Valiokunnan mietintö PeVM 6/2025 vp– HE 137/2025 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (HE 137/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:
- hallintovaliokunta HaVL 28/2025 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Päivi Pietarinen, valtioneuvoston kanslia
- hallitusneuvos Päivi Rissanen, valtioneuvoston kanslia
- hallitusneuvos Miska Lautiainen, valtiovarainministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- oikeusministeriö

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvostosta annettua lakia siten, että siihen lisätään lainsäädännön arviointineuvostoa koskevaa sääntelyä ja hallituksen arkistoon kuuluvia asiakirjoja koskevaa sääntelyä. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset tehtävään määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

Hyväksytty
3.3

Valiokunnan mietintö PeVM 6/2025 vp

Esitykseen sisältyy lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvostosta annettua lakia. Lakiin ehdotetaan ensinnäkin lisättäväksi uusi 26 a § lainsäädännön arviointineuvostosta. Toiseksi lakiin ehdotettavissa uusissa 26 b ja 26 c §:ssä säädetään hallituksen arkistosta. Kolmanneksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 26 d § tehtävään määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä.

(2) Perustuslakivaliokunta ehdottaa, että lakiehdotus hyväksytään jäljempänä ilmenevällä tavalla muutettuna.

Lainsäädännön arviointineuvosto

(3) Valtioneuvostosta annetun lain 26 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi lainsäädännön arviointineuvostosta. Pykälän 1 momentti sisältää säännökset neuvoston tehtävästä, ja pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä neuvoston tehtävistä ja asettamisesta sekä säännöksiä neuvoston kokoonpanosta sekä neuvoston toiminnasta ja sen järjestämisestä.

(4) Lainsäädännön arviointineuvostosta säädetään nykyisin valtioneuvoston asetuksessa. Laintasoisella sääntelyllä pyritään hallituksen esityksen perustelujen mukaan vahvistamaan arviointineuvoston asemaa.

(5) Lainsäädännön arviointineuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Se voi antaa lausuntoja myös muiden säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista.

(6) Perustuslakivaliokunta on useita kertoja kiinnittänyt huomiota tarpeeseen arvioida lakiehdotusten vaikutuksia (ks. esim. PeVL 16/2023 vp, PeVL 44/2014 vp). Vaikutusten arviointi kytkeytyy yleisemmällä tasolla valiokunnan niin ikään tarkastelemaan lainsäädännön laatuun. Valiokunta on muun muassa pitänyt erityisen huolestuttavana, että puutteellisesti valmisteltujen lakiehdotusten joukossa on ollut myös yhteiskunnallisesti merkittäviä, laajoja lakihankkeita, jotka on tuotu eduskuntaan kiireellä ilman, että niihin on ehditty tehdä esimerkiksi kunnollisia vaikutusarvioita tai säätämisjärjestysperusteluja (PeVM 3/2016 vp, PeVL 16/2016 vp). Valiokunta on todennut, että lainsäädännön valmistelussa vaikutusten arviointi tuottaa tietoa erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista. Tavoitteena on, että päätöksentekijöille annetaan luotettavaa tietoa erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden seurauksista. Hyvä vaikutusten arviointi parantaa lainsäädännön laatua (PeVM 3/2016 vp).

(7) Lainsäädännön arviointineuvosto toimii valtioneuvoston kanslian yhteydessä neuvoa-antavana toimielimenä, jonka toimivaltaan ei kuulu julkisen vallan käyttöä. Siten perustuslaista ei johdu vaatimusta siitä, että arviointineuvostosta tulisi säätää eduskuntalailla, vaan nykyinen ase-

tustasoinen sääntely on perustuslain näkökulmasta riittävää. Perustuslain 119 §:n 2 momentista ei kuitenkaan seuraa oikeudellista estettä säätää arviointineuvostosta lailla.

(8) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ministeriöissä ennen hallituksen esityksen antamista tapahtuvaa lainvalmistelua säännellään lailla tai asetuksella varsin niukasti (ks. kuitenkin esim. valtioneuvoston ohjesääntö 29, 29 a, 30, 31 §). Lainvalmistelua ohjataan pääosin valtioneuvoston piirissä hyväksytyillä ohjeilla, kuten hallituksen esityksen laatimisohjeilla, lainkirjoittajan oppaalla ja erilaisilla vaikutusten arviointeja koskevilla ohjeilla.

(9) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitava hallituksen esitys ilmentää lainvalmistelun oikeudellisen sääntelyn lisäämistä. Valiokunta ei ole vakuuttunut, että tällainen kehitys olisi perusteltua, koska siihen kytkeytyy riski lainvalmistelun liiallisesta oikeudellistamisesta. Demokraattisessa järjestelmässä on valiokunnan mielestä olennaisen tärkeää, että lainvalmistelussa keskeisenä elementtinä säilyy lakiehdotusten rooli eduskunnan luottamuksen varassa toimivan hallituksen poliittisten tavoitteiden toteuttamisen välineenä.

(10) Lakiehdotuksen samoin kuin nykyisen sääntelynkin mukaan on selvää, etteivät arviointineuvoston lausunnot ole ministeriöitä sitovia ja ettei neuvosto voi puuttua siihen, miten säädösehdotusten valmistelu etenee. Hallituksen esityksen perustelujen epäselvyyden vuoksi perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin erityisesti huomiota esityksessä (s. 17—18) olevaan pohdintaan siitä, että lakiehdotusten vaikutusarviointien arviointiin keskittyvälle lainsäädännön arviointineuvostolle olisi harkittu annettavaksi toimivaltuuksia puuttua jopa säädösehdotusten etenemiseen. Perusteluissa on kuvattu tarkastusvaliokunnan tekemää lausumaa (TrVM 1/2022 vp) ja valtioneuvoston vastausta siihen. Perustuslakivaliokunta toteaa selvyyden vuoksi, että esityksessä viitattu eduskunnan lausuma on poistettu vuonna 2023 (TrVM 5/2023 vp, s. 34). Perusteluissa kuvattu toimivalta merkitsisi perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan olennaista puuttumista valtioneuvoston perustuslaissa säädettyyn toimivaltaan saattaa lain säätäminen eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä eikä se siten selvästikään tule kyseeseen.

(11) Perustuslakivaliokunnan mielestä lainsäädännön arviointineuvoston asema ja merkitys määräytyvät olennaisesti neuvoston tehtävien ja sen toiminnan johdosta saaman arvostuksen välityksellä, ei sen perusteella, säädetäänkö neuvostosta lailla. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että valtioneuvostosta annetussa laissa säädetään valtioneuvoston organisaatiosta ja toimialajaosta, asioiden ratkaisemisesta valtioneuvostossa sekä valtioneuvoston päätöksentekojärjestyksestä. Oikeussystemaattisesti lainsäädännön arviointineuvostoa koskeva säännös ei luontevasti kuulu valtioneuvostosta annetun lain tarkoittaman sääntelyn piiriin. Lainsäädännön arviointineuvoston hallinnollinen sijainti valtioneuvoston kanslian yhteydessä ei riitä perustelemaan sitä, miksi lainsäädännön arviointineuvostosta kaikista eri ministeriöiden yhteydessä toimivista erillisyksiköistä ainoana otettaisiin nimenomaiset säännökset valtioneuvostosta annettuun lakiin. Sääntelyn sijoittamista valtioneuvostoa koskevan sääntelyn yhteyteen vastaan puhuu myös lainsäädännön arviointineuvoston luonne itsenäisenä ja riippumattomana.

(12) Perustuslakivaliokunta pitää edellä esitettyihin näkökohtiin viitaten tarkoituksenmukaisimpana ratkaisuna sitä, että lainsäädännön arviointineuvostosta ei säädetä nyt ehdotetulla tavalla valtioneuvostosta annetussa laissa, vaan sääntely jätetään nykyiseen tapaan valtioneuvoston asetukseen.

(13) Perustuslakivaliokunta on edeltä ilmenevällä tavalla aikaisemminkin kiinnittänyt huomiota lainsäädännön vaikutusten arviointiin. Valiokunta pitää kuitenkin selvyyden vuoksi tarpeellisena todeta, että lainvalmistelun laatua kehitettäessä huomion tulisi ensisijaisesti keskittyä itse säädökseen ja sitten säädösehdotusten perusteluihin ja ehdotuksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Lainsäädäntö tulee valmistella perustuslainmukaiseksi ja muuhun oikeusjärjestykseen sopivaksi sekä selkeäksi ja ymmärrettäväksi. Valiokunta on joutunut viime aikoinakin kiinnittämään huomioon muun muassa lakiehdotusten epäselvyyteen ja säätämisjärjestysperustelujen puutteisiin (ks. esim. PeVL 51/2025 vp ja PeVL 42/2024 vp).

(14) Perustuslakivaliokunta toistaa aikaisemman käsityksensä siitä, että lainvalmisteluprosessissa avainasemassa perustuslaillisten näkökohtien huomioon ottamisessa ovat asianomaiset ministeriöt (PeVL 19/2016 vp). Sama koskee valiokunnan mielestä myös lainvalmisteluprosessia yleisemminkin. Valmisteluvaiheessa tapahtuvien puutteiden ja virheiden korjaaminen prosessin myöhemmissä vaiheissa saattaa olla vaikeaa. Valiokunnan mielestä ministeriöiden on huolehdittava, että niissä on riittävästi ammattitaitoista, myös perustuslakikysymyksiä tunnistavaa ja tuntevaa henkilökuntaa. Valiokunta kiinnittää lisäksi erityistä huomiota yhteiskunnan peruslainsäädännön valmistelusta, valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisestä ja esimerkiksi laintarkastuksesta huolehtivan oikeusministeriön resursseihin ja mahdollisuuksiin tukea muiden ministeriöiden lainvalmistelua.

Hallituksen arkisto

(15) Valtioneuvostosta annetun lain 26 b ja 26 c §:ssä ehdotetaan säädettäväksi hallituksen arkistosta ja hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin kohdistuvasta tutkimusluvasta. Hallituksen esityksessä (s. 45) tehdään selkoa siitä, että valtioneuvoston kanslia on jo nykyisin ylläpitänyt hallituksen arkistoa, mutta siitä ei aikaisemmin ole säädetty laissa. Perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna, että asiasta säädetään laissa.

(16) Hallituksen arkistoon tallennetaan ehdotetun 26 b §:n 1 momentin mukaan sellaisia ministereiden, ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteereiden ja ministereiden erityisavustajien tehtävien hoidossa laadittuja tai vastaanotettuja asiakirjoja sekä ministerityöryhmiin ja hallituksen neuvotteluihin liittyviä asiakirjoja, jotka eivät ole viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja mutta joilla arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa.

(17) Arkistoa koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta, jonka 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. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (jäljempänä myös julkisuuslaki) sisältyvät säännökset muun muassa oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista ja asiakirjojen salassapidosta sekä muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista.

(18) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen arkistoa koskevalla sääntelyllä ei pyritä rajoittamaan julkisuusperiaatteen toteutumista. Säännösehdotusten eräät muotoilut saattavat kuitenkin olla omiaan johtamaan toisenlaiseen tulkintaan. Ensinnäkin ehdotetusta

sääntelystä voitaisiin tulkita seuraavan, että hallituksen arkistoon ei sovelleta julkisuuslakia lainkaan, vaikka kyse on julkisuuslain piirissä olevan viranomaisen hallussa olevasta asiakirja-aineistosta. Toiseksi julkisuusperiaatteen rajoitus voidaan tulkita seuraavan säännöksen muotoilusta, jossa viitataan ministereiden, ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteereiden ja ministereiden erityisavustajien tehtävien hoidossa laadittuihin tai vastaanotettuihin asiakirjoihin sekä ministerityöryhmiin ja hallituksen neuvotteluihin liittyviin asiakirjoihin, jotka eivät ole julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja mutta joilla arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa.

(19) Lakiehdotuksen perustelujen ja muun perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen valossa sääntelyn tarkoituksena ei ole rajoittaa julkisuusperiaatteen toteutumista. Ehdotetun sääntelyn ei ole tarkoitettu merkitsevän, että asiakirjan hallituksen arkistoon tallentamisen perusteella voitaisiin todeta, että asiakirja ei kuulu julkisuuslain soveltamisalaan. Jos hallituksen arkistoon tallennettuun asiakirjaan kohdistuu myöhemmin julkisuuslain mukainen tietopyyntö, käsiteltäisiin se normaaliin tapaan. Käsittelyn perusteella viranomainen voisi päätyä myös aikaisemmasta poikkeavaan ratkaisuun siitä, onko asiakirja julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja. Se, että jokin asiakirja tallennetaan hallituksen arkistoon, ei siis tarkoita sitä, että asiakirja jäisi julkisuusperiaatteen ja julkisuusperusoikeuden ulkopuolelle.

(20) Perustuslakivaliokunta pitää julkisuusperiaatteen toteutumisen ja rajoittamisen kannalta olennaisena, että hallituksen arkistoon sisältyviin asiakirjoihin voidaan kohdistaa julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä ja näihin vastataan julkisuuslakia soveltaen. On mahdollista, että viranomainen tekee virheellisen arvion hallituksen arkistoon tallennettavan asiakirjan luonteesta julkisuuslain perusteella arkistoon tallentamisen hetkellä, ja näin ollen kysymys asiakirjan luonteesta viranomaisen asiakirjana tulisi olla mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Säännösten sanamuotoja on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan syytä täsmentää yksityiskohtaisista perusteluista tarkemmin ilmenevällä tavalla, jotta sanottu tarkoitus käy selvemmin ilmi lakitekstistä.

Tehtävään määrääminen

(21) Hallituksen esityksessä valtioneuvostosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi 26 d § tehtävään määräämisestä. Perustuslakivaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä tarpeellisena.

(22) Hallintovaliokunta on antanut esityksestä perustuslakivaliokunnalle lausunnon (HaVL 28/2025 vp), joka koskee ehdotettua 26 d §:ä. Hallintovaliokunta on ehdottanut muutoksia 26 d §:ään siltä osin, kun on kyse tehtävän määrittelystä, tehtävään määräämisen lähtökohdista, ilmoittautumismenettelystä, kelpoisuusvaatimuksista ja muutoksenhausta. Perustuslakivaliokunta yhtyy pääosin hallintovaliokunnan lausunnossaan esittämään.

(23) Hallintovaliokunta on pitänyt tärkeänä, että tehtävä, johon 26 d §:n nojalla voidaan määrätä, on hallituksen esityksen perusteluissa pääosin ja lähtökohtaisesti sidottu ministeriön virkarakenteeseen, sillä tehtävän sisältö ja organisatorinen asema eivät saa poiketa olennaisesti virkamiehen viran tai virkasuhteen tehtävistä ja organisatorisesta asemasta. Tehtävään määräämisessä ei voi siten myöskään olla kyse täysin uudenlaisesta tehtävästä, joka rinnastuu uuteen virkaan. Hallintovaliokunta toteaa, että säännöksestä ei kuitenkaan käy selvästi ilmi, mitkä voivat olla

säännöksessä ehdotettuja muita tehtäviä ja miten ne määritellään. Hallintovaliokunta onkin ehdottanut säännöksen muuttamista siten, että tehtävämääräyksen kohteena voi olla ministeriön toimintayksikön johtamistehtävän lisäksi tällaisen toimintayksikön hanketehtävä tai muu tietty tehtäväkokonaisuus.

(24) Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan valtioneuvostossa valtaosa tehtävämääräyksistä annetaan määräaikaisina enintään viideksi vuodeksi. Tästä syystä hallintovaliokunta katsoo, että 26 d §:n 1 momentin säännöstä on mahdollista rajata siten, että tehtävään määräys annetaan määräajaksi.

(25) Hallintovaliokunta on kiinnittänyt huomiota ehdotuksen 26 d §:n 1 momentissa käytettyyn määritelmään ministeriön yhteinen virkasuhde ja todennut, että se poikkeaa valtion virkamieslain systematiikasta. Hallintovaliokunta on esittänyt, että ehdotetun 1 momentin toisesta virkkeestä poistetaan sana "yhteiseen".

(26) Hallintovaliokunnan lausunnon mukaan työnantajan direktiotoimivalta voi kohdistua vain virkamiehellä kulloinkin oleviin tehtäviin ja niiden suorittamiseen, minkä vuoksi sillä ei voida perustaa uusia tai toisenlaisia tehtäviä, joihin virkamies voidaan yksipuolisesti määrätä. Hallintovaliokunta katsoo saamaansa selvitykseen perustuen, että jos on välttämätöntä, että virkamies voidaan määrätä tehtävään ilman hänen suostumustaan, ministeriön toimivallasta ja virkamiehen velvollisuudesta tulee säätää laissa nimenomaisesti ja erikseen. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan pääsääntöisesti tehtävään määrääminen perustuisi virkamiehen suostumukseen ja ilman suostumusta tehtävään määräämisten arvioitaisiin ministeriöissä jäävän määrältään vähäisiksi. Perustuslakivaliokunta ehdottaa kuitenkin, että lakiin otetaan asiasta säännös.

(27) Hallintovaliokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota tehtävään määräämisen perusteisiin. Ehdotuksen mukaan tehtävään valinnassa sovelletaan perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita. Hallintovaliokunnan käsityksen mukaan koska tehtävä ei ole julkinen virka, säännöksen soveltaminen voi muodostua ongelmalliseksi. Hallintovaliokunta pitää mahdollisena muuttaa säännöstä niin, että siinä nimenomaisesti mainitaan tehtävään määräämisen yleiset perusteet.

(28) Tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen saa ehdotetun 26 d §:n 5 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Myös perustellusta syystä tapahtuvaan tehtävämääräyksen päättämistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan valtion virkamieslain muutoksenhakusäännöksiä.

(29) Hallintovaliokunta toteaa, että ehdotettu sääntely laajentaa muutoksenhakuoikeutta siitä, mitä säädetään virkamieslain 57 §:n 3 momentissa, koska tehtävään määräämistä koskevan päätöksen lainmukaisuus voidaan saattaa hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Hallintovaliokunta pitää kuitenkin merkittävänä puutteena sitä, että valitusmahdollisuutta ei ehdotetun säännöksen mukaan ole muilla tehtävään ilmoittautuneilla paitsi sillä virkamiehellä, jota tehtävään määräys koskee. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että säännökseen lisätään myös muiden tehtävään ilmoittautuneiden valitusmahdollisuus ja säännökset päätöksen noudattamisesta muutoksenhausta huolimatta ja valitusviranomaisen mahdollisuudesta määrätä toisin.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Yleisperusteluista tarkemmin ilmenevillä perusteluilla valiokunta ehdottaa 26 a §:n poistamista lakiehdotuksesta. Lain 26 a §:n poistaminen aiheuttaa muutoksia ehdotuksen 26 b—26 d §:n numerointiin. Lisäksi voimaantulosäännöksen 2 momentti poistetaan tarpeettomana.

26 a §. Hallituksen arkistoon tallennettavat asiakirjat. Perustuslakivaliokunta ehdottaa, että pykälän 1 ja 2 momenttia muutetaan niin, että sääntelyn suhdetta julkisuuslakiin selkeytetään.

Pykälän 1 momentin viittaus julkisuuslain 5 §:n 2 momenttiin ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi julkisuuslakiin. Lisäksi 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan hallituksen arkistoon tallennetaan momentissa tarkemmin määriteltyjä asiakirjoja, joihin ei julkisuuslain perusteella sovelleta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia.

Tarkoituksena on, että säännöksen sanamuodon perusteella on selvää, että hallituksen arkistoon tallennetaan ainoastaan muita kuin julkisuuslain perusteella viranomaisen asiakirjoiksi katsottavia asiakirjoja tai muutoin julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolella olevia asiakirjoja. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä korostaa, että esitetyllä säännöksellä ei ole tarkoitus vaikuttaa julkisuuslain tulkintaan siitä, mitkä asiakirjat ovat viranomaisen asiakirjoja tai kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan. Säännöstä tulee myös tulkita julkisuusmyönteisesti.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetulla sääntelyllä ei ole tarkoitus poiketa julkisuuslain menettelysäännösten soveltamisen lähtökohdasta, vaan ainoastaan säätää tiettyjen julkisuuslain perusteella julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien asiakirjojen tallentamisesta hallituksen arkistoon sekä varmistaa, että tällaisiin asiakirjoihin voidaan soveltaa julkisuuslain salassapitoperusteita. Näin ollen hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin voisi kohdistaa jatkossa julkisuuslain perusteella tietopyyntöjä, asiakirjan antamista arvioitaisiin sinänsä julkisuuslain perusteella ja pyyntöön olisi mahdollisuus saada julkisuuslaissa tarkoitettu hallintopäätös, josta olisi mahdollisuus hakea muutosta. Valiokunta ehdottaa sen vuoksi pykälän 2 momenttiin lisättäväksi informatiivisen viittauksen julkisuuslakiin.

26 b §. Tutkimuslupa hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin. Perustuslakivaliokunta ehdottaa, että pykälään lisätään uusi 4 momentti. Sen mukaan pykälässä säädetyn tutkimuslupaa koskevan menettelyn estämättä hallituksen arkistoon tallennettuja asiakirjoja koskevien viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin perustuvien tietopyyntöjen käsittelyyn sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia.

Ehdotetulla lisäyksellä pyritään vähentämään säännöksen tulkinnanvaraisuutta. Uudella 4 momentilla selvennetään, että tutkimuslupaa koskevan erityissäännöksen on tarkoitus täydentää julkisuuslakia eikä muodostaa poikkeusta julkisuuslaissa säädettyyn.

26 c §. Tehtävään määrääminen ministeriöissä. Perustuslakivaliokunta ehdottaa hallintovaliokunnan lausuntoon perustuen, että ehdotetun 26 d §:n 1 momentin ensimmäinen virke muutetaan kuulumaan seuraavasti: "Ministeriö määrää ministeriön yhteiseen virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetyn muun kuin valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdassa tarkoitetun

virkamiehen ministeriön toimintayksikön johtamis- tai hanketehtävään taikka muuhun tiettyyn tehtäväkokonaisuuteen määräajaksi".

Perustuslakivaliokunta ehdottaa lisäksi hallintovaliokunnan lausuntoon perustuen, että 1 momentin toisessa virkkeessä sana yhteiseen korvataan sanalla määräaikaiseen.

Perustuslakivaliokunta ehdottaa lisäksi, että 1 momenttiin lisätään uusi viimeinen virke, jonka mukaan erityisen painavista syistä ministeriö voi määrätä virkamiehen tehtävään myös suostumuksetta. Tällaisia erityisen painavia syitä olisivat esimerkiksi tietyt hanketehtävät. Erityisen painava syy voisi olla myös johtamistilanteen turvaaminen, jolloin virkamies määrättäisiin lyhytaikaisella tehtävämääräyksellä esimerkiksi yksikön päällikön tehtävään. Tällaisissa tilanteissa ei myöskään järjestettäisi ilmoittautumismenettelyä.

Perustuslakivaliokunta ehdottaa hallintovaliokunnan lausuntoon perustuen, että 3 momenttiin ehdotettu viittaus perustuslain 125 §:n 2 momenttiin korvataan säännöksellä siitä, että yleiset perusteet tehtävään määräämiselle ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Perustuslakivaliokunta ehdottaa hallintovaliokunnan lausuntoon perustuen, että ehdotettua sääntelyä täydennetään säännöksellä siitä, että valtion virkamieslaissa säädetyn lisäksi valitusoikeus tehtävään määräämistä koskevasta päätöksestä on 2 momentissa tarkoitetulla tehtävään määräävän ministeriön virkamiehellä, joka on ilmoittautumisen päättymisaikaan mennessä ilmoittautunut tehtävään. Lisäksi momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakutuomioistuin toisin määrää.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 137/2025 vp sisältyvän lakiehdotuksen.* ***(Valiokunnan muutosehdotukset)***

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

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

4 luku

Erinäisiä säännöksiä

~~26 a §~~

~~*Lainsäädännön arviointineuvosto*~~

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

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

26 a §

Hallituksen arkistoon tallennettavat asiakirjat

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

Sen lisäksi mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään, hallituksen arkistoon tallennettaviin mainitun lain 5 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin sovelletaan, mitä asiakirjan salassapidosta mainitun lain 24 §:ssä säädetään.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hallituksen arkistoon tallennettavista asiakirjoista.

26 b §

Tutkimuslupa hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin

Valtioneuvoston kanslia voi antaa luvan saada salassa pidettäviä ja muita tietoja hallituksen arkistoon tallennetuista asiakirjoista tieteellistä tutkimusta varten sen jälkeen, kun tasavallan presidentti on myöntänyt eron sille hallitukselle, jonka hallituksen arkistoon tallennettuja asiakirjoja lupa koskee. Lupaa harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan.

Lupa annetaan määräajaksi ja siihen voidaan liittää yleisen ja yksityisen edun suojaamiseksi tarpeellisia määräyksiä. Valtioneuvoston kanslia voi peruuttaa luvan ja kieltää luovutettujen tie-

tojen käyttämisen, jos on aihetta olettaa, että tietoja käytetään 1 momentissa säädetyn tai lupamääräysten vastaisesti.

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

Tässä pykälässä säädetyn tutkimuslupaa koskevan menettelyn estämättä hallituksen arkistoon tallennettuja asiakirjoja koskevien viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin perustuvien tietopyyntöjen käsittelyyn sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia.

26 c §

Tehtävään määrääminen ministeriöissä

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

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

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

Tehtävämääräys päättyy:

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

Poiketen siitä, mitä valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 3 kohdassa säädetään, päätökseen, joka koskee 1 momentissa tarkoitettua tehtävään määräämistä, saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Sen lisäksi, mitä mainitussa laissa säädetään, valitusoikeus on 2 momentissa tarkoitetulla tehtävään määräävän ministeriön virkamiehellä, joka on ilmoittautumisen päättymisaikaan mennessä ilmoittautunut tehtävään. Edellä 4 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun päätökseen, joka koskee tehtävämääräyksen päättymistä, saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei

valitusviranomainen toisin määrää. Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä valtion virkamieslaissa säädetään.

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

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

Helsingissä 18.12.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Henrik Vuornos kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Maaret Castrén kok
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Hanna Räsänen kesk

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala