten lisäksi elimet voivat käsitellä alemman asteisia ja EU-säädöksiä. Elinten toiminta ajoittuu vaihtelevasti säädösvalmistelun eri vaiheisiin. Tyypillisesti säädösehdotuksen vaikutusten ulkopuolinen arviointi tapahtuu valmistelun loppuvaiheessa, silloin kun säädöstä valmisteleva taho pyytää säädösehdotuksesta lausuntoja tai ennen kuin säädösehdotuksen antamisesta tehdään lopullinen päätös. Eräät elimet ovat kuitenkin mukana säädösvalmistelussa jo sen varhaisvaiheessa. Säädösehdotusten arviointi kohdistuu ennen kaikkea taloudellisten ja yritysvaikutusten arviointiin. Esimerkiksi komission vaikutustenarviointielin soveltaa taloudellisten vaikutusten arvioinnissa taloudellisia kustannuksia rajoittavia yksi yhdestä -periaatteita.

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

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

Ruotsi

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

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

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

ehdotuksesta vaikutusten arviointi ja mitä sen tulisi sisältää. Neuvosto voi tukea vaikutusten arvioinnin laadintaa.

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

Vuonna 2024 Ruotsissa aloitti työskentelynsä kaksi uutta neuvostoa, yksinkertaistamisneuvosto (Förenklingsråd) ja täytäntöönpanoneuvosto (Implementeringsråd). Yksinkertaistamisneuvosto on Kasvuviraston erityinen päätöksentekoeelin, jonka tehtävänä on vähentää yrityksille aiheutuvaa sääntelytaakkaa sekä hallinnollisia kustannuksia ja muita täytäntöönpanokustannuksia, joita yrityksille muodostuu sovellettavasta sääntelystä. Täytäntöönpanoneuvosto on komitea, joka avustaa hallitusta ruotsalaisten yritysten kilpailukyvyn parantamisessa välttämällä vähimmäistason ylittävää täytäntöönpanoa, torjumalla perusteetonta sääntelytaakkaa sekä vähentämällä hallinnollisia ja muita täytäntöönpanokustannuksia EU-sääntelyn täytäntöönpanossa Ruotsissa.

Norja

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

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

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

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

Tanska

Tanskan Elinkeinoelämän EU- ja sääntelyfoorumi (Erhvervslivets EU- og Regelforum) perustettiin vuonna 2019. Nykyinen foorumi on asetettu vuoteen 2027 saakka Elinkeinoelämän EU- ja sääntelyfoorumin toimeksiantoasiakirjalla (Kommissorium for Erhvervslivets EU- og Regelforum, 23.6.2023). Tanskan elinkeinoministeriön alaisen elinkeinoviraston (Erhvervsstyrelsen) yhteydessä toimiva foorumi on hallituksen itsenäinen neuvonantajaelin, jonka tarkoituksena on helpottaa yritystoiminnan harjoittamista. Elinkeinoministeri nimittää jäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Puheenjohtajan lisäksi foorumiin kuuluu 20 muuta jäsentä, jotka edustavat elinkeinoelämän järjestöjä, ammattiliittoja, asiantuntijoita ja yritysten johtotasoa. Foorumia avustaa kolmen henkilön sihteeristö.

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

Saksa

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

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

Neuvosto arvioi liittovaltion ministeriöiden säädösehdotukset ennen niiden toimittamista liittohallitukselle. Säädösehdotukset lähetetään neuvostolle viimeistään liittohallituksen ministeriöiden välisen kuulemisen käynnistyessä. Neuvoston lausunto liitetään säädösehdotukseen liittohallituksen käytettäväksi. Neuvoston lausunto sekä liittohallituksen kannanotto siihen tulevat osaksi liittopäivien ja liittoneuvoston painettuja asiakirjoja, ja lausunto on tämän jälkeen julkinen. Neuvosto julkaisee verkkosivuillaan osan lausunnoistaan. Lainsäädännön vaikutusten

jälkiarvioinnit lähetetään tiedoksi neuvostolle, mutta se ei lausu arviointien laadusta. Neuvosto laatii vuosittaisen toimintakertomuksen liittohallitukselle tarkastustoiminnan keskeisistä havainnoista ja säädösten aiheuttamien kustannusvaikutusten kehityksestä. Se voi myös esittää suosituksia parempaa sääntelyä koskevista kysymyksistä.

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

Euroopan komissio

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

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

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

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

myönteisiä lausuntoja varauksin tai kielteisiä lausuntoja. Kielteisen lausunnon jälkeen ei kuitenkaan ole velvoitetta toimittaa arviointia tai toimivuustarkastusta uudelleen neuvoston käsittelyyn.

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

Hallitusten arkistoihin kuuluvat asiakirjat

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

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

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

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

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

Asianomainen pääministeri tai hänen edustamansa puolue voivat pyynnöstä myöntää pääsyn asiakirjoihin. Pyynnot käsittelee pääministerin kanslia. Ministerin poliittisen puolueen edustajana tai yksityishenkilönä käsittelemiä asiakirjoja ei tallenneta ministeriöiden asianhallintajärjestelmiin.

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

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

Pykälän 1 momentin mukaan lainsäädännön arviointineuvosto on 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 merkittävillä säädöshankkeille tarkoitetusta vuorovaikutteisesta tieto- ja prosessituesta. Vaikutustenarvioinnin arviointi edellyttää vuorovaikutusta neuvoston sihteeristön 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 säilytettäväksi eräitä täsmennyksiä lukuun ottamatta ennallaan. Ehdotetun 1 momentin mukaan neuvoston tehtävänä olisi antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Momentin sisältö vastaa tältä osin sanamuodoltaan voimassa olevaa lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momentin ensimmäistä virkettä. Asetuksen perustelumuistion mukaan neuvosto keskittyy tulevan lainsäädännön vaikutusarviointiin. Lausuntojen antaminen hallituksen esityksen 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 vaikutukset ja epävarmuustekijät tuotu esiin erityisesti silloin, kun numeerinen tai muu arviointi on vaikeaa tai kun sitä ei voida tehdä. Myös olennaisien vaikutusten arvioinnin suhdetta muuhun hallituksen esityksen luonnoksen osioihin, kuten tavoitteisiin tai säännösehdoiksi, voitaisiin mahdollisuuksien mukaan arvioida. Arviointi painottuisi kustannusten ja hyötyjen lisäksi olennaisien vaikutusarvioiden arviointiin, jolloin neuvosto voi kiinnittää huomiota, onko kaikki olennaiset vaikutuslajit arvioitu. Neuvosto voisi ottaa kantaa, jos valittu keino näyttää olevan selvässä epäsuhdassa asetettuihin tavoitteisiin nähden. Lisäksi voitaisiin kiinnittää huomiota siihen, onko mahdollisten muiden toimintavaihtoehtojen vaikutukset esitetty riittävällä tavalla.

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

Ehdotetun 1 momentin mukaan arviointineuvosto voisi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista. Momentin sisältö vastaa tältä osin sanamuodoltaan 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 säännöksiä. Samoin jatkossakin arvioitaviksi voisivat tulla EU-lainsäädäntöön liittyvät vaikutusarvioinnit, kuten esimerkiksi U-kirjelmiin ja E-kirjeisiin liittyvien vaikutusarviointien arviointi. Kuten nykyisinkin, vaikutusarvioinnin arviointi voitaisiin antaa myös sen jälkeen, kun esimerkiksi U-kirjelmä 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 antaa lausuntoja arvioinneista, jotka koskevat voimaan tulleiden säädösten vaikutuksia. Tällä tarkoitettaisiin sitä, että neuvosto voisi antaa lausuntoja niin sanotuista lainsäädännön jälkiarvioinneista. Jälkiarvioinneilla ymmärretään kertaluontoisia ja määräaikaista tiedonkeruuhankkeita, joilla sääntelyn voimaantulon jälkeen arvioidaan sääntelyn vaikutuksia ja muutostarpeita ja saadaa tietoa sen toimivuudesta ja ajantasaisuudesta. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi ministeriöiden toimialansa sääntelystä sen voimaantulon jälkeen laatimat tai teettämät erilaiset selvitykset ja arvoinnit. Neuvoston laissa säädettävät tehtävät saatettaisiin näin vastaamaan niitä lainsäädännön jälkiarviointiin liittyviä tehtäviä, joiden lainsäädännön jälkiarviointikäytäntöjen nykytilassa on valtioneuvostossa arvioitu voivan kuulua arviointineuvostolle.

Pykälän 1 momentin mukaan arviointineuvoston tehtävänä olisi myös käsitellä muita vaikutusarviointien laadun kehittämiseen liittyviä asioita. Tällä tarkoitettaisiin voimassa olevan

lainsäädännön arviointineuvostosta annetun asetuksen 2 §:n mukaisia neuvoston tehtäviä tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi, seurata vaikutusarviointien laadun kehitystä, arvioida toimintansa vaikuttavuutta ja antaa vuosittain katsaus toiminnastaan. Näistä tehtävistä säädettäisiin asiallisesti nykytilaa vastaavasti uudella valtioneuvoston asetuksella.

Lisäksi 1 momentissa säädettäisiin siitä, että valtioneuvosto asettaisi 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 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 määräisi jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden puheenjohtajan tai muun jäsenen. Voimassa olevan valtioneuvoston asetuksen mukaan valtioneuvosto voi määrätä uuden puheenjohtajan tai muun jäsenen jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

Pykälän 2 momentti sisältäisi valtuutussäännöksen. Momentin mukaan arviointineuvoston tehtävistä, kokoonpanosta, nimittämisestä, päätösvaltaisuudesta ja toiminnan järjestämisestä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

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

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

Ehdotetussa säännöksessä ei ole tarkoitus yksityiskohtaisesti luetteloida, mitä asiakirjatyyppejä hallituksen arkistoon tallennetaan, vaan tämä olisi tarkoitus jatkossakin määritellä valtioneuvoston kanslian antaman määräyksen ja muun ohjeistuksen kautta. Hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen asiakirjallinen luonne arvioitaisiin tallentamisen yhteydessä. Asiakirjatyypin asiakirjallinen luonne voi muuttua esimerkiksi muun lainsäädännön muutosten tai oikeuskäytännön kautta. Nämä muutokset otettaisiin huomioon määräyksiä ja ohjeistusta muuttamalla ja tarkentamalla. Voimassa olevan hallituksen asiakirjojen käsittelystä ja arkistoinnista annetun määräyksen mukaan kunkin hallituksen arkiston muodostavat ministereiden, ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteerien ja ministereiden erityisavustajien tehtävien hoidossa syntyneet tai vastaanotetut sellaiset asiakirjat, jotka eivät ole kyseisen ministeriön toimialaan

kuuluvia viranomaisen asiakirjoja. Tällaisia asiakirjoja ovat esimerkiksi ministeriön toimialaan kuulumattomat kansalaiskirjeet ja vastaukset niihin, kirjeenvaihto muiden kuin yksityishenkilöiden kanssa sekä ministereille saapuneet kutsut erilaisiin tilaisuuksiin. Hallituksen arkistoon kuuluvat myös ministerin sihteerin ylläpitämät kalenterit sekä ministerityöryhmien, hallituksen neuvottelujen ja iltakoulujen asiakirjat. Muita hallituksen arkistoon tallennettavia asiakirjatyyppejä ovat esimerkiksi puheet, vetoomukset ja adressit.

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

Kuten nykyisinkin, hallituksen arkisto muodostuisi ja asiakirjat siirtyisivät valtioneuvoston kanslian haltuun vasta hallituksen erottua. Tätä ennen asiakirjat olisivat asianomaisen ministeriön hallussa. Tästä säädettaisiin ehdotetussa 26 c §:n 1 momentissa.

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

26 c §. *Tutkimuslupa hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tutkimusluvan myöntämisestä hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin. Ehdotetun säännöksen mukaan valtioneuvoston kanslia voisi antaa luvan saada tietoja, myös salassa pidettäviä tietoja, hallituksen arkistoon tallennetuista asiakirjoista tieteellistä tutkimusta varten hallituksen eroamisen jälkeen. Tutkimusluvan myöntäisi valtioneuvoston kanslia. Ehdotettu säännös vastaisi muodostunutta käytäntöä. Säännös kuitenkin selkeyttäisi oikeustilaa, koska tutkimuslupamenettelystä säädettäisiin jatkossa nimenomaisesti. Säännös myös vakiinnuttaisi sen muodostuneen käytännön, että tutkimuslupa myönnetään vain tieteelliseen tutkimukseen.

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

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

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

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

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

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös mahdollisuudesta peruuttaa myönnetty lupa. Ehdotetun säännöksen mukaan valtioneuvoston kanslia voisi peruuttaa luvan ja kieltää luovutettujen tietojen käyttämisen, jos on aihetta olettaa, että tietoja käytetään 1 momentissa säädettyjen edellytysten tai lupamääräysten vastaisesti. Lupa voitaisiin peruuttaa esimerkiksi silloin, jos ilmenee, että tietoja käytetään muuhun tarkoitukseen kuin tieteelliseen tutkimukseen tai jos tiedot saanut henkilö ei noudata luvan mukaisia määräyksiä. Voimassa olevan julkisuuslain 28 §:n 2 momentissa säädetään mahdollisuudesta peruuttaa lupa, milloin siihen harkitaan olevan syytä.

Julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietinnössä luvan peruuttamisen ehtoja on ehdotettu täsmennettäväksi nyt tässä esityksessä ehdotettavalla tavalla.

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

Voimassa olevan julkisuuslain 27 §:n 2 momentin mukaan asiakirjan saaneen on annettava kirjallinen sitoumus siitä, ettei hän käytä asiakirjaa sen henkilön vahingoksi tai halventamiseksi, jota asiakirja koskee, tai hänen läheisensä vahingoksi tai halventamiseksi taikka sellaisten muiden etujen loukkaamiseksi, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Vastaava sitoumus on edellytetty myös hallituksen arkistoon liittyvien tutkimuslupien yhteydessä. Julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietinnössä on ehdotettu, että sitoumuksen antamisesta luovuttaisiin ja vastaavat velvollisuudet säädettäisiin suoraan laissa. Ehdotetun pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tietojen saaja ei saisi käyttää tietoa sen henkilön vahingoksi tai halventamiseksi, jota asiakirja koskee, tai hänen läheisensä vahingoksi tai halventamiseksi taikka sellaisten muiden etujen loukkaamiseksi, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Säännöksen myötä erillistä sitoumusta ei enää tarvittaisi, vaan tietojen saajan velvollisuudet ilmenisivät suoraan laista.

Pykälän 4 momentissa olisi informatiivinen säännös, jonka mukaan muutoksenhaussa tutkimuslupaa koskevaan päätökseen sovellettaisiin, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Valtioneuvoston kanslian tutkimuslupaa tai sen peruuttamista koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta hallinto-oikeudesta.

26 d §. Hallitusneuvotteluita koskevien asiakirjojen julkisuus. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ministeriön hallitusneuvottelijoiden pyynnöstä hallitusneuvotteluita varten laatiman asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohdasta. Ehdotetun säännöksen mukaan oikeus saada tieto ministeriön eduskuntaryhmien pyynnöstä hallitusohjelman neuvottelua varten laatimasta asiakirjasta alkaisi, kun valtioneuvosto on antanut ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle, jos tiedon antaminen ennen mainittua ajankohtaa voisi aiheuttaa haittaa hallitusohjelman neuvotteluiden toteuttamiselle. Ehdotettu säännös merkitsisi poikkeusta julkisuuslain 6 §:n 1 momentin sääntelystä asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohdan osalta. Julkisuuslain 6 §:n 1 momentin johdantokappaleen mukaan viranomaisen laatima asiakirja tulee julkiseksi kyseisessä momentissa säädetyn mukaisesti, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin hallitusneuvottelijoiden laatimien ja ministeriölle toimittamien pyyntöjen julkiseksi tulemisen ajankohdasta. Ehdotetun säännöksen mukaan oikeus saada tieto eduskuntaryhmien hallitusohjelman neuvottelua varten laatimasta ja ministeriölle toimittamasta asiakirjasta alkaisi vastaavin perustein kuin 1 momentissa ehdotetaan säädettävän ministeriön eduskuntaryhmien pyynnöstä hallitusohjelman neuvottelua varten laatiman asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohdasta. Ehdotettu säännös merkitsisi poikkeusta julkisuuslain 7 §:n 1 momentin sääntelystä viranomaiselle saapuneen asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohdan osalta. Julkisuuslain 7 §:n 1 momentin mukaan viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomaisella on sen saanut, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta tässä tai muussa laissa säädetä.

Perustuslain 61 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta. Ehdotetussa sääntelyssä eduskuntaryhmillä tarkoitettaisiin eduskuntaryhmiä edellä todetun perustuslain säännöksen merkityksessä, käytännössä hallitusneuvotteluihin eduskuntaryhmän edustajina osallistuvia henkilöitä. Hallitusneuvottelijoina voivat toimia myös muut kuin eduskuntaryhmien varsinaiset jäsenet eli kansanedustajat. Tarkoituksena ei olisi rajata sääntelyn soveltamisalaa kattamaan vain kansanedustajien pyyntöjä ja niiden perusteella laadittuja asiakirjoja, vaan säännöksen olisi tarkoitus kattaa eduskuntaryhmien ilmoitettuna edustajina hallitusneuvottelijoina toimivien kaikkien henkilöiden mahdolliset pyynnot. Säännösten sanamuodossa on päädytty käyttämään perustuslaista ilmeneviä käsitteitä, koska hallitusneuvotteluista ei ole muuta lain tasoista sääntelyä eikä siten säädöstasolla vakiintunutta käsitteistöä.

Ehdotetun sääntelyn soveltamisalan piiriin eivät kuuluisi ministeriöissä oma-aloitteisesti tai muussa tarkoituksessa laaditut ja hallitusneuvotteluihin toimitetut asiakirjat, vaan asiakirjan laadinnan tulisi perustua hallitusneuvottelijoiden pyyntöön. Lisäksi säännöksen soveltamisen edellytyksenä olisi, että pyyntö olisi esitetty hallitusneuvotteluiden aikana. Pyyntö voisi olla suullinen tai kirjallinen. Pyyntöön luonne voisi vaihdella ja se voisi koskea esimerkiksi yksittäisten tietojen antamista tai asiakirjojen tuottamista, mutta merkitä myös laajemman asiakirjamateriaalin laatimista tai avustamista laskelmien tekemisessä. Hallitusneuvottelut voidaan katsoa alkaneiksi, kun tunnusteluvaihe on päättynyt, hallitusneuvotteluihin osallistuvat eduskuntaryhmät ja niiden edustajat hallitusneuvotteluissa ovat selvillä ja neuvottelut on myös tosiasiaa käytännössä aloitettu. Muissa tilanteissa hallitusneuvotteluihin liittyvät ja sinne toimitetut asiakirjat jäisivät säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle ja niihin sovellettaisiin julkisuuslain yleissäännöksiä asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohdasta. Lisäksi ehdotettu sääntely koskisi vain ministeriön laatimia asiakirjoja. Muun viranomaisen laatimat asiakirjat eivät kuuluisi säännöksen soveltamisalan piiriin silloinkaan, kun ministeriö toimittaa niitä hallitusneuvotteluihin hallitusneuvottelijoiden pyynnöstä.

Ehdotettujen rajoituksia tulisi soveltaa ottaen huomioon julkisuuslain yleissääntely asiakirjojen julkisuudesta. Julkisuuslain 3 §:n mukaan laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Julkisuuslain 17 §:n mukaan viranomainen on julkisuuslain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Julkisuuden rajoituksia onkin julkisuuslain yleisten tulkintaperiaatteiden mukaisesti sovellettava suppeasti.

Ehdotetuissa säännöksissä tarkoitettut asiakirjat kuuluisivat harkinnanvaraisen julkisuuden piiriin. Viranomaisen asiakirjojen julkiseksi tulo julkisuuslain säännösten mukaisesti olisi pääsääntö, josta voitaisiin poiketa vain säädettyjen edellytysten täytyessä. Asiakirjat tulisivat aina julkisiksi viimeistään silloin, kun hallitusohjelma on annettu tiedonantona eduskunnalle perustuslain 62 §:ssä säädetyn mukaisesti, elleivät asiakirjat sisältäisi salassa pidettäviä tietoja. Säännöksiin sisältyisi julkisuusolettamaan perustuva vahinkoedellytyslauseke, jonka mukaan asiakirja olisi julkinen, ellei voida arvioida, että sen antamisesta aiheutuisi haittaa hallitusohjelman neuvotteluiden toteuttamiselle. Julkisuuslain mukaiseen sääntelyyn asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohdasta ei sisälly vahinkoedellytyslausekkeellisia säännöksiä, mutta kyseistä sääntelytekniikkaa on käytetty julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden yhteydessä. Asiakirjan antamisesta aiheutuvia haittoja tulisi siis arvioida samaan tapaan kuin julkisuuslain mukaisten salassapitoperusteiden yhteydessä. Vahinkoedellytyslausekkeellisissa säännöksissä viranomaisen

edellytetään arvioivan asiakirjakohtaisesti tiedon antamisesta aiheutuvia haittoja suojattavalle edulle. Vahinkoedellytyslausekkeen käytön avulla pyritään rajoittamaan salassapito siihen, mikä kussakin tilanteessa on suojattavan intressin kannalta välttämätöntä. Vahinkoedellytyslauseke vaikuttaa siis siten, että laissa säädettyjen perusteiden tiedon antamatta jättämiselle tulee täyttyä tapauskohtaisesti, jotta tieto jätetään antamatta.

Ehdotettu sääntely jättäisi ministeriön harkintavaltaan sen arvioinnin, milloin tiedon antaminen asiakirjoista olisi omiaan aiheuttamaan haittaa hallitusneuvotteluiden toteuttamiselle. Haitta voisi koskea esimerkiksi neuvotteluiden vaikeutumista tai merkittävää pitkittymistä taikka niiden estymistä tai jopa keskeytymistä. Harkintavaltaan liittyviä kysymyksiä ministeriön toiminnan kannalta on kuvattu tarkemmin esityksen luvussa 4.2.3 Viranomaisvaikutukset. Ottaen huomioon asiakirjojen julkisuuden yleiset tulkintaperiaatteet ja säännökseen sisältyvän julkisuusolettaman, säännöstä olisi sovellettava suppeasti ja kynnys asiakirjan julkisuuden rajaamiseen olisi tarkoitettu korkeaksi. Itsenäisen kokonaisuuden muodostavat ministeriön laatimat selvitykset, kannanotot tai lausunnot jäisivät tyypillisesti säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Säännöksen soveltamisalaan sen sijaan voisivat kuulua erilaisia vaihtoehtoja tai linjauksia ja niiden vaikutuksia käsittelevät asiakirjat, joita on tarkoitettu poliittisesti käsitellä hallitusneuvotteluissa. Vielä luonnostelussa olevien yksityiskohtien ja vaikutusarvioiden valmistelun voitaisiin tapauskohtaisesti katsoa olevan sellaisia tietoja, joiden yleisöjulkiseksi tuleminen haittaisi neuvotteluiden toteuttamista.

Hallitusneuvottelut voivat päättyä myös neuvotteluiden keskeytymiseen. Tällaisessa tilanteessa säännöksen mukaista julkiseksi tuleminen ajankohtaa, hallitusohjelman antamista tiedonantona eduskunnalle, ei voitaisi suoraan soveltaa. Pääsääntönä voidaan pitää, että asiakirjat tulisivat tällöin julkisiksi neuvotteluiden päättyessä, koska säännöksessä edellytetty haitan vaatimus hallitusneuvotteluiden toteuttamiselle ei tällöin tyypillisesti enää täyty. Julkiseksi tulon ajankohtaa tulee kuitenkin myös neuvotteluiden keskeytyessä arvioida säännöksen vahinkoedellytys huomioon ottaen. Haittaa tietojen julkiseksi tulemisesta voisi aiheutua esimerkiksi tilanteessa, jossa uudelleen käynnistyneissä neuvotteluissa käsitellään samoja asiiasialtöjä. Kaikissa tilanteissa asiakirjat tulisivat kuitenkin julkisiksi viimeistään silloin, kun uusi muodostettu hallitus on antanut ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle, vaikka hallitustunnustelija tai neuvotteluihin osallistuvat eduskuntaryhmät olisivatkin neuvotteluiden aikana vaihtuneet.

Hallitusneuvotteluja varten laadittujen asiakirjojen sekä eduskuntaryhmien hallitusneuvotteluja varten toimittamien asiakirjojen julkiseksi tulon ajankohdalla ei olisi vaikutusta asiakirjojen salassapitoon. Julkisuuslain salassapitosäännöksiä sovellettaisiin siten kyseisiin asiakirjoihin. Samoin sovellettaisiin julkisuuslain 5 §:n säännöksiä asiakirjan ja viranomaisen asiakirjan määritelmistä sekä julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä asiakirjoista ja niiden salassapidosta. Siten erilaiset luonnokset, virkamiesten muistiinpanot ja sisäisen työskentelyn asiakirjoiksi katsottavat asiakirjat jäisivät nykytilaa vastaavasti julkisuusperiaatteen soveltamisen ulkopuolelle.

26 e §. *Tehtävään määrääminen valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä.* Pykälän 1 momentin mukaan ministeriö voisi määrätä ministeriön yhteiseen virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn muun kuin valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdassa tarkoitetun virkamiehen ministeriön organisaatioyksikön johtamistehtävään tai muuhun tehtävään määrääjäksi tai toistaiseksi. Virkamiestä ei voitaisi määrätä osaston päällikön tehtävään tai sitä ylempään johtamistehtävään. Vuosiloman tai muun lyhytaikaisen poissaolon aikana toimittaisiin sijaisuusmääräysten mukaisesti tai poissaolon vuoksi voitaisiin antaa tehtävämääräys poissaolon aikaisesta tehtävän hoitamisesta.

Tehtävään määräämisellä tarkoitettaisiin 1 momentissa tilanteita, joissa ministeriön palveluksessa oleva virkamies määrätään hoitamaan esimerkiksi ministeriössä olevaa yksikön johtamistehtävää tai muuta tehtävää määräajaksi tai toistaiseksi. Tehtävään määrätyn virkamiehen virkasuhde perustuu aiempaan päätökseen, jolla hänet on nimitetty virkaan tai virkasuhteeseen. Virkamies määrättäisiin tehtävään omassa virassaan. Määräaikaisessa virkasuhteessa oleva voitaisiin määrätä tehtävään vain virkasuhteensa keston ajaksi.

Tehtävään määräämistä rajoittaisivat vain virkamiehen virkanimike ja kyseistä virkaa koskevat säännökset, sekä käytännössä virkamiehen osaaminen. Tehtävään määräämismenettelyllä ei voitaisi muuttaa virkamiehen tehtäviä siten, että kyseessä olisi asiallisesti viran olennainen muuttaminen. Menettelyllä ei voitaisi kiertää kelpoisuusvaatimuksia.

Ministeriö voisi määritellä, onko annettava tehtävään määräys voimassa määräajan vai toistaiseksi. Suosituksena kuitenkin olisi, että tehtävään määräys olisi ajallisesti rajoitettu, koska tehtävämääräyksellä ei ole tarkoitus muuttaa virkaa. Tehtävämääräystä ei tulisi antaa ilman erityistä syytä yli viideksi vuodeksi.

Virkamiestä ei voitaisi määrätä osaston päällikön tehtävään tai sitä ylempään johtamistehtävään. Ministeriöiden ylimmän johdon virat täytetään valtion virkamieslain 9 a §:n perusteella aina viiden vuoden määräajaksi, joten näissä viroissa ei ole katsottu tarpeelliseksi eikä mahdolliseksi käyttää tehtävään määräämismenettelyä, ellei siitä ole erikseen lailla säädetty. Ministeriöiden ylimpään johtoon kuuluvat valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdan mukaan valtiosihteerit, valtiosihteerit kansliapäällikkönä, kansliapäälliköt, alivaltiosihteerit sekä osastopäälliköt. Lisäksi ylimpään johtoon kuuluu yksittäisiä muita virkoja, joista on tarkemmin säädetty valtion virkamiesasetuksen 28 §:n 1 momentissa. Momentin mukaan valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdassa tarkoitettuja osastopäällikköä virka-asemaltaan vastaavia ministeriön virkamiehiä ovat muun muassa ulkoministeriön hallintojohtaja, viestintäjohtaja, oikeuspäällikkö, konsuliapäällikkö, protokollapäällikkö ja osastopäällikön tehtävään määrätty virkamies, ministeriön osaston päällikkönä toimiva ylijohdaja, sisäministeriön pelastusosaston pelastusylijohtaja, ohjelmajohtaja, valtiovarainministeriön hallinto- ja kehitysjohtaja, talouspolitiikan koordinaattori sekä ICT-johtaja.

Tehtävään määräämismenettely olisi valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä toteutettava siten, että se täyttää hallintolain 6 §:ssä säädetty hallinnon oikeusperiaatteet. Viranomaisen on kohdeltava virkamiehiä tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tehtävään halukkaat ministeriön virkamiehet voisivat ilmoittautua avoimiin tehtäviin ministeriön sisäisen ilmoittautumismenettelyn kautta ja ilmoittautuneiden ansioita vertailtaisiin tasapuolisesti ja objektiivisesti. Poikkeuksellisesti tehtävään voitaisiin määrätä myös ilman sisäistä ilmoittautumismenettelyä, jos se olisi tehtävän luonteen tai ajallisen keston vuoksi perusteltua esimerkiksi tehtävien lyhytaikaisessa siirtymävaiheen järjestyksessä tai projekti- ja hanketehtävissä, jotka liittyvät kiinteästi virkamiehen omiin virkatehtäviin.

Tehtävään määräämisen valmistelussa ja esittelyssä kokonaisarviointiin ratkaisevasti vaikuttavat seikat olisi esitettävä ja perusteltava asianmukaisesti. Perustelut muodostuvat muun ohella tehtävään ilmoittautuneiden perehtyneisyyden ja muiden ansioiden selostamisesta ja vertailemisesta sekä vertailun perusteella tehdyistä johtopäätöksistä. Asianmukaiset perustelut turvaisivat valintamenettelyn läpinäkyvyyttä ja tasapuolisuutta sekä mahdollistaisivat sen jälkikäteistä kontrolloitavuutta. Myös hallintolain 45 §:ssä säädetty vaatimukset päätöksen perustelemiselle tulisivat paremmin täytetyiksi tehtävään määräämistä koskevien perustelujen osalta.

Toimivallasta tehtävämääräyksen antamiseen säädetään pääsääntöisesti ministeriöiden työjärjestyksissä.

Pykälän 2 momentin 1–3 kohdassa säädettäisiin tehtävään määräämisen päättymisestä. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan tehtävän määrääminen päättyisi tehtävään määrättäessä asetetun määräajan päättyessä. Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan tehtävään määrääminen päättyisi toiseen tehtävään määräämisen perusteella. Aikaisempi tehtävään määrääminen päättyisi automaattisesti uuden tehtävään määräämisen alkaessa.

Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan tehtävään määrääminen voisi päättyä myös päätöksellä, jonka tekee tehtävään määräävä ministeriö. Tehtävään määrääminen voisi päättyä esimerkiksi organisatorisista syistä. Organisaatiomuutoksen yhteydessä tehtävä voisi lakata tai tehtävä voitaisiin yhdistää toiseen tehtävään. Tehtävään määrääminen voisi päättyä myös esimerkiksi taloudellisista syistä kuten kustannussäästöjen vuoksi. Tehtävään määrääminen voisi päättyä, jos virkamies ei enää täyttäisi tehtävän edellytyksiä, siirtyisi toisiin tehtäviin tai ei muusta syystä johtuen voisi jatkaa tehtävässä taikka muusta perustellusta syystä.

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

Pykälän 4 momentti sisältäisi viittaussäännöksen muutoksenhaun osalta valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 3 kohtaan ja 4 momenttiin. Valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen, sitä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä. Pykälän 4 momentin mukaan, jos 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettu päätös merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttumista, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin 1 momentissa säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Vaikka tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla, virkamiehen oikeusturvan kannalta on merkityksellistä, että valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat viranomaisten päätöksenteon lainmukaisuutta myös tehtävään määräämismenettelyssä. Virkamies voi saattaa tehtävään määräämisen lainmukaisuuden kanteluasiana ylimpien laillisuusvalvojien tutkittavaksi.

Ulkoministeriötä ja ulkoasiainhallintoa koskevaan ulkoasiainhallintolain 17–22 §:ään sisältyy erityissäännöksiä tehtävään määräämisestä. Ehdotetulla sääntelyllä ei muutettaisi asiaintilaa näiltä osin.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

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

Esityksessä ehdotetaan, että arviointineuvostoa koskevat keskeiset asetuksentasoiset säännökset nostettaisiin täsmennettyinä lain tasolle. Ehdotettuun uuteen 26 a §:ään sisältyy asetuksenantovaltuuksia. Ehdotetun uuden 26 a §:n 2 momentin mukaan arviointineuvoston tehtävistä, kokoonpanosta, nimittämisestä, päätösvaltaisuudesta ja toiminnan järjestämisestä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Voimassa oleva valtioneuvoston asetus lainsäädännön

arviointineuvostosta on annettu perustuslain 119 §:n 2 momentin nojalla. Voimassa oleva asetus kumottaisiin ja ehdotetun lain nojalla on tarkoitus antaa uusi samanniminen asetus. Voimassa olevan asetuksen 2–8 §:ään sisältyvät arviointineuvostoa koskevat säännökset, siltä osin kuin ne eivät sisältyisi ehdotetun 26 a §:n 1 momenttiin, on tarkoitus sisällyttää asetukseen pääosin nykyisen sisältöisinä.

Valtioneuvoston asetus on tarkoitus valmistella siten, että se tulee voimaan samaan aikaan nyt ehdotetun lainmuutoksen kanssa 1.1.2026. Valtioneuvoston asetuksesta laadittu luonnos liitetään tämän hallituksen esityksen liitteiksi.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2026.

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

10 Toimeenpano ja seuranta

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

Valtioneuvoston kanslia antaisi jatkossakin tarkemmat määräykset ja ohjeet asiakirjojen tallentamisesta hallituksen arkistoon. Hallituksen arkistoa koskevan sääntelyn vahvistamisen jälkeen on tarkoitus tarkentaa ja muuttaa tarpeellisilta osin valtioneuvoston kanslian antamaa hallituksen arkistoa koskevaa määräystä sekä tiedonohjaussuunnitelmaa.

Seuraavat hallitusneuvottelut on tarkoitus käydä keväällä 2027. Ehdotettua uutta tiettyjen hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta koskevaa sääntelyä tultaisiin tällöin sovelta-
maan ensimmäisen kerran käytännössä.

Tehtävään määräämistä valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä koskevan sääntelyn vaikutuksia seurataan valtioneuvoston kansliassa.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

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

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esityksellä ei ole talousarviovaikutuksia.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Lainsäädännön arviointineuvosto

Ehdotettuun 26 a §:ään sisältyy asetuksenantovaltuuksia, joten esitystä on arvioitava perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Lisäksi ehdotettua 26 a §:ää on tarkasteltava suhteessa perustuslain 119 §:ssä asetettuihin edellytyksiin.

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

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

Vaikka lainsäädännön arviointineuvoston antamat lausunnot eivät ole ministeriöitä oikeudellisesti sitovia, niillä on vaikutusta hallituksen esitysten vaikutusarviointien sisältöön. Käytännössä ministeriöillä on velvollisuus arvioida tarvetta ja mahdollisuuksia korjata lausuntojen pohjalta puutteelliseksi todettuja vaikutusarviointeja, jotta eduskunnan ja valtioneuvoston päätöksenteon tueksi olisi mahdollisimman luotettavia arvioita uudistusten erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Neuvoston julkisilla lausunnoilla on myös yhteiskunnallista merkitystä. Neuvoston lausuntojen, aloitteiden ja arvioiden tarkoituksena on kiinnittää huomiota toisaalta säädösvalmistelun puutteisiin ja toisaalta sen hyviin käytäntöihin sekä vaikuttaa säädösvalmisteluun ja säädösvalmistelukulttuuriin ja muovata vaikutustenarviointien vaatimustasoa lausuntokäytännöllä. Neuvoston pysyvyyteen liittyvien syiden vuoksi olisi asianmukaista, että neuvostosta säädettäisiin lain tasolla. Edellä mainitut seikat puoltavat säätämistä neuvostosta lain tasolla. Perustuslain 119 § ei estä tällaista ratkaisua.

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

Arviointineuvostoa koskevat keskeiset asetuksentasoiset säännökset ehdotetaan nostettaviksi eräin täsmennyksin lain tasolle. Ehdotettu uusi 26 a § sisältäisi siten pääosin nykyisin asetustasolla olevaa sääntelyä. Tämän lisäksi pykälä sisältäisi valtuuden antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä neuvoston tehtävistä, kokoonpanosta, nimittämisestä, päätösvaltaisuudesta ja toiminnan järjestämisestä. Voimassa oleva asetuksentasoinen sääntely on annettu perustuslain 119 §:n 2 momentin nojalla. Ehdotetulla asetuksenantovaltuudella tarkennettaisiin valtuutta nykyisestä. Ehdotetun asetuksenantovaltuuden nojalla annettaisiin jo voimassa olevaa asetuksentasoista sääntelyä sisällöltään vastaavaa sääntelyä.

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

Hallitusten arkistoihin kuuluvat asiakirjat

Esityksessä ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan, 12 §:n 2 momentin mukaisen julkisuusperiaatteen ja 16 §:n 3 momentin mukaisen tiedellisen tutkimuksen vapauden kannalta. Vaikutuksia niihin perusoikeuksiin on arvioitu myös esityksen luvussa 4.2.2 Vaikutukset perusoikeuksiin.

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

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

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Ehdotettu sääntely ei merkitsisi julkisuusperiaatteen rajoittamista, sillä hallituksen arkistoon liitettävät asiakirjat olisivat muita kuin julkisuuslaissa tarkoitettuja, julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvia viranomaisen asiakirjoja.

Esitykseen sisältyisi myös säännös mahdollisuudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja tieteellisen tutkimuksen tarkoitukseen. Salassa pidettävän tiedon luovuttamisen osalta perustuslakivaliokunta on arvioinut sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (esim. PeVL 4/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan luovutettavat tiedot on joko pyrittävä luettelemaan laissa tyhjentävästi tai vaihtoehtoisesti tiedonsaantioikeus tulee sitoa jonkin tarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin (ks. esim. PeVL 13/2023 vp, s. 4). Esityksessä tietoja ehdotetaan luovutettavaksi tutkimuslupamenettelyn kautta tieteellisen tutkimuksen tarkoituksiin. Julkisuuslain 27 §:n sääntelyssä ei aseteta tietojen luovuttamiselle vastaavassa tilanteessa laissa säädettyjä tarkempia edellytyksiä, vaan tietojen luovuttamisedellytyksenä on tietojen tarpeellisuus tieteellisen tutkimuksen kannalta. Tieteellisen tutkimuksen edellyttämien salassa pidettävien tietojen yksilöinti perustuu aina tapauskohtaiseen harkintaan, joten luovutettavien tietojen luettelointi säännöksessä ei ole mahdollista. Ehdotettu sääntely salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta vastaa voimassa olevaa sääntelyä julkisuuslain 28 §:ssä säädettyiltä osin ja turvaa tieteellisen tutkimuksen vapautta.

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

Hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuus

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 12 §:n 2 momentissa todetun julkisuusperiaatteen kannalta. Kyseisen säännöksen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Esityksellä ehdotetaan säädettäväksi rajatusta poikkeuksesta kyseiseen säännökseen. Ehdotettu sääntely merkitsisi myös poikkeamista perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyistä julkisuuslaista asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohtaa koskevan sääntelyn osalta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 12 §:n 2 momentissa asiakirjajulkisuudesta säädetty merkitsee, että asiakirjojen julkisuutta voidaan rajoittaa perustuslain mukaan ainoastaan lailla ja vain, milloin siihen on välttämättömiä syitä. Kysymys ei perustuslakivaliokunnan mukaan siten ole siitä, että perustuslaissa esimerkiksi jätettäisiin kyseisen oikeuden sisältö lailla määriteltäväksi, vaan lainsäätäjän toimivaltaan kuuluu pelkästään sellaisten julkisuuden rajoitusten asettaminen, joita voidaan pitää perustuslaissa tarkoitettulla tavalla välttämättöminä (PeVL 43/1998 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslain 12

§:n 2 momentissa julkisuuden rajoituksiin kohdistettu välttämättömyysvaatimus ei rajoitu yksin salassapitosäännöksiin (PeVL 73/2018 vp, s. 3, PeVL 14/2018 vp, s. 15). Valiokunta on arvioinut esimerkiksi henkilötietojen luovuttamisen laajan sitomisen käyttötarkoitukseen merkitsevän julkisuusperiaatteen rajoitusta, jolle on kuitenkin osoitettavissa perustuslain 10 §:ään nojautuvat hyväksyttävät perusteet (PeVL 14/2018 vp, s. 15–16 ja siinä viitatus lausunnot).

Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa olevan välttämätöntä perustuslain 61 §:ssä säänneltyjen hallitusneuvotteluiden neuvottelurauhan turvaamiseksi ja valtioneuvoston muodostamisprosessin asianmukaisen toteutumisen varmistamiseksi. Esityksessä julkisuusperiaatteen rajoittaminen olisi sidottu perustuslain mukaiseen eduskuntaryhmien poliittiseen neuvotteluprosessiin. Rajoitukset liittyisivät nimenomaan neuvotteluiden aikana esiin tuleviin eduskuntaryhmien tietotarpeisiin ja viranomaisten eduskuntaryhmille niiden pyynnöstä neuvotteluiden aikana tuottamaan tietoon. Perustuslain mukainen välttämättömyysedellytys julkisuuden rajoittamiseksi ei itsestään selvästi täyty kaikkien hallitusneuvotteluita varten laadittujen viranomaisten asiakirjojen osalta, mutta ehdotetussa sääntelyssä pyrittäisiin mahdollisimman täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määrittelemään ne tilanteet, joissa välttämättömyysedellytys täytyisi. Voimassa olevaan julkisuuslakiin sisältyy vastaavantyyppistä sääntelyä viranomaisen sisäisen valmistelun turvaamiseksi. Julkisuuslain yleissäännökset eivät kuitenkaan tunnista poliittiseen hallitusneuvotteluprosessiin ja hallitusohjelman valmisteluun vakiintuneesti liittyntä ministeriöiden erityisroolia, jossa muodostuu myös luonnosmaisia ja sisäisen työskentelyn luonteisia asiakirjoja. Perustuslakivaliokunta on julkisuuslain säätämisen yhteydessä kiinnittänyt huomiota rajoitusten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen (PeVL 43/1998 vp, s. 3/I). Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa toteuttavan perustuslain mukaisen julkisuuden rajoituksiin kohdistuvan välttämättömyysvaatimuksen.

Perusoikeusrajoituksesta tulee säätää laissa ja sen tulee olla tarkkarajainen, riittävän täsmällinen ja oikeasuhteinen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että asiakirjojen julkiseksi tuleminen ajankohtaa koskevien rajoitusten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus turvaa viranomaistoiminnan avoimuutta ja tältä osin mahdollisuuksia kansalaiskeskusteluun asioiden valmisteluvaiheessa (PeVL 43/1998 vp, s. 3/I). Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut, että julkisuusrajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta on tärkeää, että salassapidolle on asetettu laissa takaraja, jonka jälkeen asiakirjat tulevat julkisiksi (PeVL 19/2010 vp, s. 6/II ja PeVL 50/2010 vp, s. 4 /II). Julkisuuslain salassapitosäännösten arvioinnin yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, että pykälän sanamuodosta tulee selkeästi näkyä salassapidon poikkeusluonne pääsääntönä olevaan asiakirjajulkisuuteen nähden. Näin jo lakitekstissä korostuu, että salassapitosäännöksiä on tulkittava suppeasti. Toisaalta perustuslakivaliokunta on samassa yhteydessä todennut, että salassapidon sääntelyssä joudutaan väistämättä käyttämään yleisluonteisuudessaan jossain määrin harkinnanvaraisiksi jääviä määrittelyjä ja edellytyksiä. (PeVL 43/1998 vp, s. 3/II ja 4/II).

Rajauksesta ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvostolaissa, mikä täyttää lailla säätämisen vaatimuksen. Ehdotetut rajaukset olisivat sekä sisällöllisesti että ajallisesti rajattuja. Lähtökohtana on julkisuusolettama ja ehdotettua rajoitusta voitaisiin soveltaa vain silloin, kun asiakirjojen yleisöjulkisuuden voitaisiin arvioida aiheuttavan haittaa hallitusneuvotteluiden toteuttamiselle. Rajoituksen soveltamisalaa olisi rajattu myös vain sellaisiin asiakirjoihin, jotka liittyvät hallitusneuvotteluiden aikana ilmeneviin hallitusneuvottelijoiden tietotarpeisiin ja poliittiseen neuvotteluprosessiin. Rajoitus olisi myös ajallisesti rajattu ensinnäkin siten, että sitä voitaisiin soveltaa vain hallitusneuvotteluiden aikana muodostuviin asiakirjoihin. Toiseksi säännös olisi ajallisesti rajattu siten, että asiakirjat tulisivat julkisiksi viimeistään, kun hallitusohjelma on annettu tiedonantona eduskunnalle. Lisäksi edellytysten julkisuuden rajaamiseen olisi asiakirjojen julkisuuden yleisten tulkintaperiaatteiden, lähtökohtaisen julkisuusolettaman ja aiheutuvan haittan vaatimuksen kautta tarkoitettu asettuvan korkealle. Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on hallitusneuvotteluiden neuvottelurauha turvaamalla varmistaa valtioneuvoston

muodostamisprosessin asianmukainen toteutuminen. Näillä perusteilla ehdotetun rajoituksen voidaan katsoa olevan perusoikeuksien rajoitusperusteiden kannalta hyväksyttävä.

Edellä todetuin tavoin ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa olevan välttämätöntä hallitusneuvotteluiden neuvottelurauhan turvaamiseksi. Toisaalta julkisuusperiaate mahdollistaa muun muassa median tiedonsaannin ja mahdollisuuden nostaa yhteiskunnalliseen keskusteluun poliittisessa valmistelussa olevia asioita. Myös hallitusneuvotteluiden kannalta on keskeistä, että hallitusneuvotteluiden teemoja nostetaan esille ja niistä käydään yhteiskunnassa keskustelua ennen hallitusneuvotteluita ja hallitusneuvotteluiden aikana. Tämän varmistamiseksi ehdotetussa sääntelyssä pyrittäisiin mahdollisimman täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määrittelemään ne tilanteet, joissa perustuslain mukainen välttämättömyyedellytys hallitusneuvotteluita varten laadittujen viranomaisten asiakirjojen osalta julkisuuden rajoittamiseksi täyttyisi. Julkisuusperiaate liittyy myös perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattuun sananvapauteen. Julkisuudella ja tiedonsaantioikeuksilla myös osaltaan edistetään perustuslain 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perusoikeusuudistuksen esitoissa todetaan, että sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys. (HE 309/1993 vp, s. s. 56/II ja 58/I). Esityksen kautta osaltaan myös turvattaisiin näiden perusoikeuksien toteutumista. Ehdotettu muutos tukisi sitä, että neuvottelurauha hallitusneuvotteluprosessissa turvattaisiin ja että neuvotteluiden aikana herkkinäkin pidettyjen tietojen osalta myös jatkossa muodostuisi viranomaisten asiakirjoja. Näin tuettaisiin osaltaan julkisuusperiaatteen tosiasiallista toteutumista.

Tehtävään määrittäminen valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä

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

Ehdotettu tehtävään määrittämisestä koskeva sääntely sisältäisi viittaussäännöksen voimassa olevaan valtion virkamieslain tehtävään määrittämisestä koskevaan muutoksenhakusääntelyyn. Ehdotettu viittaussäännös olisi luonteeltaan informatiivinen. Tehtävään määrittämiseen liittyvästä muutoksenhausta on säädetty valtion virkamieslain 57 §:ssä. Pykälän 3 momentin 3 kohdan mukaan tehtävään määrittämisestä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määrittämiseen. Pykälän 4 momentin mukaan, jos 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettu päätös merkitsee viran sijoituspaikkakunnan muuttumista, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin 1 momentissa säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut tehtävään määrittämisestä koskevaa muutoksenhakukieltoa perustuslain 9 §:n 1 momentissa ja säännöstä edeltäneessä hallitusmuodon 7 §:n 1 momentissa turvattun asuinpaikan valinnan vapauden näkökulmasta. Valiokunta on arvioinut sitä myös perustuslain 21 §:n 1 momentin ja tätä edeltäneen hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin sen säännöksen näkökulmasta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja

velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Valiokunta on pitänyt ehdotetun kaltaista muutoksenhakukieltoa mahdollisena rajavartiolaitoksen (PeVL 17/1998 vp), puolustusvoimien (PeVL 40/1998 vp, s. 2/II), ulkoasiainhallinnon (PeVL 15/1999 vp, s. 3/II) ja poliisihallinnon virkamiesten osalta. Poliisihallinnon sääntely ei valiokunnan näkemyksen mukaan koskettanut virkamiehen oikeusasemaa perusoikeusjärjestelmän kannalta ongelmallisella tavalla etenkin, kun uuteen tehtävään määrääminen vaati virkamiehen suostumuksen, jos määräys vaikutti tämän vapautteen valita asuinpaikkansa (PeVL 29/2006 vp, s. 3/II).

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

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska hallituksen esitykseen sisältyy edellä tässä luvussa kuvatuksi perustuslain 12 §:n 2 momentin tulkinnan kannalta merkityksellisiä seikkoja, hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään valtioneuvostosta annettuun lakiin (175/2003) uusi 26 a–e § seuraavasti:

4 luku

Erinäisiä säännöksiä

26 a §

Lainsäädännön arviointineuvosto

Lainsäädännön vaikutusarvioinnin arviointia varten valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimii riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto. Neuvoston tehtävänä on 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. Neuvoston tehtävänä on myös käsitellä muita vaikutusarviointien laadun kehittämiseen liittyviä asioita. Valtioneuvosto asettaa valtioneuvoston kanslian esityksestä neuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Neuvoston tehtävistä, kokoonpanosta, nimittämisestä, päätösvaltaisuudesta ja toiminnan järjestämisestä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

26 b §

Hallituksen arkistoon tallennettavat asiakirjat

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

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

26 c §

Tutkimuslupa hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin

Valtioneuvoston kanslia voi antaa luvan saada tietoja, myös salassa pidettäviä tietoja, hallituksen arkistoon tallennetuista asiakirjoista tieteellistä tutkimusta varten hallituksen eroamisen jälkeen. Lupaa harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan.

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

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

Muutoksenhaussa tutkimuslupaa koskevaan päätökseen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

26 d §

Hallitusneuvotteluita koskevien asiakirjojen julkisuus

Poiketen siitä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 §:n 1 momentissa säädetään, oikeus saada tieto ministeriön eduskuntaryhmien pyynnöstä hallitusohjelman neuvottelua varten laatimasta asiakirjasta alkaa, kun valtioneuvosto on antanut ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle, jos tiedon antaminen ennen mainittua ajankohtaa voi aiheuttaa haittaa hallitusohjelman neuvotteluiden toteuttamiselle.

Poiketen siitä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 7 §:n 1 momentissa säädetään, oikeus saada tieto eduskuntaryhmien hallitusohjelman neuvottelua varten laatimasta ja ministeriölle toimittamasta asiakirjasta alkaa, kun valtioneuvosto on antanut ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle, jos tiedon antaminen ennen mainittua ajankohtaa voi aiheuttaa haittaa hallitusohjelman neuvotteluiden toteuttamiselle.

26 e §

Tehtävään määrääminen valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä

Ministeriö voi määrätä ministeriön yhteiseen virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn muun kuin valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdassa tarkoitetun virkamiehen ministeriön organisaatioyksikön johtamistehtävään tai muuhun tehtävään määräajaksi tai toistaiseksi. Virkamiestä ei voida määrätä osaston päällikön tehtävään tai sitä ylempään johtamistehtävään lukuun ottamatta vuosiloman tai muun lyhytaikaisen poissaolon vaatimaa sijaisuusmääräystä.

Tehtävämääräys päättyy:

- 1) tehtävään määrättäessä asetetun määräajan päättyessä;
- 2) jos virkamies määrätään toiseen tehtävään;
- 3) päätöksellä, jonka tekee tehtävään määräävä ministeriö.

Muutoksenhaussa noudatetaan, mitä valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 3 kohdassa ja 4 momentissa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

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

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

Liite

Asetusluonnos

Valtioneuvoston asetus

lainsäädännön arviointineuvostosta

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

1 §

Tehtävät

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

2 §

Kokoonpano ja nimittäminen

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

Neuvosto valitsee jäsenistään itselleen kaksi varapuheenjohtajaa.

Valtioneuvoston kanslia nimittää neuvoston sihteerit ja mahdolliset pysyvät asiantuntijat.

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

3 §

Toiminta

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

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

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

4 §

Asioiden käsittely ja lausunnot

Neuvosto voi tehtävässään kuulla virkamiehiä ja muita asiantuntijoita.

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

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

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

5 §

Työjärjestys

Neuvosto vahvistaa itselleen työjärjestyksen.

6 §

Palkkiot

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

7 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

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

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