



## Asiantuntijalausunto

1.12.2025

VN/19968/2025

VN/19968/2025-VNK-54

Talousyksikkö  
Hallitusneuvos Päivi Pietarinen

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

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

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (HE 137/2025 vp) on saapunut eduskunnan perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Valiokunta on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta lausuntoa hallituksen esityksestä.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvostosta annettua lakia (175/2003, jäljempänä *valtioneuvostolaki*) siten, että siihen lisätään lainsäädännön arviointineuvostoa koskevaa sääntelyä. Lakiin lisättäisiin myös hallituksen arkistoon kuuluvia asiakirjoja koskevaa sääntelyä. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset ministeriöissä vakiintuneesti käytössä olevasta tehtävään määrittämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä.

### Asian tausta, nykytila ja nykytilan arviointi

Lainsäädännön arviointineuvostosta säädetään 1.2.2016 voimaan tulleessa lainsäädännön arviointineuvostosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1735/2015). Asetuksen mukaan lainsäädännön vaikutusarvioinnin arviointia varten valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimii riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto. Neuvoston tehtävänä on muun muassa antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Tämä on ollut neuvoston keskeisin tehtävä. Neuvoston perustamisella on pyritty parantamaan vaikutusarviointien ja samalla lainsäädännön laatua. Tarkoituksena on erityisesti parantaa hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatua. Hallituksen esityksen valmistelun kuluessa on arvioitu, että 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.

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. Lähtökohtana on, että jokaisen hallituksen asiakirjoista muodostuu oma aineistokokonaisuutensa, jota kutsutaan hallituksen arkistoksi. Valtioneuvoston kanslia on antanut määräyksiä ja ohjeita hallituksen asiakirjojen käsittelystä ja arkistoinnista. Hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen tunnuspiirteenä on, että niiden ei katsota olevan julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Valtioneuvoston kanslia

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

PL 23  
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

kirjaamo.vnk@gov.fi

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 tutkimuslupaun. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole erityistä sääntelyä hallituksen arkistosta. Yhteiskunnallisen merkittävyyden vuoksi olisikin perusteltua, että hallituksen arkistosta ja asemasta säädettäisiin lain tasolla. Olisi myös perusteltua, että tutkimuslupamenettelystä säädettäisiin nykyistä selkeämmin. Nimenomainen sääntely poistaisi hallituksen asiakirjojen luovuttamiseen ja käyttöön liittyvät tulkinnalliset epäselvyydet.

Valtion virkasuhteissa noudatetaan pääsääntöisesti avoimeen julkiseen hakuun perustuvaa virantäyttöä. Valtion virkamiehen tehtävät voivat muuttua nimittämismenettelyä käyttämättä tehtävään määräämisellä, joka poikkeaa viran täyttämisestä. Työnantajan työnjohto- ja valvontaoikeuteen (jäljempänä *direktio-oikeus*) perustuva tehtävään määrääminen on suurimmassa osassa ministeriöitä vakiintuneena käytäntönä. Kyse on normaalista töiden organisoinnista ja tehtävien järjestelystä, millä ministeriön virkamies määrätään hoitamaan tiettyä johtamis- tai muuta tehtävää omassa virassaan. Virkamiehen tehtävään määräämisestä ei säädetä valtion virkamieslaissa (750/1994) eikä valtin virkamiesasetuksessa (971/1994) lukuun ottamatta valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 3 kohtaa ja 4 momenttia, joissa säädetään tehtävään määräämiseen liittyvästä muutoksenhausta. Lisäksi tehtävään määräämistä koskee valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista annettu ohje, joka ei ole oikeudellisesti velvoittava. Laillisuusvalvontaviranomaiset ja eduskunta ovat eri yhteyksissä kiinnittäneet huomiota tehtävään määräämisen yleistymiseen ja sitä koskevan sääntelyn puuttumiseen sekä esittäneet selvitetäväksi tarvetta säätää tehtävään määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä lain tasolla.

Tehtävään määräämistä käytetään ministeriöissä vakiintuneesti erilaisissa osastopäällikkötasoa alemmissa esihenkilötehtävissä, esimerkiksi yksikön päällikön, ryhmän päällikön ja tiimin johtotehtävissä, mutta myös asiantuntijatehtävissä. Yleissääntelyn puuttuessa tehtävään määrääminen on perustunut ministeriöissä ulkoministeriötä lukuun ottamatta työnantajan direktio-oikeuteen ja asianomaisen ministeriön asetustasoiseen työjärjestykseen. Säädöshierarkkisesti sääntelyä voidaan pitää matalana. Ulkoministeriön osalta tehtävään määräämistä koskevaa erityissääntelyä on ulkoasiainhallintolaissa (204/2000). Voimassa olevat ministeriöitä koskevat säännökset tehtävään määräämisestä ovat hajanaisia, mikä on aiheuttanut menettelyyn liittyvää oikeudellista epävarmuutta sekä toimintatapojen epäyhtenäisyyttä.

Valtion virkamieslain osalta ei ole käynnissä tai lähiaikoina näköpiirissä selvitys- tai muita hankkeita, joissa tarkasteltaisiin tehtävään määräämistä koskevaa sääntelyä. Nykyisen oikeustilan on arvioitu edellyttävän joutuisia lainsäädäntötoimia. Valtion virkamieslaissa säädetään valtion virkasuhteesta ja viran täytöstä. Koska tehtävään määräämismenettelyssä kysymyksessä ei ole viran täyttöön liittyvä menettely, vaan menettely, joka koskee ministeriön yleistä töiden organisointia ja tehtävien järjestelyä, on katsottu tarkoituksenmukaisemmaksi säätää tehtävään määräämisestä ministeriöissä valtioneuvostolaissa kuin valtion virkamieslaissa.

### Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Ehdotetun lainsäädännön arviointineuvostoa koskevan sääntelyn tarkoituksena on vahvistaa arviointineuvoston asemaa ja pysyvää luonnetta lainsäädännön vaikutusarviointia arvioivana asiantuntijaelimenä. Esityksellä toimeenpannaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan hallitus vahvistaa arviointineuvoston asemaa säätämällä siitä lailla. Neuvostoa koskevat keskeiset asetuksentasoiset säännökset ehdotetaan nostettaviksi eräin täsmennyksin valtioneuvostolakiin, jonka myötä laissa säädettäisiin neuvostosta, sen asemasta, tehtävistä ja asettamisesta. Neuvoston tehtävät vastaisivat sen nykyisiä tehtäviä kuitenkin siten tarkennettuna, että neuvosto voisi jatkossa lausua arvioinneista, jotka koskevat voimaan tulleiden säädösten vaikutuksia. Voimassa olevan sääntelyn mukaan neuvosto voi säädösten tultua voimaan arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti. Ehdotetulla täsmennyksellä neuvoston lainsäädännön jälkiarviointia koskeva tehtävä muutettaisiin vastaamaan paremmin lainsäädännön jälkiarviointikäytäntöjen kehityksen myötä valtioneuvostossa muodostunutta käsitystä neuvoston roolista jälkiarvioinnissa. Neuvosto jatkaisi toimintaansa kuten aiemminkin. Neuvoston arviointi perustuisi vatedeskin lainvalmistelun ja sen vaikutusarvioinnin ohjeistukseen.

Valtioneuvostolakiin ehdotetaan lisättäväksi myös hallituksen arkiston asemaa koskevaa sääntelyä. Ehdotetulla hallituksen arkistoon kuuluvia asiakirjoja koskevalla sääntelyllä pyritään selkeyttämään hallituksen arkiston oikeudellista asemaa ja luomaan selkeät 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.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset ministeriöissä vakiintuneesti käytössä olevasta tehtävään määräämisestä. Tehtävään määräämisestä ja sitä koskevasta menettelystä ministeriöissä säädettäisiin lailla ministeriöissä jo olemassa olevaan käytäntöön perustuen. Tavoitteena on säätää koko valtioneuvostossa yhtenäinen ja selkeä menettely, varmistaa menettelylliset ja oikeusturvatakeet sekä selkeyttää nykyisiä käytäntöjä. Tällä tavoin poistettaisiin ministeriöissä menettelyyn liittyvä oikeudellinen epävarmuus sekä toimintatapojen epäyhtenäisyys, mikä on aiheutunut siitä, että tehtävään määräämisestä ei ole yleisiä lain säännöksiä.

Tehtävään määräämisellä tarkoitettaisiin tilanteita, joissa ministeriön palveluksessa oleva virkamies määrätään hoitamaan ministeriössä olevaa asiantuntijatehtävää tai johtamistehtävää, kuten yksikön johtamistehtävää, tai muuta tehtävää. Virkamiestä ei voitaisi määrätä osastopäällikön tehtävään tai sitä ylempään johtamistehtävään pois lukien vuosiloman tai muun lyhytaikaisen poissaolon edellyttämät sijaisuusmääräykset. Virkamiestä ei voitaisi määrätä tehtävään, jonka sisältö ja organisatorinen asema poikkeavat olennaisesti virkamiehen viran tai virkasuhteen tehtävistä ja organisatorisesta asemasta. Lisäksi säädettäisiin tehtävään ilmoittautumismenettelystä, tehtävään määrättävän virkamiehen valinnassa noudatettavista arviointiperusteista, tehtävämääräyksen voimassaolosta ja sen päättymisestä sekä muutoksenhausta. Esityksessä ehdotetaan, että muutoksenhakuoikeutta tehtävään määräämistä koskevaan ministeriön päätökseen laajennettaisiin siihen nykyisin sovellettavista valtion virkamieslain muutoksenhakua koskevista säännöksistä. Lisäksi säädettäisiin muutoksenhakuoikeudesta tehtävämääräyksen päättymistä koskevaan päätökseen. Ehdotuksen mukaan ulkoasiainhallinnon virkamiehet rajattaisiin sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Pääsääntöisesti virat täytetään ministeriöissä julkisessa hakumenettelyssä valtion virkamieslain mukaisesti. Ehdotetulla sääntelyllä ei ole tarkoitus muuttaa tätä lähtökohtaa.

### **Pääasialliset vaikutukset**

Esityksellä ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia. Lainsäädännön arviointineuvostoa koskevalla sääntelyllä vahvistettaisiin arviointineuvoston asemaa ja pysyvää luonnetta ja samalla tuettaisiin lainvalmistelun ja erityisesti vaikutusarviointien laadun parantamista. Hallituksen arkistoon kuuluvia asiakirjoja koskeva sääntely selkeyttäisi viranomaisten toimintaa sekä turvaisi hallituksen asiakirjojen tallentamista, säilyttämistä ja käytettävyyttä historiallisiin ja tieteellisen tutkimuksen tarkoituksiin. Tehtävään määräämistä koskeva sääntely selkeyttäisi ja yhtenäistäisi tehtävään määräämistä ja sitä koskevaa menettelyä valtioneuvostossa. Sääntely lisäisi tehtävään määräämisen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä vahvistaisi virkamiesten oikeusturvaa.

### **Voimaantulo**

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2026.

### **Esityksen suhteesta eduskunnassa vireillä olevaan arkistointilakia koskevaan esitykseen**

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys eduskunnalle arkistointilaksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta (HE 169/2025 vp). Asia on lähetetty sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Arkistointilain ehdotetun 5 §:n 4 momentin mukaan, mitä 2 luvussa säädetään viranomaisen asiakirjasta, sovelletaan myös muihin lainsäädäntö- tai hallitusvaltaa käyttävälle elimelle sen tehtävien johdosta saapuneisiin ja sen toiminnan yhteydessä laadittuihin asiakirjoihin. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan (s. 55), että valtioneuvoston osalta ehdotetun 4 momentin viranomaisen asiakirjan määritelmää laajentava säännös koskisi ainoastaan hallituksen asiakirjoja.

Hallituksen arkistoon tallennetaan vain sellaisia asiakirjoja, jotka eivät kuulu julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Hallituksen arkistoon kuuluu asiakirjalliselta luonteeltaan varsin erilaisia asiakirjoja ja niitä on eräissä yhteyksissä luonnehdittu julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitetuiksi sisäisen työskentelyn asiakirjoiksi. Tätä määritelmää on käytetty, koska voimassa olevassa lainsäädännössä ei erikseen säädetä hallituksen arkistoon kuuluvista asiakirjoista. Käytännössä kuitenkin vain osa hallituksen arkistoon kuuluvista asiakirjoista on luonteeltaan julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuja sisäisen työskentelyn asiakirjoja. Hallituksen arkistoon sisältyy myös poliittisille toimijoille luottamustehtävän perusteella saapuneita asiakirjoja, jotka jäävät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 1 kohdan nojalla. Lisäksi hallituksen arkistoon sisältyy muun tyyppisiä asiakirjoja, kuten ministereiden puheita sekä kotimaista ja kansainvälistä kirjeenvaihtoa.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa säädetään julkisuuslain soveltamisesta sisäisen työskentelyn asiakirjoihin. Voimassa olevan säännöksen mukaan julkisuuslakia sovelletaan sisäisen työskentelyn asiakirjoihin vain, jos ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että ehdotettu uusi arkistointilain sääntely jättää tulkinnanvaraiseksi, kuuluvatko sisäisen työskentelyn asiakirjat uuden arkistointilain soveltamisalaan ja tulevatko ne tällöin

myös julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaisesti julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan tämä aiheuttaa hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen osalta jatkossa vain kasvavia soveltamis- ja tulkintaongelmia.

Hallituksen arkistoon tallennettavista asiakirjoista esitetään säädettäväksi valtioneuvostolaissa. Sääntelyllä pyritään selkeyttämään hallituksen arkiston oikeudellista asemaa. Se, että hallituksen arkistoa koskeva sääntely ilmenisi valtioneuvostolaista, tukisi tämän tavoitteen toteutumista. Hallituksen arkistoon tallennetaan asiakirjoja, joilla arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa, vaikka voimassa oleva lainsäädäntö ei velvoita niiden arkistointiin. Valtioneuvostolain muuttamista koskevan hallituksen esityksen tavoitteena onkin turvata hallituksen asiakirjojen tallentamista, säilyttämistä ja käytettävyyttä historiallisiin ja tieteellisen tutkimuksen tarkoituksiin. Edellä sanottu huomioon ottaen valtioneuvoston kanslia pitää merkityksellisenä, että myös hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen osalta määritetään niiden yleisen edun mukainen arkistollinen arvo, ja niitä koskevat asiakirjojen turvalliseen tuleville sukupolville säilyttämiseen sekä saatavuuden ja käytettävyyden varmistamiseen liittyvät toimenpiteet.

Valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan julkisuuslain 5 §:n 4 momentista aiheutuvat soveltamis- ja tulkintaongelmat voitaisiin välttää ja edellä todetut tavoitteet toteuttaa muuttamalla arkistointilain ehdotettua 5 §:n 4 momenttia ja valtioneuvostolain muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 26 b §:ää. Valtioneuvoston kanslia ehdottaa, että valtioneuvostolain ehdotettua 26 b §:n otsikkoa muutettaisiin ja pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti:

#### 26 b §

*Hallituksen arkistoon tallennettavat asiakirjat ja niiden arkistointi*

---

Hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen arkistointiin sovelletaan arkistointilain ( / ) 2 luvun säännöksiä.

---

Valtioneuvoston kanslia ehdottaa lisäksi, että arkistointilain ehdotettua 5 §:n 4 momenttia muutettaisiin seuraavasti:

---

~~Mitä 2 luvussa säädetään viranomaisen asiakirjasta, sovelletaan myös muihin lainsäädäntö- tai hallitusvaltaa käyttävälle elimelle sen tehtävien johdosta saapuneisiin ja sen toiminnan yhteydessä laadittuihin asiakirjoihin.~~ Hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen arkistoinnista säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003).