

**Hallituksen esitys eduskunnalle valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n ja arkistolain 1 §:n muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi valtioneuvostosta annettuun lakiin säännös valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Näistä tehtävistä vastaisi valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston kanslia ohjaisi ja sovittaisi yhteen yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyviä toimintatapoja.

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät muodostaisivat uuden tehtäväkokonaisuuden valtioneuvostoon. Tämän kokonaisuuden tarkoituksena on tukea ministeriöiden toimialan tehtävien hoitamista. Tehtävissä on kyse lähinnä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden sisäisen hallinnon hoitamisesta. Yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät voidaan järjestää yhteisellä ja yhtenäisellä tavalla. Tällaisten tehtävien hoitaminen yhdessä ministeriössä lisää toiminnan tehokkuutta ja edistää yhteisten menettelytapojen kehittämistä.

Esityksen tavoitteena on muodostaa uusi tapa hoitaa valtioneuvoston yhteistä hallintoa

valtioneuvoston kansliaan koottavien tehtävien ja ministeriöiden hallinnon kesken. Tavoitteena on vahvistaa valtioneuvoston toimintaa siten, että sellaiset tehtävät ja toiminnot, joilla tuetaan kaikkien ministeriöiden tehtävien hoitamista, hoidettaisiin jatkossa keskitetympin ja yhteisillä toimintamalleilla ja prosesseilla. Esityksessä tarkoitetuilla valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisillä hallinto- ja palvelutehtävillä parannetaan mahdollisuuksia sovittaa yhteen asioiden valmistelua ja käsittelyä valtioneuvostossa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi siitä, että valtioneuvosto ja ministeriöt olisivat yksi arkistonmuodostaja. Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitykseen liittyvät talousarvioesitykset on tarkoitettu antaa talousarvioesityksen täydennyksenä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2015.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 NYKYTILA.....	4
1.1 Lainsäädäntö.....	4
Laki valtioneuvostosta.....	4
Valtioneuvoston ohjesääntö.....	6
Valtioneuvoston asetukset ministeriöistä.....	7
Informaatio-oikeudellinen sääntely.....	7
Hallintolaki.....	8
Valmiuslaki.....	9
Valtion virkamieslain mukainen kansalaisuusedellytys.....	9
1.2 Nykytilan arviointi.....	10
Toiminnan nykytila.....	10
Laki valtioneuvostosta.....	12
Informaatio-oikeudellinen sääntely.....	13
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	13
2.1 Tavoitteet.....	13
2.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	14
2.3 Keskeiset ehdotukset.....	14
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	15
3.1 Taloudelliset vaikutukset.....	15
3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	17
Koottavat toiminnot ja tehtävät.....	17
Tehtävien jako.....	19
Kokoamisen hyödyt.....	20
Kokoamisen riskit.....	20
3.3 Vaikutukset yritysten ja valtionhallinnon konsernitoimijoiden toimintaan.....	21
3.4 Henkilöstövaikutukset.....	21
3.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	23
4 ASIAN VALMISTELU.....	24
4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	24
4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	25
Lausuntojen keskeinen sisältö.....	25
Lausuntojen huomioon ottaminen ja muu jatkovalmistelu.....	27
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	29
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	29
1.1 Laki valtioneuvostosta.....	29
1.2 Arkistolaki.....	30
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	31
3 VOIMAANTULO.....	32
4 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	33
5 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	33
LAKIEHDOTUKSET.....	36
valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.....	36
arkistolain 1 §:n muuttamisesta.....	37
LIITTEET.....	38
RINNAKKAISTEKSTI.....	38

valtionneuvostosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta .....	38
ASETUSLUONNOS .....	40
valtionneuvoston ohjesäännön muuttamisesta .....	40

## YLEISPERUSTELUT

**1 Nykytila****1.1 Lainsäädäntö**

## Laki valtioneuvostosta

Ensimmäinen laki valtioneuvostosta (78/1922) on annettu vuonna 1922. Lain alkuperäinen nimike oli laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta. Samassa yhteydessä annettiin myös laki asian ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä (79/1922). Nimike muutettiin vuoden 1994 alusta voimaan tulleella lailla (1120/1993), jolloin myös kumottiin laki asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä (79/1922). Tuolloin uudistettiin valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välistä toimivallan jakoa koskevat säännökset samoin kuin säännökset ratkaisuvallan järjestämisestä ministeriöissä (HE 184/1992 vp). Uudistuksen seurauksena suuri osa aikaisemmin yleisistunnossa ratkaistuja asioita siirtyi ministeriöissä ratkaistaviksi.

Seuraavat merkittävät muutokset valtioneuvostosta annettuun lakiin tehtiin vuonna 1995 annetulla lailla (977/1995), jolloin pyrittiin joustavoittamaan valtioneuvoston organisaatiota ja parantamaan sen toimintaedellytyksiä siten, että ministeriöiden nimistä ja toimialoista voitaisiin säätää asetuksella (HE 306/1994 vp). Vuoden 1993 lakia valtioneuvostosta on muutettu muun muassa vuoden 2000 perustuslain voimaantuloon liittyvällä lailla (145/2000) ja lailla (540/2000), joka koski valtioneuvoston EU-sihteeristön siirtoa ulkoasiainministeriöstä valtioneuvoston kansliaan.

Voimassaoleva laki valtioneuvostosta (175/2003) on annettu vuonna 2003. Laki annettiin uutena lakina ja sillä kumottiin laki 78/1922. Voimassaolevaan lakiin on koottu keskeiset säännökset valtioneuvoston organisaatiosta ja toimialajaosta, asioiden ratkaisemisesta ja päätöksentekojärjestyksestä valtioneuvoston yleisistunnossa ja ministeriöissä. Lain antamisen yhteydessä uudistettiin

kokonaisuudessaan myös valtioneuvoston ohjesääntö.

Vuoden 2003 uudistuksen tavoitteena oli sitä koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 270/2002 vp) selkeyttää valtioneuvostoa koskevaa lainsäädäntöä ja korjata silloin voimassaolevan laintasaisen sääntelyn aukkokohdat. Lähtökohtana oli, että valtioneuvostoa koskevat keskeiset organisaatiosäännökset sekä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välisen samoin kuin ministeriön sisäisen ratkaisuvallan perusteet ilmenevät selkeästi valtioneuvostosta annetusta laista. Samoin tavoitteena oli, että lain tasolla säädettäisiin keskeiset kohdat päätöksentekomenettelystä valtioneuvostossa.

Vuoden 2003 uudistuksen tavoitteena oli lisäksi sovittaa yhteen toisaalta mahdollisuus valtioneuvoston organisaation ja toiminnan joustavaan - ensisijaisesti valtioneuvoston sisäisin päätöksin tapahtuvaan - kehittämiseen ja toisaalta perustuslakiuudistuksen yhteydessä korostuneeseen oikeusvaltioperiaatteesta viime kädessä johdettavaan vaatimukseen, jonka mukaan julkisen vallan käyttäminen tulee lähtökohtaisesti perustua eduskuntalain tasoiseen sääntelyyn.

Vuoden 2003 uudistuksen ministeriöitä koskeva keskeinen muutos oli, että uudistuksen jälkeen ministeriöt on lueteltu valtioneuvostosta annettavassa laissa. Uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että ministeriöiden nimeäminen lain tasolla on välttämätöntä esimerkiksi säädettäessä ministeriön asetuksenantovaltuudesta tai sellaisesta muusta ministeriön tehtävästä, jossa käytetään julkista valtaa. Hallituksen esityksessä on myös todettu, että vuoden 1995 uudistuksen pyrkimys joustavaan asetuksentasoiseen ministeriösääntelyyn ei ole käytännössä toteutunut, sillä ministeriöiden perustaminen ja lakkauttaminen sekä toimivaltasiirrot ministeriöiden välillä edellyttävät lain muutoksia.

Voimassa olevan valtioneuvostosta annetun lain 1 luvussa säädetään valtioneuvoston organisaatiosta ja toimialajaosta. Valtioneuvostosta annetun lain 1 §:ssä säädetään valtioneuvoston organisaatiosta. Säännöksessä

on mainittu valtioneuvostoon kuuluvat ministeriöt, ja lisäksi siinä säädetään valtioneuvoston yhteydessä olevasta oikeuskanslerinvirastosta.

Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:ssä säädetään ministeriöiden toimialaa ja asioiden jakoa niiden välillä koskevasta asetuksenantovaltuudesta sekä ministeriöiden välisestä yhteistyöstä. Pykälän 1 momentin mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 2 momentin mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa säännöksen mukaan se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 270/2002 vp) on todettu, että informatiivisuuden ja selkeyden vuoksi säännöksessä mainittaisiin lailla säätämisen mahdollisuus nimenomaisesti, sillä erityislainsäädäntöön sisältyy tehtäväsäännöksiä, joissa mainitaan toimivaltainen ministeriö. Kyse on tällöin esimerkiksi ministeriön asetuksenantovaltuudesta tai sellaisesta ministeriön tehtävästä, jossa käytetään julkista valtaa. Hallituksen esityksessä on todettu lisäksi, että eduskunnalla on edelleen mahdollisuus järjestää ministeriöiden toimialoja lain tasolla myös muissakin tilanteissa. On myös selvää, että kokonaan uuden ministeriön perustaminen edellyttäisi käytännössä laintasoista sääntelyä.

Hyväksyessään vuoden 1995 uudistuksen valtioneuvoston organisaation joustavoittamisesta (HE 306/1994 vp) eduskunta hyväksyi lausuman (EK 14/1995 vp) siitä, että sellaiset toimialamuutokset, jotka koskevat tietyille ministeriölle laissa säädettyä tehtävää, saatetaan voimaan asianomaisia lakeja muuttamalla sekä huolehtien hallinnon selkeästä järjestämisestä ja muutosten tiedottamisesta kansalaisille. Hyväksyessään uuden perustuslain eduskunta edellytti lausumassaan (EV 262/1998 vp), että hallitus omaksuu sellaisen lainvalmistelukäytännön, jossa lakiesityksissä osoitetaan ministeriön toimivaltaisuus mainitsemalla ministeriö nimeltä eikä epäselvällä käsitteellä "asianomainen ministeriö". Eduskunta edellytti myös, että lakien nykyiset tämän käsitteen varaan rakentuvat

kohdat on tarkennettava sopivissa yhteyksissä.

Vuoden 2003 uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä on todettu tarkoituksena, että laintasoisten tehtäväsäännösten ohella ministeriöiden toimialoista säädettäisiin edelleenkin keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä. Nämä säännökset olisivat kuitenkin luonteeltaan nykyistä yleispiirteisemmät ja kuvaisivat ministeriöiden toimialoja lähinnä yleisellä tasolla. Näin välttyttäisiin pitkiltä ja yksityiskohtaisilta ministeriöiden tehtävälueteloilta valtioneuvoston ohjesäännössä ja tiheältä ohjesäännön tarkistustarpeelta. Lakiehdotuksen 7 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksina annettavissa ministeriöasetuksissa kuvattaisiin toimialat täsmällisemmin. Ministeriöasetuksiin siirtyvässä sääntelyssä on kuitenkin edelleen tärkeää säilyttää yhteen sovitut ja selkeät toimivallan määritykset ministeriöiden välillä.

Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:ään lisättiin vuonna 2012 annetulla lailla (88/2012) uusi 2 momentti. Lakimuutosta koskevassa hallituksen esityksessä (137/2011) yhteistyötä koskevan säännöksen lisäämistä on perusteltu sillä, että säännöksessä ilmaistaisiin jo nykyisin valtioneuvostossa noudatettava periaate, jonka mukaan ministeriöiden tulee toimia yhteistyössä valmisteltaessa hallinnonalojen rajat ylittäviä poikkihallinnollisia asioita. Säännöksellä asetettiin hallituksen esityksen mukaan perusta kehittää ministeriöiden yhteistyötä yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi.

Yhteistyön tarvetta on hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvattu siten, että se olisi tarpeen erityisesti laajakantoisissa ja useamman ministeriön toimialaan ja tehtäviin vaikuttavissa asioissa. Yhteistyöhön voi sisältyä yhteensovittamista, avustamista ja muuta valmistelua. Hallituksen esityksen mukaan 2 §:n 2 momentti on ministeriöiden välistä yhteistyötä koskeva yleissäännös. Säännöksellä ei ole vaikutusta niihin jo olemassa oleviin säännöksiin, joilla säädetään vastuu valmistelusta ja yhteensovittamisesta tietyille ministeriölle. Lisätyn 2 momentin säännöksen rinnalle on jäänyt edelleen muut yhteensovittamista koskevat valtioneuvostosta annetun lain erityissäännökset kuten 3 §:ssä säädetty Euroopan unionissa päätet-

tävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamista koskeva säännös sekä lain 8 ja 9 §:n säännökset toimialajaosta kansainvälisissä asioissa ja Euroopan unionissa päätettävissä asioissa.

Valtioneuvostosta annetun lain 15 §:ssä säädetään asioiden ratkaisemisesta ministeriöissä. Pykälän 1 momentin mukaan ministeri ratkaisee toimialaansa kuuluvat asiat sekä johtaa ministeriön toimintaa työnjaon mukaisesti. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteissa (HE 270/2002) on todettu, että ministeriössä päätettävän asian ratkaisee ministeriön päällikkönä toimiva ministeri tai ministeri, joka käsittelee ministeriön toimialaan kuuluvia asioita valtioneuvoston päättämien ministereiden työnjaon mukaisesti. Kukin ministeri johtaa tehtäväjaon mukaisesti itsenäisesti ministeriön toimintaa omalla toimialallaan. Kukin ministeri käsittelee toimialaansa kuuluvat kansainväliset asiat sekä virkanimitys- ja henkilöstöasiat työnjaon mukaisesti. Samoin kukin ministeri johtaa taloussuunnittelua ja talousarvioiden ja muiden yhteisten asioiden valmistelua toimialallaan.

#### Valtioneuvoston ohjesääntö

Perustuslain (731/1999) 68 §:n 3 momentin mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Valtioneuvostosta annetun lain lisäksi valtioneuvostosta on annettu yleisiä säännöksiä valtioneuvoston asetuksena annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Valtioneuvostosta annetussa laissa on perussäännökset ministeriöiden toimialasta ja tehtävien jaosta niiden välillä sekä ministeriöiden organisaatioista. Valtioneuvoston ohjesäännössä säädetään keskitetysti yleisellä tasolla ministeriöiden toimialoista, jotka tarkentuvat tehtävätasolle ministeriöitä koskevissa valtioneuvoston asetuksissa.

Ministeriöistä ja niiden toimialoista säädetään valtioneuvoston ohjesäännön 3 luvussa. Ohjesäännön 10 §:n 1 momentti sisältää yleissäännöksen siitä, millä perusteella määrittyy toimivaltainen ministeriö. Pykälän 1 momentin mukaan asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille niin kuin tässä luvussa

säädetään. Asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu (toimivaltainen ministeriö). Pykälän 2 ja 3 momentit sisältävät informatiiviset viittaukset valtioneuvostosta annetun lain säännöksiin. Pykälän 2 momentin mukaan valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden jaosta ministeriöiden kesken säädetään valtioneuvostosta annetun lain 8 §:ssä ja Euroopan unionissa päätettävien asioiden jaosta lain 9 §:ssä. Pykälän 3 momentin mukaan ministeriöiden välisestä yhteistyöstä säädetään valtioneuvostosta annetun lain 2 §:ssä. Pysyviä yhteistyöelimiä ovat kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokous.

Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:ssä säädetään kaikille ministeriöille kuuluvista tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohjausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, tietojärjestelmäasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaan koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen. Pykälän tarkoituksena on luetella kaikille ministeriöille kuuluvat tehtävät, jotta niitä ei tarvitsisi toistaa kunkin ministeriön tehtävissä.

Valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat pääministerin avustaminen valtioneuvoston yleisessä johtamisessa sekä hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittamisessa; Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittaminen sekä Euroopan unionin kehittämisen kannalta keskeiset horisontaaliset ja institutionaaliset asiat; valtioneuvoston viestintä ja valtionhallinnon viestinnän yhteensovittaminen; valtioneuvoston yleisten toimintaedellytysten ja palvelujen järjestäminen ja valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden yleinen omistajapolitiikka, valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus sekä häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen sekä valtion sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittaminen päätöksenteon tueksi.

Valtioneuvoston ohjesäännön 17 §:n mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu muun muassa valtion taloudenhoito, valtionhallinnon työnantaja-, henkilöstö- ja työmarkkinapolitiikka, henkilöstön oikeudellinen asema ja muut palvelussuhteen ehdot, valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittäminen sekä valtioneuvoston yhteinen tietohallinto.

Edellä mainitut tietyt ministeriön toimialaan määritellyt tehtävät ovat sellaisia, jotka ulottuvat yhteisinä tehtävinä toimialat ylittävästi ja käytännössä myös kaikkien ministeriöiden toimintaan. Pääasiassa ministeriöiden toimialaan kuuluvat tehtävät ovat kuitenkin selkeästi kunkin ministeriön hallinnonalaan kuuluvia tehtäviä.

Valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:ssä säädetään ministeriön kansliapäällikön tehtävistä. Pykälän mukaan kansliapäällikön tehtävänä on johtaa, kehittää ja valvoa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa ja siinä tarkoituksessa muun muassa johtaa ja kehittää ministeriön henkilöstöhallintoa ja muuta sisäistä hallintoa sekä huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan yleisestä turvallisuudesta.

#### Valtioneuvoston asetukset ministeriöistä

Ministeriöiden valtioneuvoston ohjesäännön mukaisiin toimialoihin kuuluvista tehtävistä säädetään ministeriökohtaisesti valtioneuvoston asetuksilla. Asetukset on annettu saman valtioneuvostosta annetun lain 7 §:n 2 momentin mukaisen valtuussäännöksen nojalla kuin valtioneuvoston ohjesääntö. Vuoden 2003 valtioneuvoston ohjesääntöä annettaessa tarkoituksena on ollut, että ministeriöistä annettavilla valtioneuvoston asetuksilla annettaisiin ohjesäännön yhteisiä säännöksiä tarkentavia sekä täydentäviä säännöksiä.

Ministeriöitä koskevat asetukset ovat siltä osin rakenteellisesti yhtenäisiä, että niissä luetellaan ministeriöiden tehtävät valtioneuvoston ohjesäännön toimialajakoa koskevia säännöksiä tarkentavasti. Tehtäväsäännökset ovat luettelomaisia tehtäväsäännöksiä eikä niissä määritellä sitä, millä tavalla ministeriö kyseistä tehtäväänsä hoitaa.

Ministeriöitä koskevat tehtäväsäännökset noudattavat valtioneuvoston ohjesäännön mukaista toimialajaoittelua. Näin ollen toimi-

alat ylittävät tehtäväkokonaisuudet ja kaikkiin ministeriöihin yhteisesti ulottuvat tehtävät ovat vastaavia kuin valtioneuvoston ohjesäännössä on yleisellä tasolla määritelty.

#### Informaatio-oikeudellinen sääntely

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomaisilla tarkoitetaan valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 30/1998 vp) on todettu, että valtion hallintoviranomaisia ovat ne valtion toimielimet, jotka on asetettu hoitamaan hallintotehtäviä. Niitä ovat valtion keskushallintoviranomaiset eli valtioneuvosto ja ministeriöt sekä muut valtioneuvoston alaisuuteen kuuluvat hallintoviranomaiset, joiden alueellinen toimivalta on yleinen.

Julkisuuslaissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisten velvollisuuksista julkisuuslain tarkoituksen toteuttamiseksi. Julkisuuslain 4 luvussa on säännökset tiedon antamisesta asiakirjasta ja 18 §:ssä säädetään hyvästä tiedonhallintatavasta. Julkisuuslain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtioneuvoston hallinnossa (681/2010).

Kansainvälisistä tietoturvaluusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004) säädetään viranomaisten toimenpiteistä kansainvälisten tietoturvaluusvelvoitteiden toteuttamiseksi. Kansainvälisellä tietoturvaluusvelvoitteella tarkoitetaan laissa sellaista Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen sisältyvää määräystä sekä sellaista muuta Suomea koskevaa velvoitetta, jota Suomen on noudatettava ja joka koskee erityissuojattavan aineiston suojaamiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Laki on erityislaki suhteessa julkisuuslakiin. Lain velvoitteet on otettava huomioon valtioneuvoston ja sen ministeriöiden asiakirjahallintoon liittyvissä toiminnoissa.

Arkitolaki (831/1994) koskee sen 1 §:n soveltamisalasäännöksen 1 kohdan mukaan

arkistonmuodostajina valtion virastoja, laitoksia, tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä sekä muita valtion viranomaisia. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen (HE 187/1993 vp) mukainen viranomaisen määritelmä vastaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaista viranomaisen määritelmää. Perustelujen mukaan valtioviranomaisina tarkoitetaan valtioneuvostoa, ministeriötä, keskusvirastoja, muita valtioneuvoston alaisuuteen kuuluvia hallintoviranomaisia, joiden alueellinen toimivalta on yleinen, lääninhallituksia sekä piirihallinto- ja paikallisviranomaisia. Pykälän 3 momentin mukaan tasavallan presidentin arkistoista säädetään erikseen.

Ulkoasiainhallintoa ei koske arkistolain 14 §:n velvollisuus siirtää arkistonmuodostajien pysyvästi säilytettävät asiakirjat kansallisarkistoon, maakunta-arkistoon tai muuhun arkistoon.

Arkistolain 3 luvussa on säännökset arkistotoimesta ja sen järjestämisestä. Arkistolain 8 §:ssä on säädetty arkistonmuodostajan velvollisuudeksi määrätä, miten sen arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännön hoito järjestetään. Lisäksi arkistonmuodostajan on säännöksen mukaan määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään viranomaisten ja näiden asiakkaiden oikeuksista, velvollisuuksista ja vastuista sähköisessä asiointissa. Lakia sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lakia sovelletaan soveltuvin osin myös muussa viranomaistoiminnassa. Laissa on muun muassa säännökset sähköisten asiointipalvelujen järjestämisestä, viranomaisen saavutettavuuden turvaamisesta ja viranomaisen yhteistiedoista ilmoittamisesta.

Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetussa laissa (634/2011, tietohallintolaki) säädetään eräiden julkisen hallinnon viranomaisten velvollisuuksista niiden hoitessa tietohallintotehtäviä. Tietohallintolain 4 §:n 1 momentin mukaan valtiovirainminis-

terion tehtävänä on tietohallintolain mukainen julkisen hallinnon viranomaisten tietohallinnon yleinen ohjaus. Lain 4 §:n 3 momentin mukaan kunkin ministeriön tehtävänä on ohjata toimialansa tietohallinnon ja tietohallintohankkeiden kehittämistä ottaen huomioon tässä laissa säädettyt tarkoitukset ja velvoitteet. Tietohallintolain 8 §:ssä säädetään eräistä ministeriön velvoitteista tietohallinnon ohjauksessa. Pykälän 1 momentin mukaan ministeriön on huolehdittava, että sen toimialalle laaditaan ja ylläpidetään sen toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvaukset ja määritykset. Ministeriön asetuksella voidaan säätää toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä.

## Hallintolaki

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeus- turvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Hallintolakia sovelletaan sen 2 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (viranomainen).

Hallintolaissa viranomaisella tarkoitetaan julkisia tehtäviä hoitavaa valtion tai muun julkisyhteisön toimielintä, jolla on lain mukaan itsenäistä toimi- ja päätösvaltaa. Valtion hallintoviranomaisia ovat vakiintuneen oikeudellisen jaottelun mukaan valtioneuvosto ministeriöineen ja niiden alaiset viranomaiset.

Esitetyn lain muutoksen mukaisilla valtioneuvoston yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien ja sen, että niitä hoidetaan keskitetysti yhdessä ministeriössä, tavoitteena on edistää hyvää hallintoa valtioneuvostossa ja ministeriöissä. Esitetyillä muutoksilla ei vaikuteta ministeriökohtaisiin viranomaisvastuisiin siten, että hallintolain säännöksiä olisi tarvetta muuttaa. Kunkin ministeriön vastuulla on jatkossakin huolehtia hyvän hallinnon toteutumisesta toimialaan kuuluvien tehtävien hoitamisessa ja noudattaa toimialan hallintoasi-



oissa hallintolain mukaisia menettelyjä. Esimerkiksi hallintolain 4 luvun säännöksissä tarkoitettujen vastuiden ja velvollisuuksien hoitamiseen liittyen on tarkoitus määritellä ministeriöiden ja valtioneuvoston kanslian hoitamien yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien välinen tarkempi tehtävien jako.

#### Valmiuslaki

Valmiuslain 12 §:ssä säädetyn varautumisvelvollisuuden mukaan valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Valmiuslain 13 §:ssä säädetään varautumisen johtamisesta, valvonnasta ja yhteensovittamisesta. Pykälän mukaan varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Kukin ministeriö yhteensovittaa varautumista omalla toimialallaan. Varautumisen yhteensovittamisesta valtioneuvostossa säädetään erikseen.

Valmiuslain 15 luvussa hallinnon järjestämisestä poikkeusoloissa on eräitä säännöksiä, joiden mukaiset tehtävät ja toimivaltuudet liittyvät myös yhteen koottaviin valtioneuvoston yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin. Valmiuslain 105 §:n mukaan valtiovarainministeriö voi määrätä poikkeusoloissa valtion tietohallinnon, tiedonkäsittelyn, sähköisten palveluiden, tietoliikenteen ja tietoturvallisuuden järjestämisestä. Säännöksen mukaan valtiovarainministeriön ohjaus ei koske kuitenkaan puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen, poliisin, pelastusviranomaisten ja hätäkeskusten toiminnallisia tietojärjestelmiä. Valmiuslain 106 §:ssä säädetään hallintoviranomaisten viestinnästä poikkeusoloissa. Säännöksen mukaan väestön tiedonsaannin turvaamiseksi ja viranomaisten viestinnän yhteensovittamiseksi poikkeusoloissa valtionhallinnon viestinnän välitön johto kuuluu valtioneuvoston kanslialle. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa perustaa Valtion viestintäkeskus. Valtioneuvoston kanslia

ja Valtion viestintäkeskus voivat antaa viestinnän sisältöä koskevia määräyksiä valtionhallinnon viranomaisille. Edellä 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvoston kanslia ja Valtion viestintäkeskus voivat velvoittaa valtioneuvoston alaisen viranomaisen tai kunnallisen viranomaisen omassa viestinnässään julkaisemaan tietynsisältöisen viestin tai kieltää tietynsisältöisen viestin julkaisemisen.

Ehdotetuilla muutoksilla ei ole vaikutusta valmiuslain säännöksiin.

#### Valtion virkamieslain mukainen kansalaisuusedellytys

Valtion virkamieslain (750/1994) 7 §:n mukaan seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen: 1) oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virka sekä oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön ja esittelijäneuvoksen, osastopäällikkönä virka; 2) valtiosihteerin, valtiosihteerin kansliapäällikkönä, kansliapäällikön, osastopäällikön ja toimistopäällikön virka sekä sitä vastaava tai ylempi virka; 3) ulkoasiainhallinnon virka; 4) tuomarin virka; 5) viraston päällikön virka, ei kuitenkaan yliopiston rehtorin virka; 6) aluehallintoviraston pelastustoimen ja varautumisen tehtäviä hoitavan vastuualueen päällikön virka; 7) virka, johon kuuluu syyttäjän tai ulosottomiehen tehtäviä; 8) poliisilaissa (872/2011) tarkoitettu poliisimiehen virka; 9) virka, johon nimitetty kuuluu vankilan johtokuntaan; 10) puolustusministeriön ja puolustusvoimien sekä rajavartiolaitoksen virka; 11) suojelupoliisin muu kuin poliisimiehen virka; 12) tullilaitoksen virka, johon kuuluu oikeus pidättämiseen ja tullilaitoksen virka, johon kuuluu Suomen alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen osallistuminen tai tullilaitoksen toimialaan kuuluvia rikostutkinta- ja valvontatehtäviä; 13) Liikenteen turvallisuusviraston ja Liikenneviraston pääjohtajien välittöminä alaisina toimivien johtajien virat. Pykälän 2 § momentin mukaan, mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan myös nimitettäessä virkamies 9 §:n 1 momentin nojalla määräaikaan virkasuhteeseen hoitamaan 1 momentissa tarkoitettuun virkaan kuuluvia tehtäviä.

Ehdotetun lain muutoksen johdosta valtioneuvoston kansliaan siirtyy tehtäviä sellaisista ministeriöistä, kuten puolustusministeriöstä ja ulkoasiainministeriöstä, joiden virkoja koskee Suomen kansalaisuusedellytys. Kansalaisuuteen perustuvat julkishallinnon palvelussuhteita koskevat rajoitukset ovat poikkeuksia perustuslain mukaisesta syrjintäkielosta ja vapaan liikkuvuuden Eurooppaoikeudellisesta sääntelystä. Hyväksyttävä poikkeusperuste voi olla tehtävään liittyvä julkisen vallan käyttö tai jos on kyse tehtävästä, jonka tarkoituksena on turvata valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleiset edut. Jotta nämä poikkeusperusteet olisivat hyväksyttäviä, on pystyttävä osoittamaan, että näissä tehtävissä olevilta henkilöiltä odotetaan erityistä solidaarisuussuhdetta valtioon. Tällaisten poikkeusten asettamisen mahdollisuutta on tulkittava suppeasti eikä poikkeuksia saa ulottaa laajemmaksi kuin on ehdottoman välttämätöntä niiden etujen turvaamiseksi, joita poikkeuksella voidaan suojella.

Ministeriöiden sisäisen hallinnon tehtäviin, joita ehdotetun lain muutoksen perusteella siirretään valtioneuvoston kansliaan, liittyy vain vähäisesti julkisen vallan käyttöä. Siirtyvissä tehtävissä on sellaisia tehtäviä, joissa voi olla valtion turvallisuuden kannalta suojeltavia etuja, kuten salassa pidettävien tietojen käsittely osana yhteisiä kirjaamopalveluja sekä turvallisuuteen ja virastopalveluihin liittyvät tehtävät. Valtioneuvoston kanslia hoitaisi jatkossa näitä tehtäviä myös puolustusministeriölle ja ulkoasiainhallinnolle.

Valtion virkamieslain Suomen kansalaisuutta koskevaa edellytystä ei ole tarpeen laajentaa koskemaan valtioneuvoston kanslian henkilökuntaa. Suomen kansalaisuutta ei voida siirtyvissä tehtävissä pitää sellaisena edellytyksenä, jonka säättämällä voitaisiin siinä määrin turvata esimerkiksi salassa pidettävien tietojen suojaa, että edellytyksen säättämistä voitaisiin pitää oikeutettuna ja suhteellisena niihin yksilön oikeuksien rajoitukseen nähden, jota kansalaisuusedellytys merkitsisi. Koska siirrettävissä tehtävissä käytetään vain vähäisessä määrin julkista valtaa, ei tehtäviin liity myöskään erityistä solidaarisuussuhdetta. Ottaen myös huomioon, että valtioneuvoston kansliaan koottaviin tehtäviin liittyy vastaavia turvallisuusin-

tressejä myös muissa ministeriöissä kuin puolustus- ja ulkoasiainministeriössä jo nykyisellään, ei kansalaisuusedellytyksen laajentamista tässä yhteydessä voida pitää perusteltuna. Tarve säätää kansalaisuusedellytyksestä muissakin kuin voimassa olevan lainsäädännön mukaisissa valtioneuvoston tai ministeriöiden tehtävissä ja viroissa olisi arvioitava laajempänä kysymyksenä erikseen.

Tarkoituksena on, että valtioneuvoston kansliaan koottavissa tehtävissä huolehditaan muun muassa turvallisuustoimintoihin ja salassa pidettävien tietojen käsittelyyn osallistuvan henkilöstön luotettavuudesta ja nuhteettomuudesta tarvittavin turvallisuus selvityksin ja sitoumuksin. Lisäksi riskienhallinnalla, laadukkailla ja hyvin suunnitelluilla toimintamalleilla ja menettelyillä, esimerkiksi käyttö- ja kulkuoikeuksien hallinnalla, ja niihin liittyvällä sisäisellä valvonnalla kyetään takaamaan riittävä luotettavuus.

## 1.2 Nykytilan arviointi

### Toiminnan nykytila

Hallinto- ja palvelutehtävien toiminta- ja toteutusmallit ja niihin käytettyjen voimavarojen suhteellinen määrä poikkeavat ministeriöittäin. Tähän on johtanut muun muassa ministeriöiden kokoerot. Osassa ministeriöitä hallinnolliset tehtävät on pääosin keskitetty hallinto-osastoon tai muuhun toimintayksiköön, osassa niitä hoidetaan varsin laajasti hajautettuna eri osastoille. Toteutetuilla malleilla on pyritty parhaalla mahdollisella tavalla vastaamaan oman ministeriön tarpeisiin. Nykyiset ministeriöissä toteutetut hallinto- ja palvelutehtävien toimintamallit on luotu tukemaan ensisijaisesti ministeriökohtaista ja sen hallinnonalaan kohdistuvaa toimintaa. Tämä on johtunut siitä, että valtioneuvoston tehtäväjaon vuoksi painopisteenä on ollut ministeriöissä erillään tapahtuva toimialakohtainen toiminta.

Valtioneuvoston toiminnan kehittämisessä on viime vuosina suuntauksena ollut hallinnonalan ohjaukseen ja johtamiseen (ns. konsernipolitiikka) liittyvien tehtävien ja niihin liittyvien toimintojen kehittäminen ja yhtenäistäminen. Ministeriötasolla hallinto- ja palvelutehtävät on varsin yleisesti keskitetty

samaan organisaatioon ja yhden hallintojohdon alle riippumatta toimialan tehtävien jaosta ja organisoinnista ministeriöiden työjärjestyksissä eri osastoille. Ministeriöiden varsinaiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä hoitavilla osastoilla tai toimintayksiköissä ei tyypillisesti ole kuin välittömästi ministeriön ydin tehtäviin kuuluvien tehtävien hoitamista tukevia tukiresursseja.

Oman ministeriön ja toimialan toiminnan hyvä tuntemus koetaan vahvuutena hallinto- ja palvelutehtävien tehtävien hoitamisessa, henkilöstösuunnittelussa ja hallintotoiminnan hoitamisessa ja kehittämisessä. Lisäksi hallintopalveluiden ministeriökohtaisella tuottamisella katsotaan pystyttävän vastaamaan nopeasti ministeriön toiminnasta aiheutuviin haasteisiin ja nykyisen toimintamallin katsotaan takaavan hallintohenkilöstön tavoitettavuuden.

Nykyisin painopiste on kuitenkin ollut ministeriön omassa toiminnassa eikä syvempi yhteistyö ministeriöiden välillä ole ollut kovin laajaa etenäkään käytännön hallinto- ja palvelutoiminnassa. Nykytilanteen haasteena pidetään muun muassa 12 ministeriön samankaltaisia tehtäviä koskevien ohjeistusten erilaisuutta, mikä on johtanut käytännön toimintatapojen eroavaisuuksiin. Toimintapolitiikkojen eroavaisuuksien ohella seurauksena on tästä arvioitu aiheutuvan valtioneuvoston kokonaisuuden näkökulmasta tehottomuutta sekä päällekkäisen ja moninkertaisen työn tekemistä. Nämä toimintojen eroavaisuudet ja päällekkäisyydet ovat aiheuttaneet haasteita prosessien yhteiselle ja yhtenäiselle johtamiselle ja kehittämiselle. Lisäksi tämän on arvioitu johtaneen rajallisten resurssien epätarkoituksenmukaiseen käyttöön. Nykyiset toimintatavat eivät parhaalla mahdollisella tavalla edistä resurssien ja henkilöstön osamisen joustavaa siirtymistä ministeriöstä toiseen, sillä toimintamallien eroavaisuus edellyttää aina perehtymistä ministeriökohtaisiin toimintamalleihin.

Vaikka nykytilanteen vahvuudeksi on koettu oman ministeriön toiminnan hyvä tuntemus, niin haasteeksi on koettu myös hallinto- ja palvelutoiminnan tason määrällinen ja laadullinen vaihtelu ministeriöittäin. Joihinkin hallinto- ja palvelutehtäviin osoitettu henkilöresurssi on useissa ministeriöissä varsin

ohut ja sitä kautta toiminnallisesti haavoittuva. Vähäiset useisiin tehtäviin hajaantuneet henkilöresurssit johtavat myös siihen, ettei organisaatioon pääse muodostumaan toiminnan kehittämisen kannalta suotuisaa laajempaa toiminta-aluekohtaista osaamista. Vahvemmat resurssit mahdollistavat vertailla laajemmin omaa toimintaa muualla toteutettuihin malleihin ja kehittää toimintoja laaja-alaisesti sekä samalla vastata operatiivisesta toiminnasta.

Nykyisin saman hallintohenkilöstön pitää kyetä hallitsemaan toimintaa sääntelevä laaja-alainen säädöspohja ja toiminta-alue sekä yleishallinnon että hallinnon erityisosaamisen alalta. Hallinnon erityisosaamista ei välttämättä pystytä tuottamaan nykyisin ministeriöiden omalla henkilöstöllä, sillä niukat henkilöresurssit eivät mahdollista pitkälle menevää erikoistumista. Tällöin erityisosaamista joudutaan ostamaan ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Toisaalta vaadittavaa erityisosaamista voisi olla toisessa ministeriössä, mutta sitä ei voida hyödyntää, koska osaava henkilöstö ei ole irrotettavissa toisen ministeriön tarpeisiin. Ministeriöillä ei myöskään välttämättä ole tietoa toisessa ministeriössä olevista erityisosaamisista.

Nykyisessä toimintamallissa haasteena on ministeriöiden välisen laaja-alaisen hallintotoiminnan kehittämisen vähäisyys pitäen sisällään myös kehittämisen tiiviisti edellyttämän nykyaikaisen informaatioteknologian hyödyntämisen. Nykyisessä tilanteessa ministeriöiden välillä on ollut tarkasteltavasta kokonaisuudesta riippuen eritasoista yhteistyötä, mutta todellinen sitova yhteisiin toimintamalleihin ja ratkaisuihin perustuva yhteistyö on ollut vähäistä. Yhdessä toiminnan tasolla tekeminen ei ole pääsääntö eikä valtioneuvostotasosta sisäisen hallintotoiminnan strategista kehittämistä ja palveluiden hankintaa juurikaan toteuteta. Tämä on johtanut prosessien toteutuksen eriytymiseen ja ministeriökohtaisiin ratkaisumalleihin, vaikka koko valtioneuvostotasoinen toteutus voisi olla tehokkaampi malli. Käytännössä ministeriöt ovat toteuttaneet ministeriökohtaisia ratkaisuja laajemman ministeriöiden välisen yhteistyön jäädessä enemmän yleisemmälle tasolle. Tämä on johtanut erilaisiin ratkaisuihin

hin, jotka eivät välttämättä ole keskenään yhteensopivia.

Nykytilanteen ongelmana voidaan nähdä myös tietyt osaamiseen liittyvät tosiasialliset haasteet. Nykyinen toimintaympäristö, jossa toiminnan kehittäminen perustuu entistä laajemmin informaatioteknologian hyödyntämiseen asettaa aivan uudentyypisiä vaatimuksia myös toimintojen johtamiselle ja niiden pitkäaikaiselle kehittämiselle yhdessä yhteistyökumppaneiden kanssa. Tätä toimintatapaa nykyinen, ministeriössä erillään, rajallisilla resursseilla toteutettava malli ei tue parhaalla mahdollisella tavalla. Haasteena on ollut myös, että muiden ministeriöiden hyviä toimintamalleja ja -ratkaisuja ei ole osattu tai pystytty hyödyntämään. Tavoitteena on koota yhteen osaaminen ja hyödyntää sitä olenaisesti nykyistä laajemmin.

Nykytilanteessa ministeriöille ei ole kehitetty valtioneuvovaluotoista toimintakulttuuria eikä valtioneuvovaluotoista hahmotu yhtenäistä työnantajakuva.

#### Laki valtioneuvovaluotoista

Voimassa olevassa valtioneuvovaluotoista annettussa laissa säädetään valtioneuvovaluotoista organisaatiosta, ministeriöiden toimialasta, ministeriöiden välisestä yhteistyöstä ja ministeriöiden organisaatiosta. Valtioneuvovaluotoista annettussa laissa ei ole nimenomaisia säännöksiä valtioneuvovaluotoista yhteisistä tehtävistä. Perustuslain 65 §:n mukaisesti valtioneuvovaluotoilla on hallitus- ja hallintoasioita koskeva yleistoimivalta. Valtioneuvovaluotoista koskevan lainsäädäntökokonaisuuden yhtenä lähtökohdaksi on ollut, että valtioneuvovaluotoille kuuluvat tehtävät jaetaan säännöksissä toimivaltaisille ministeriöille kattavasti. Valtioneuvovaluotoista annetun lain 2 §:n 2 momentissa on ainoastaan säännös siitä, että ministeriöiden on toimittava tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa, millä tarkoitetaan käytännössä sitä, että ministeriöiden tulee toimia yhteistyössä valmisteltaessa hallinnonalojen rajat ylittäviä poikkihallinnollisia asioita. Tällöinkin asian käsittely kuuluu pääosaltaan jonkin ministeriön toimialaan.

Valtioneuvovaluotoista koskevan lainsäädäntökokonaisuuden yhtenäisyyden ja selkeyden vuoksi on perusteltua säätää valtioneuvovaluotoista

yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien hoitamisen yleisistä perusteista ja toimivallasta lailla. Tällä tavalla lain tasolla eroteltaisiin koko valtioneuvovaluotoille yhteisiksi asioiksi katsottavat tehtävät ministeriöiden muista varsinaiseen toimialueeseen kuuluvista asioista. Lain tasolla olevat valtioneuvovaluotoista yhteisiä asioita koskevat säännökset mahdollistaisivat myös tähän säännösrakenteeseen perustuvan tarkemman ministeriöiden toimialueita ja yhteisiä tehtäviä ja toimintoja koskevan tehtäväjaon määrittämisen. Ministeriöiden toimialajaon ylittävä tehtävä rakenne olisi selkeästi laissa säädetty ja sen mukaisesti tehtäviä koskevat säännökset olisi mahdollista lainsäädäntöteknisesti erottaa myös asetus- ja päätös- ja sääntelyssä.

Valtioneuvovaluotoista ohjesäännön 11 §:ssä on säännös kaikille ministeriöille kuuluvista tehtävistä. Säännöksen tarkoituksena on luetteloida kaikille ministeriöille kuuluvat tehtävät, jotta niitä ei tarvitsisi toistaa kunkin ministeriön tehtävissä. Säännös sisältää joitain sellaisia tehtäviä, jotka jatkossa olisi tarkoitus hoitaa valtioneuvovaluotoista kansliassa yhteisenä hallinto- ja palvelutehtävänä kaikkien ministeriöiden puolesta.

Voimassa olevissa ministeriöitä koskevilla valtioneuvovaluotoista asetuksissa, kuten valtioneuvovaluotoista kansliasta ja valtiovarainministeriöstä annetuissa valtioneuvovaluotoista asetuksissa, on joitain tehtäväsäännöksiä, jotka osoittavat kyseisten ministeriöiden toimialueelle sellaisia tehtäviä, jotka ovat luonteeltaan kaikille ministeriöille yhteisiä ennen muuta valtioneuvovaluotoista ja sen ministeriöiden sisäisiä tarpeita palvelevia tehtäviä. Tällaiset valtioneuvovaluotoista sisäisen hallinnon järjestämiseksi tarpeelliset tehtävät on kuitenkin toimivallan määrittelemiseksi ollut tarpeen säätää jonkin ministeriön tehtäviksi.

Kuten valtioneuvovaluotoista annetun lain 2 §:n yksityiskohtaisista perusteluista (HE 270/2002 vp) ilmenee, eduskunnalla olisi asetuksenantovaltuudesta riippumatta mahdollisuus järjestää ministeriöiden toimialoja lain tasolla muissakin kuin niissä tilanteissa, joissa lailla säätäminen olisi esimerkiksi julkisen vallan käyttöä koskevan tehtävän vuoksi välttämätöntä. Hallituksen esityksessä on myös todettu, että kokonaan uuden ministeriön perustaminen edellyttäisi käytännössä

laintasoista sääntelyä. Vaikkei valtioneuvoston yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien kokoamisen yhteydessä perusteta uutta ministeriötä, voidaan muutos ministeriöiden toimintarakenteen kannalta nähdä siinä määrin merkittävänä muutoksena, että sen perusteista on syytä säätää lailla.

#### Informaatio-oikeudellinen sääntely

Edellä mainittu informaatio-oikeudellinen sääntely liittyy niihin asiakirjahallintoa ja tietohallintoa koskeviin tehtäviin, jotka ovat valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisinä tehtävinä tarkoitus koota valtioneuvoston kansliaan. Yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin on tarkoitus kuulua yhteinen asiakirjahallinto- ja tietohallinto sekä niihin liittyvä hyvän tiedonhallintatavan ja yhteentömmivuuden ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen sekä arkistonmuodostajan tehtäviä. Näihin asiakokonaisuuksiin kuuluvista viranomaisten vastuista säädetään yleislainsäädännössä. Sääntelyn lähtökohtana on viranomaisen erillisyyden periaate. Toimivaltuuksien yleisten perusteiden selkeyden vuoksi sekä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tehtäväjaon määrittämisen vuoksi on perusteltua säätää lain tasolla siitä, että valtioneuvosto ja ministeriöt olisivat jatkossa yksi arkistonmuodostaja. Lisäksi informaatio-oikeuden näkökulmasta on perusteltua, että valtioneuvostosta annetussa laissa olisi säännös siitä, että valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyen valtioneuvoston kanslialla on toimivalta ohjata ja yhteen sovittaa toimintatapoja, joihin kuuluisi myös muun muassa asiakirjahallinto ja tietohallinto.

## 2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

### 2.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on vahvistaa valtioneuvoston toimintaa siten, että sellaiset tehtävät ja toiminnot, joilla yhteisellä tavalla tuetaan kaikkien ministeriöiden tehtävien hoitamista, hoidettaisiin jatkossa nykyistä keskitetyemmin ja yhteisillä toimintamalleilla ja prosesseilla. Tavoitteena on muodostaa

uusi tapa hoitaa valtioneuvoston yhteistä hallintoa, johon osallistuu ministeriöiden nykyisestä henkilöstöstä noin 1000 henkilöä. Tehtävien yhteen kokoamisen jälkeen henkilöstömäärä näissä tehtävissä jakaantuisi puoliksi valtioneuvoston kansliassa toimivan valtioneuvoston hallintoyksikön ja muiden ministeriöiden välillä.

Esityksessä tarkoitetuilla valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisillä hallinto- ja palvelutehtävillä parannetaan mahdollisuuksia sovittaa yhteen asioiden valmistelua ja käsittelyä valtioneuvostossa. Uudistuksessa on tärkeää, että jatkossa valtioneuvoston yhteiset voimavarat ja sisäinen hallinto- ja palvelutoiminta tukevat ydintoimintaa mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti. Valtioneuvoston toiminnan kehittäminen on asteittainen uudistustyö. Tavoiteltujen vaikutusten saavuttaminen edellyttää olennaisia muutoksia nykyisiin yhteisten hallinto- ja palvelutoimintojen toimintaprosesseihin ja toimintamalleihin sekä tätä kehitystä tukevien yhteisten kehittämishankkeiden ja investointien toteuttamista.

Valtioneuvoston hallinto- ja palvelutoimintojen kokoamisella pyritään purkamaan erilaiset toimintatavat ministeriöiden välillä ja yhdenmukaistamaan toiminnan prosessit. Tavoitteena on saavuttaa parempi toimintavarmuus ja palvelujen tasalaatuisuus. Voimavarojen kokoamisella parannetaan mahdollisuuksia ylläpitää toiminnan tasoa ja parantaa toimintaa voimavarojen tarkoituksenmukaisella kohdentamisella. Esityksen tavoitteena on myös lisätä henkilöstön liikkuvuutta valtioneuvoston sisällä sekä mahdollistaa henkilöstön osaamisen laajempi hyödyntäminen ja hallinto- ja palvelutehtäviä tekevien henkilöiden osaamisen laajentaminen. Tämä tavoite on otettava huomioon myös tehtävien kokoamisen organisoinnissa ja ministeriöiden välisessä hallinto- ja palvelutehtävien yhteistyössä.

Valtioneuvoston yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien kokoamisen tavoitteena on lisätä henkilöstön laaja-alaisen osaamisen hyödyntämistä, parantaa tehokkuutta ja tuottavuutta, yhtenäistää toimintatapoja ja prosesseja sekä parantaa toimintavarmuutta. Valtioneuvoston hallinto- ja palvelutehtävien kokoamisella edistetään yhtenäisen toiminta-

kulttuurin muodostumista valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä.

Henkilöresurssien ja toiminnan keskittämisen avulla parannetaan mahdollisuuksia erikoistua hallinnon erityistehtäviin ja kehittää erityisosaamista. Myös toiminnan laatutaso paranee niissä ministeriöissä, joissa nykyresurssit eivät ole riittävät.

## 2.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Valtioneuvoston yhtenäistä toimintakulttuuria ja toimintatapoja voitaisiin kehittää jatkamalla nykyisellä tehtäväjaolla ja ministeriöiden välisillä yhteistyörakenteilla. Vaikka eri toiminta-alueille on muodostunut yhteistyöryhmiä tai epävirallisia yhteistyöverkostoja, ei syvempi yhteistyö tai joustava resurssien käyttö ministeriöiden välillä ole ollut kovin laajaa käytännön hallinto- ja palvelutoiminnassa. Yhteistyöverkostoilla tai ministeriöiden välisellä yhdensuuntaisella tavoitteiden asettamisella ei kyetä saavuttamaan riittävästi pitkäjänteistä ja kaikkia ministeriöitä yhtäläisesti sitovaa yhteisten hallinto- ja palvelutoimintojen kehittämistä ja yhteisiä toimintatapoja. Nykyinen tilanne ja siinä havaitut kehittämistarpeet kuvastavat nykyisen toimintamallin ja tehtäväjaon aiheuttamia esteitä toiminnan kehittämiseksi. Ministeriöiden tarkoitukseltaan pääasiassa samankaltaiset hallinto- ja palvelutoiminnot ja niiden yhteinen kehittäminen jäävät väistämättä toissijaiseen asemaan ministeriöiden toimialakohtaiseen toimintaan ja kehittämiseen nähden.

Organisoinnin näkökulmasta vaihtoehtona voisi olla perustaa valtioneuvostokokonaisuuteen ministeriöitä palveleva erillinen organisaatio, joka olisi ministeriöihin nähden erillinen viranomainen. Perustuslain 68 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ministeriön toimialan tulee olla yhteiskunnallisesti merkittävä sekä hallinnollisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen. Näitä seikkoja ei tule arvioida vain valtioneuvoston tai ministeriön sisäisistä toiminnallisista ja organisatorisista tarpeista ja lähtökohdista lukien, vaan tarkastelunäkökulman tulee olla tätä laajempi ottaen huomioon myös toiminnan ulkoinen vaikuttavuus. Tästä laajemmasta tarkastelunäkökulmasta johtuen valtioneu-

voston hallinto- ja palvelutoiminnot eivät muodosta sellaista itsenäistä kokonaisuutta, joka täyttäisi edellä mainitussa säännöksessä tarkoitettua yhteiskunnallisen merkittävyyden vaatimuksen. Tämän johdosta valtioneuvoston hallinto- ja palvelutoimintojen keskittäminen on perusteltua organisoida siten, että nämä toiminnot kootaan osaksi jotakin olemassa olevaa ministeriötä.

Ministeriöiden hallinnon ja sisäisten palvelutehtävien toiminta- ja toteutusmallit poikkeavat ministeriöittäin siinä, minkä verran tukitehtäviä hoidetaan valtiohallinnon sisäisissä palvelukeskuksissa tai minkä verran niitä on ulkoistettu yksityisille palvelutoimittajille. Sisäisten hallintotehtävien keskittämisen eräänlaisena vaihtoehtona voitaisiin nähdä, että tukitoimintoja ulkoistettaisiin nykyistä enemmän palvelukeskuksille tai yritysten hoidettavaksi esimerkiksi kilpailuttamalla niitä ministeriöiden kesken yhdessä. Valtioneuvoston hallintoyksikön perustamisen tavoitteena ei ole lähtökohtaisesti muuttaa nykyistä ulkoistamisen määrää, vaan tehtävien hoitamisen yhtenäistämiseksi haetaan laadun ja tehokkuuden kannalta tarkoituksenmukaisimpia ratkaisuja. Toimintojen yhtenäistämiseksi pyritään siihen, että eri ministeriöissä käytössä olevat parhaat käytännöt myös ulkoistetuissa palveluhankinnoissa voidaan ottaa laajempaan käyttöön. Toisaalta joltain osin voi olla mahdollista ja myös tarkoituksenmukaista, että nykyisin ulkoistettuja tehtäväalueita hoidetaan laajemmin itse. Näin voi olla kyse esimerkiksi siinä tapauksessa, että kyseistä tehtäväaluetta on jossain ministeriössä nyt hoidettu tehokkaasti ja laadukkaasti itse ja tehtävien kokoamisen myötä tämän toimintamallin piiriin voidaan ottaa kaikkien ministeriöiden palvelut, jolloin yksittäisistä ministeriökohtaisista palveluhankinnoista voidaan luopua.

## 2.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvostosta annettua lakia lisäämällä siihen uusi 2 §:n 3 momentti. Ehdotuksen mukaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä vastaisi valtioneuvoston kanslia. Ehdotetulla säännöksellä määritettäisiin asioiden jakoa

ministeriöiden välillä. Säättämällä valtioneuvoston yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien vastuu valtioneuvoston kanslialle rajattaisiin ministeriöiden vastuuta hallinto- ja palvelutehtävien hoitamisessa. Jatkossa kaikissa ministeriöissä ei erikseen hoidettaisi sellaisia hallinto- ja palvelutehtäviä, jotka eivät ole ministeriön toimialan tehtäviin sidonnaisia, vaan kaikissa ministeriöissä samankaltaisina hoidettavat, valtioneuvoston yhteisiksi katsottavat tehtävät hoidettaisiin valtioneuvoston kansliassa.

Ehdotuksen mukaan valtioneuvoston kanslia ohjaisi ja yhteen sovittaisi yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyviä toimintatapoja. Tällä säännöksellä täydennettäisiin valtioneuvoston kanslian tehtävävastuuta yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien hoitamisessa säättämällä valtioneuvoston kanslialle kuuluvan toimivallan perusteet. Tehtäviä ja toimivalta täsmennettäisiin edelleen asetustasolla. Esitetyn muutoksen johdosta muutettaisiin valtioneuvoston asetuksena annettua valtioneuvoston ohjesääntöä siten, että valtioneuvoston kanslian toimialaa koskevassa säännöksessä säädettäisiin tehtäväkokonaisuuksista, jotka ovat edellä mainitussa valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettuja tehtäviä. Myös valtioneuvoston kansliasta annettua valtioneuvoston asetusta ja eräitä muita ministeriöitä koskevia valtioneuvoston asetuksia olisi muutettava tarkoitettua tehtäväjaon muutosta täsmentävällä tavalla.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi siitä, että valtioneuvosto ja ministeriöt olisivat yksi arkistonmuodostaja. Sääntely mahdollistaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen ja yhtenäisen asiakirjahallinnon ja arkistotoimen järjestämisen ja johtamisen.

### **3 Esityksen vaikutukset**

#### **3.1 Taloudelliset vaikutukset**

Valtioneuvoston hallintoyksikkö muodostettaisiin kokoamalla valtioneuvoston yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien hoitamiseen tarvittavat määrärahat eri ministeriöistä valtioneuvoston kansliaan. Muista ministeriöistä siirtyviä tehtäviä vastaava määrä toiminta-

menomäärärahoja siirrettäisiin valtioneuvoston kansliaan.

Valtioneuvoston kanslian vastuulle tuleviin tehtäviin tarvittavat taloudelliset voimavarat ja henkilöstöresurssit koottaisiin ministeriöistä siirtyviä tehtäviä vastaavasti. Hallinto- ja palvelutehtävien kokoamisen yhteydessä muodostettaisiin myös uusia tehtävävastuita, joihin tarvittavat resurssit varmistettaisiin kohdentamalla nykyisiä voimavaroja uudelleen. Voimavarojen kokoamisessa huolehdittaisiin sekä koottavien toimintojen että ministeriöihin jäävien toimintojen toimintakyvystä.

Esitys liittyy vuoden 2015 talousarvioesitykseen. Jäljempänä kuvatut määrärahasiirtoja koskevat esitykset on tarkoitus antaa talousarvioesityksen täydennyksenä. Muiden ministeriöiden määrärahoista siirrettäisiin valtioneuvoston kanslian toimintamenoihin yhteensä 82 106 000 euroa. Vuositasolla tämä vastaa noin 100 miljoonan euron määrärahasiirtoja. Määrärahasiirroilla katetaan valtioneuvoston kansliaan perustettavan valtioneuvoston hallintoyksikön toimintamenoja 1.3.2015 alkaen.

Määrärahasiirtojen laskennan lähtökohtana on ollut vuoden 2013 talousarvion toteutuma. Laskennassa on otettu huomioon sellaisia henkilöstömenojen ja muiden menojen vähennyksiä, kuten henkilöiden eläköitymiset sekä sopimusten päättymiset ja irtisanomiset, joita ministeriöissä on päätetty toteuttaa ennen 1.3.2015. Nämä ministeriöiden jo päätämät siirtyviin tehtäväkokonaisuuksiin kohdistuvat säästöpäätökset merkitsevät tuottavuuden kasvua kyseessä oleviin toimintoihin. Henkilöstövoimavarat ovat jo siirtovaiheessa pienemmät verrattuna vuoden 2014 alkuun. Ministeriöt ovat päättäneet lopettaa noin kymmenen siirtyviin toimintoihin liittyvää virkaa ja lisäksi näihin tehtäviin liittyviä määräaikaista virkasuhteita on päätetty muuttaa. Laskennallisesti tämä merkitsee kokonaan siirtyvissä toiminnoissa henkilöstövoimavarojen noin 5 % tuottavuuden kasvua. Siirtyvien voimavarojen laskennassa ei ole ennalta otettu huomioon hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukaista julkisen talouden 0,5 % tuottavuuden kasvutavoitetta tai muita talousarvioesitysten säästöpäätöksiä. Nämä kohdistuvat myös valtioneuvoston hal-

lintoyksikön toimintaan 1.3.2015 lähtien ja näiden kohdentamisesta on tarkoitus päättää myöhemmin osana talousarvio- ja kehysvalmistelua.

Esitetyn valtioneuvostosta annetun lain muutoksen nojalla tehtävästä ministeriöiden toimialajaon muuttamisesta aiheutuisi vuoden 2015 talousarviossa seuraavia määrärahasiirtoja momentille 23.01.01 valtioneuvoston kanslian toimintamenot: momentilta 24.01.01 ulkoasiainhallinnon toimintamenot 24 970 000 euroa; momentilta 25.01.01 oikeusministeriön toimintamenot 4 536 000 euroa; momentilta 26.01.01 sisäministeriön toimintamenot 4 471 000 euroa; momentilta 27.01.01 puolustusministeriön toimintamenot 3 567 000 euroa; momentilta 28.01.01 valtiovarainministeriön toimintamenot 7 560 000 euroa; momentilta 29.01.01 opetus- ja kulttuuriministeriön toimintamenot 6 171 000 euroa; momentilta 30.01.01 maa- ja metsätalousministeriön toimintamenot 5 159 000 euroa; momentilta 31.01.01 liikenne- ja viestintäministeriön toimintamenot 3 882 000 euroa; momentilta 32.01.01 työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenot 10 383 000 euroa; momentilta 33.01.01 sosiaali- ja terveysministeriön toimintamenot 7 439 000 euroa ja momentilta 35.01.01 ympäristöministeriön toimintamenot 3 850 000 euroa. Lisäksi Suomen ympäristökeskuksen toimintamenomomentilta 35.01.04 siirrettäisiin valtioneuvoston kanslian toimintamenoihin 118 000 euroa liittyen samanaikaisesti tehtävien siirtoihin Valtion tietotekniikka-keskus Valtorille.

Palkkamenojen osuus siirrettävistä määrärahoista on vuositasolla noin 18 miljoonaa euroa. Muista ministeriöstä valtioneuvoston kansliaan kokonaan siirtyvien tehtäväkokoaisuuksien siirtyvät palkkamäärärahat on tarkoitus tarkentaa vuoden 2015 lisätalousarviossa toteutuneita henkilösiirtoja vastaavien kustannusten mukaisiksi. Palkkamenojen lisäksi siirretään siirtyviin tehtäviin liittyvät ostopalvelumenot ja henkilösidonnaisia menoja. Näiden osuus vuositasolla on yhteensä noin 80 miljoonaa euroa. Henkilösidonnaisia menoja ovat muun muassa koulutus- ja matkustusmenot.

Toimitilojen vuokratkustannukset ja tietojärjestelmien ylläpito- ja kehittämiskustan-

nukset ovat merkittävimpiä siirtyviä kustannuseriä. Arvio siirtyvistä tietohallintoon ostopalvelumenoista on noin 30 miljoonaa euroa. Arvio siirtyvien toimitilakustannusten suuruudesta on noin 47 miljoonaa euroa. Toimitilakustannuksiin kohdistuu vuosittain noin 1 % vuokrankorotusindeksi, joka lisää valtioneuvoston kanslian kustannuksia vuosittain noin puoli miljoonaa euroa. Tätä vastaavaa kustannusten nousupainetta ei enää jatkossa ole muilla ministeriöillä. Tilankäytön tehostamiseen liittyvät hankkeet, huolellinen tilahallinta sekä kokonaissuunnittelu tulevat pienentämään toimitilakustannuksia pidemmällä aikavälillä.

Siirtyvien henkilötyövuosien määrä vuositasolla on yhteensä noin 293 ja vuonna 2015 siirto koskee 10 kuukautta vastaavaa 244 henkilötyövuotta. Ministeriökohtaisesti henkilötyövoimavaroja siirretään vuonna 2015 seuraavasti: ulkoasiainministeriöstä 37,1 henkilötyövuotta (n. 45 htv/vuosi), oikeusministeriöstä 16,6 henkilötyövuotta (n. 20 htv/vuosi), sisäministeriöstä 23,4 henkilötyövuotta (n. 28 htv/vuosi), puolustusministeriöstä 13,8 henkilötyövuotta (n. 17 htv/vuosi), valtiovarainministeriöstä 24,4 henkilötyövuotta (n. 29 htv/vuosi), opetus- ja kulttuuriministeriöstä 25,2 henkilötyövuotta (n. 30 htv/vuosi), maa- ja metsätalousministeriöstä 16,8 henkilötyövuotta (n. 20 htv/vuosi), liikenne- ja viestintäministeriöstä 14,0 henkilötyövuotta (n. 17 htv/vuosi), työ- ja elinkeinoministeriöstä 33,3 henkilötyövuotta (n. 40 htv/vuosi), sosiaali- ja terveysministeriöstä 26,7 henkilötyövuotta (n. 32 htv/vuosi) ja ympäristöministeriöstä 13,0 henkilötyövuotta (n. 16 htv/vuosi). Lisäksi ulkoasiainhallinnon toimintamenoista siirretään noin 31 henkilötyövuotta vastaava määräraha liittyen siirtyviin tehtäviin, joita ulkoasiainhallinnon yleisuralla olevat virkamiehet ovat hoitaneet.

Tehtävien kokoamisesta aiheutuvien muutostaiheen kustannusten ei ole arvioitu aiheuttavan lisämäärärahatarpeita. Muutokseen liittyen saattaa kuitenkin muun muassa palkkatason turvaamista koskevien määräysten soveltaminen aiheuttaa jonkin verran kustannuksia. Tehtävien ja toimintojen sekä niihin liittyvien määrärahojen kokoaminen toteutetaan valtiontalouden kehyspäätöksen puitteissa.



Julkisen talouden tilanteesta seuraa tarve kehittää hallinto- ja tukitehtäviä kokonaisuutena paremman palvelukyvyn ja tuottavuuden aikaansaamiseksi. Valtioneuvoston yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien kokoamisella on merkittävää tuottavuuspotentiaalia pitemmällä aikavälillä. Hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa on asetettu julkisen talouden 0,5 % tuottavuuden kasvutavoite. Odotukset valtioneuvoston ja sen ministeriöiden hallinto- ja palvelutehtävien kokoamisen avulla saavutettavista tuottavuushyödyistä ovat merkittävästi suuremmat ainakin pitkällä aikavälillä. Tuottavuuspotentiaalia syntyy myös siitä, että ministeriöiden hallinnonalaan kuuluvien tehtävien aikaansaannosten ja vaikuttavuuden odotetaan parantuvan. Tuottavuuspotentiaalin saavuttaminen edellyttää kuitenkin myös investointeja, jotta koottaviin tehtäviin liittyviä nykyisiä ministeriökohtaisesti eriytyneitä palveluja ja järjestelmiä, esimerkiksi asianhallintajärjestelmiä, sisäisen viestinnän järjestelmiä ja käännösohjelmia, voidaan yhtenäistää. Kokoaminen mahdollistaa nykyistä paremmin toiminnan tehokkuuden, laadun ja vaikuttavuuden kehittämisen.

### 3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotuksen mukaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä vastaisi valtioneuvoston kanslia. Vastuu valtioneuvoston yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä tarkoittaisi yleisellä tasolla sitä, että valtioneuvoston kanslian tehtävänä olisi jatkossa johtaa, ohjata, sovittaa yhteen ja kehittää valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisiä hallinto- ja palvelutoimintoja sekä tuottaa yhteisiä hallintopalveluja. Tässä tehtävässään valtioneuvoston kanslia kehittäisi myös valtioneuvoston yhteistä toimintakulttuuria.

#### Koottavat toiminnot ja tehtävät

Ehdotettuun valtioneuvostosta annetun lain muutoksen liittyen on valmisteltu toiminnallista muutosta, jonka tarkoituksena on koota valtioneuvoston kansliaan seuraavia tehtäväkokonaisuuksia.

Valtioneuvoston kansliaan koottaisiin ministeriöistä henkilöstöhallintoon ja henkilöstön kehittämiseen liittyvien valtioneuvostotason yhteisten linjausten ja menettelytapojen valmistelu ja ohjaus sekä yhteisen henkilöstöraportoinnin tuottaminen. Valtioneuvoston kanslia valmistelisi yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa henkilöstösuunnittelun valtioneuvostotason yhteiset strategiset linjaukset. Valtioneuvoston kanslia määrittäisi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisten henkilöstösuunnittelun toimintatapoja ja menetelmiä sekä yhteisiä henkilöstöpoliittisia linjauksia. Valtiovarainministeriöllä olisi jatkossakin yleistöimivalta henkilöstöhallinnon yhdenmukaistamisesta koko valtionhallinnossa. Ministeriökohtaisia virkaehtosopimuksia koskevat hallinnonalan neuvotteluviranomaistehtävät kuuluvat jatkossakin kullekin ministeriölle.

Valtioneuvoston kanslia vastaisi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden osaamisen kehittämisen strategisista linjauksista niiltä osin kuin osaamisen kehittäminen ei liity ministeriöiden hallinnonalan tehtäviin. Valtioneuvoston kanslia kehittäisi osaamisen arvioinnin ja kehittämisen malleja, menetelmiä ja välineitä. Lisäksi valtioneuvoston kanslia huolehtisi yhteisen koulutuksen järjestämisestä sekä kehittäisi yhteistä toimintakulttuuria.

Valtioneuvoston kanslialle tulisi tehtäväksi kehittää valtioneuvoston ja sen ministeriöiden rekrytointiprosesseja koskevia yhteisiä linjauksia ja menettelytapoja. Yhteisillä menettelytavoilla yhtenäistettäisiin valtioneuvoston rekrytointiprosesseja, lisättäisiin henkilöstön liikkuvuutta ja kehitettäisiin yhtenäistä työnantajakuvaa. Valtioneuvoston yleisistunnon nimityksien valmistelua ja esittelyä ei kuitenkaan tässä vaiheessa koota.

Valtioneuvoston kanslialla olisi jatkossa tehtävänä ohjata, kehittää ja yhteensovittaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteistä toiminnan ja talouden suunnittelua sekä taloushallinnon ja kirjanpidon tehtävien hoitamista. Tavoitteena on yhdenmukaistaa ministeriöiden toimintatapoja ja käytäntöjä näissä tehtävissä. Valtiovarainministeriöllä olisi jatkossakin yleistöimivalta näiden asioiden yhdenmukaistamisesta koko valtionhallinnossa. Valtioneuvoston kanslian tehtävä ja toimival-

ta täydentäisi ministeriöitä koskien valtiovarainministeriön yleistä ohjausta. Yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa olisi tarkoitus varmistaa koko valtionhallintoa koskevan ohjauksen ja ministeriöitä koskevan ohjauksen yhteensopivuus. Ministeriöt vastaisivat jatkossakin ministeriön omasta taloushallinnosta ja toiminnan talouden suunnittelusta sekä hallinnonalansa toiminnan ja talouden suunnittelun ohjauksesta.

Valtioneuvoston kansliaan koottaisiin valtioneuvoston yhteinen tietohallinto mukaan lukien yhteiset tietojärjestelmät ja perustietotekniikka. Valtioneuvoston kanslia vastaisi jatkossa valtioneuvoston yhteisen tietohallinnon johtamisesta ja kehittamisestä. Valtioneuvoston kanslia ohjaisi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tietohallinnon yhteentoinivuutta. Valtioneuvoston kanslia määritteli yhteisten tietojärjestelmien sekä perustietotekniikan toiminnalliset tarpeet yhteen sovittaen ministeriökohtaisia erityistarpeita ja hankkisi palvelut pääasiassa Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorilta. Ministeriöt vastaisivat jatkossakin hallinnonalan tietohallinnon ohjauksesta sekä ministeriön toimialasidonnaisten palvelujen järjestämisestä. Valtiovarainministeriön tehtäviin julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksessa muutoksella ei olisi vaikutusta.

Valtioneuvoston kansliaan koottaisiin tiedonhallinnan mukaan lukien asiakirjahallinnon ja arkistonmuodostuksen kokonaisuuteen liittyviä tehtäviä ja toimintoja ministeriöistä. Valtioneuvoston kanslian tehtävänä olisi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen asiakirjahallintoon liittyvän hyvän tiedonhallintatavan ja arkistonmuodostuksen ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen. Valtioneuvoston kanslia hoitaisi tiedonhallintaan ja asiakirjahallintoon liittyviä yhteisiä arkistojen ja kirjaamopalveluja. Valtioneuvoston kanslia huolehtisi myös yhteisistä kirjasto- ja tietopalveluista. Näihin toimintoihin liittyen valtioneuvoston kanslian tehtävänä olisi jatkossa myös hallita valtioneuvoston hanketietoja. Valtioneuvoston kansliaan koottaisiin myös EU-tiedonhallinnan asiakirjahallinto ja kansainvälisten aineistojen tiedonhallintaa. Valtioneuvoston kanslia vastaisi edellä mainittujen toimintojen asiakaspalvelusta.

Valtioneuvoston yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin kuuluisivat valtioneuvoston yhteisen intranetin ja internetin julkaisujärjestelmien kehittäminen ja ylläpito. Valtioneuvoston kanslian johdolla julkaisujärjestelmää kehitettäisiin yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Valtioneuvoston kanslia vastaisi yhteisen intranetin sisällöstä ja sisällön suunnittelusta yhteistyössä ministeriöiden kanssa sekä ministeriöiden verkkoviestintävastaavien yhteistyöstä ja verkkoviestintäosaamisen kehittamisestä. Ministeriöt vastaisivat jatkossakin muusta omasta sisäisestä viestinnästään ja ulkoisesta viestinnästä. Ministeriöiden julkaisusarjoissa ilmestyvien julkaisujen tuottamiseen liittyvät tehtävät siirrettäisiin valtioneuvoston kanslialle. Valtioneuvoston kanslialle siirtyisi myös vastuu ministeriöiden painatus-, monistus- ja tulostuspalveluista sekä vastuu valtioneuvoston visuaalisesta ilmeestä ja valtioneuvoston yhteisistä aineistopankeista.

Valtioneuvoston kansliaan koottaisiin ministeriöissä hoidettu kääntäminen, käännösten tarkastaminen, tulkkauspalvelut, terminologinen työ ja kieliteknologia-asioihin liittyvät tehtävät. Valtioneuvoston kansliassa oleva valtioneuvoston käännöstoimisto on jo nykyäänkin hoitanut merkittävältä osin näitä toimintoja.

Valtioneuvoston kansliaan koottaisiin ministeriöiden toimitila-asioihin liittyvät tehtävät. Tilahallintoon kuului valtioneuvoston kanslia vastaisi kaikista ministeriöiden toimitilajärjestelyistä, vuokrasopimuksista sekä tilojen käytön suunnittelusta ja peruskorjauksista. Vastuuseen kuuluisi myös tiloihin liittyvän irtaimiston ja siivouksen järjestäminen. Valtioneuvoston kanslia vastaisi kokoustiloista, erityissuojatuista tiloista ja erityistilojen suunnittelusta. Ulkoasiainhallinnon ulkomaantoimintoihin liittyvät toimitila-asiat jäävät ulkoasiainhallinnon hoidettavaksi.

Ministeriöiden virastopalvelutehtävät koetaan valtioneuvoston kansliaan. Valtioneuvoston kanslia hoitaa jo tällä hetkellä valtioneuvoston edustustiloihin, valtiollisiin tilaisuuksiin ja ministereiden kuljetuksiin liittyviä virastopalvelu- ja kuljetuspalvelutehtäviä. Jatkossa myös muut ministeriöiden virastopalvelutehtävät, kuten kuljetuspalvelut, postin jakaminen, asiakaspalvelut ja tukipalvelut

eri tilaisuuksissa ovat valtioneuvoston kanslian tehtäviä. Ulkoasiainhallinnon ulkomaan-toimintoihin liittyvät logistiikkatoiminnot ja hankintapalvelut jäävät ulkoasiainhallinnon vastuulle. Puolustusministeriön henkilökuljetuspalveluista huolehtii puolustusministeriö itse ja sisäministeriössä kuljetuspalvelut on järjestetty yhteistyössä poliisin kanssa.

Valtioneuvoston kansliaan koottavia turvallisuuskokonaisuuteen kuuluvia tehtäviä ovat valtioneuvoston ja sen jäsenten turvallisuusjärjestelyt, ministeriöiden turvallisuusjärjestelmien hankinnat, valtioneuvoston ministeriökiinteistöjen turvallisuushankinnat, kiinteistöjen turvallisuusvalvontaan liittyvät tehtävät ja valtioneuvoston yhteinen tietoturvallisuus. Ulkoasiainhallinnon ulkomaan-toimintojen turvallisuuteen liittyvät tukipalvelut ulkomaan edustustoille jäävät ulkoasiainhallinnon hoidettavaksi.

Valtioneuvoston yhteiseen varautumiseen liittyviä tehtäviä kootaan nykyistä kattavammin valtioneuvoston kansliaan. Yhteinen varautuminen kattaa ministeriöiden yhteisen valmiussuunnittelun, valtioneuvoston yhteisen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisen ja valtioneuvoston tilannekuva-toiminnan. Ministeriöiden vastuulla säilyy ministeriön ja sen hallinnonalan varautuminen.

Valtioneuvoston kansliaan koottaisiin myös valtioneuvoston hankintatoimeen ja matkahallintoon liittyviä tehtäviä. Valtioneuvoston kanslian vastuulle tulevaan valtioneuvoston yhteisen hankintatoimen johtamiseen sisältyy hankintatoiminta koskevien toimintatapojen ja menetelmien kehittäminen sekä ohjaus. Lisäksi perustettaisiin valtioneuvoston hankintatoimen asiantuntija- ja tukitoiminto, joka vastaisi hankintoihin liittyvien kaupallis-juridisten asiantuntijapalveluiden tuottamisesta osana ministeriöiden hankintaprosessia. Matkahallinnossa koottaisiin valtioneuvoston yhteisen matkahallinnon johtaminen, ohjaaminen ja kehittäminen, mikä sisältäisi toimintatapojen ja menetelmien kehittämistä ja ohjausta, muun muassa valtioneuvostotasoisien yhteisen matkustusohjeen avulla.

Tehtävien jako

Koottavat tehtävät ovat sellaisia tehtäviä, joilla tuetaan ministeriöiden toimialaan kuuluvien tehtävien hoitamista. Näitä tehtäviä hoidetaan tällä hetkellä kaikissa ministeriöissä ja vastaavasti niihin liittyvä vastuu on asianomaisella ministeriöllä. Kokoamisen yhteydessä valtioneuvoston kansliaan siirtyy pääosin myös tehtävien hoitamisen vastuu. Osassa tehtävistä siirtyvän tehtäväkokonaisuuden toiminnallista vastuuta on myös ministeriöllä. Tietyt tehtävät ovat kehittämis- ja yhteensovittamistehtäviä, joissa toiminnallinen vastuu säilyy ministeriöillä. Näihinkin tehtäviin liittyen valtioneuvoston kanslialla olisi toimivalta ohjata valtioneuvoston ja sen ministeriöiden menettelyjä ja toimintatapoja. Tehtävien jakautumisesta on tarkoitus säätää yleisellä tasolla valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtioneuvoston kanslian vastuista koottavissa tehtävissä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston kansliasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Viranomaisvastuiden riittävän tarkan määrittelyn vuoksi tehtävät on määriteltävä riittävän tarkasti erityisesti sellaisten tehtäväkokonaisuuksien hoitamisessa, joissa vastuuta on sekä kaikilla ministeriöllä että valtioneuvoston kanslialla. Erityisen tärkeää tämä on niissä tehtävissä, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä.

Valtioneuvoston sisäisen työnjaon lähtökohdista säädetään perustuslaissa. Perustuslain 65 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat perustuslaissa erikseen säädetyt tehtävät sekä ne muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan. Valtioneuvosto jakautuu valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n mukaan 12 ministeriöön. Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta järjestämisestä. Pykälän 3 momentissa todetaan, että ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Perustuslaissa annetaan siten valtuus määritellä valtioneuvostolle kuuluvien tehtävien jako ministeriöiden kesken sekä se, miten asioiden käsittely on järjestetty valtioneuvostossa, jo-

ko lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston sisäisestä työnjaosta ja toiminnan järjestämisestä voidaan näin ollen säätää lailla tai valtioneuvoston asetuksella myös siten, että jonkin ministeriön vastuulle annetaan tietyn tehtäväkokonaisuuden hoitaminen kaikkien ministeriöiden puolesta.

Ehdotetuilla muutoksilla vaikutetaan ministeriöille kuuluvien hallintoasioiden hoitamiseen. Muutoksilla ei kuitenkaan poisteta ministeriöiden varsinaiselta toimialueelta sen hallinnonalaan kuuluvia tehtäviä tai siirretä niitä toisen ministeriön hoidettavaksi. Muutoksella on vaikutusta siihen, miten valtioneuvostossa huolehditaan sellaisista hallinto- ja palvelutehtävistä, joita käytännössä kaikilla ministeriöillä on toimialaan kuuluvien tehtävien hoitamisen tukena. Ehdotettu arkistolain 1 §:n muutos yhdessä valtioneuvoston kanslialle osoitettavien yhteisen asiakirjahallinnon ja arkistonmuodostajan tehtävien kanssa merkitsee tiettyjen yleisten viranomaistehtävien uudenlaista tehtäväjakoja valtioneuvoston sisällä. Esityksen tarkoituksena ei ole kuitenkaan muilta osin muuttaa sellaisten viranomaisvastuiden määrittymistä, jotka muun yleis- tai erityislainsäädännön, esimerkiksi julkisuuslain, nojalla kuuluvat ministeriöille sen toimialan tehtäviin liittyen.

#### Kokoamisen hyödyt

Tehtävien kokoamisen hyödyt vaihtelevat jonkin verran toiminta-alueittain. Nykyisin 12 ministeriössä hajautetusti hoidettujen samanlaisten tehtävien päällekkäisyyksiä voidaan poistaa ja riippuvuutta yksittäisistä tekijöistä voidaan vähentää. Tehtävät voidaan hoitaa nykyistä hajautettua tapaa yhtenäisemmällä prosesseilla ja tietojärjestelmillä. Ministeriöiden hyvät käytännöt ja menettelytavat, jotka ovat tarkoituksenmukaisia myös valtioneuvoston yhteisten tehtävien hoitamisen kannalta, saadaan laajemmin kaikkien ministeriöiden käyttöön. Valtioneuvoston henkilöstöresursseja ja henkilöstön osaamista voidaan hyödyntää nykyistä paremmin ja joustavammin lisäämällä liikkuvuutta ja luomalla henkilöstölle laajemmat osaamisen kehittämisen mahdollisuudet. Ministeriöiden henkilöstöpoliittiset käytännöt ja menettelytavat ovat aiempaa yhdenmukaisempia ja

henkilöstöpolitiikan ja henkilöstön kehittäminen on kokonaisvaltaisempaa ja vaikuttavampaa. Kootuissa tehtäväkokonaisuuksissa valtioneuvosto on vahvempi palvelujen hankkija ja julkisten hankintojen kokonaistaloudellisuutta voidaan suuremman volyymin avulla parantaa.

#### Kokoamisen riskit

Yhteisten hallinto- ja palvelutoimintojen ja -tehtävien kokoamisessa on tunnistettu seuraavia riskejä, jotka voivat muutoksen huonolla hallinnalla muuttua uuden toimintamallin käyttöönoton haittoiksi. Ministeriöt ovat voineet toteuttaa sisäisiä hallinto- ja palvelutehtäviään ottaen huomioon omia ministeriökohtaisia erityistarpeitaan. Tämä on johtanut siihen, että toiminnan taso ja tapa hoitaa vaihtelee ministeriöittäin, osin merkittävästikin. Toimintojen kokoaminen yhteen ja yhtenäiset toimintamallit voivat heikentää joltain osin toiminnan laatua tai mahdollisuuksia ottaa huomioon yksittäisiä erityistarpeita. Tavoitteena on kuitenkin, että jatkossa toiminnan kokonaisuuden laatutasoa voidaan korottaa. Toimintojen yhtenäistämisesäkin pyritään huomioimaan riittävällä tavalla ministeriöiden erityistarpeet. Kootusti hoidetut hallinto- ja palvelutehtävät eivät ole jatkossakaan kaikille aivan samat. Mikäli yhtenäistämistä ei kyetä tekemään hallitusti ja samalla pitämään huolta siitä, että toiminnan kehittämisessä otetaan huomioon ministeriöiden eriävät tarpeet, voi toiminnan ja palvelujen taso kokonaisuutenakin arvioiden ministeriöiden näkökulmasta heiketä.

Yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien kokoaminen yhteen on merkittävä toiminnallinen muutos valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnallisessa rakenteessa. Tehtävien jako ministeriöiden ja yhteisiä tehtäviä hoitavan valtioneuvoston kanslian välillä pyritään tekemään riittävän selkeäksi, jotta tehtävien hoitamiseen ei synny päällekkäisyyksiä. Päällekkäisyyksien ehkäisemiseksi työnjako ja toimintaprosessit on määriteltävä selkeästi ja riittävän tarkasti ja toisaalta valtioneuvoston kanslian on kyettävä takamaan riittävä yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien palvelukyky. Toiminnan on oltava myös riittävän joustavaa, jotta se pystyy vastaamaan minis-

teriöiden tarpeisiin tarvittaessa myös tilannekohtaisesti.

Hallinto- ja palvelutehtävien hoitaminen siirtyy muutoksen vuoksi organisatorisesti etämmälle ministeriöiden toimialaan kuuluvista tehtävistä. Läheisyyden tuomia hyötyjä ministeriön toimialan tehtävien hoitamiseen voidaan menettää, mikäli toimintamallit esimerkiksi toimeksiantojen vastaanottamisessa eivät ole riittävän joustavia. Toisaalta toiminnan kehittämiseen on luotava sellaisia menettelytapoja, jotka tukevat ja mahdollistavat sen, että ministeriöt pystyvät vaikuttamaan siihen, mitä tarpeita kehittämisessä otetaan huomioon. Niissä tehtävissä, joissa hallinto- ja palvelutehtäviä hoitavien läheisyys jokapäiväisten tehtävien hoitamisessa on tärkeää, näitä tehtäviä hoitavat henkilöt ovat fyysisesti sijoitettuna ministeriöiden käytössä oleviin tiloihin.

### **3.3 Vaikutukset yritysten ja valtionhallinnon konsernitoimijoiden toimintaan**

Valtioneuvoston hallintoyksikön perustamisella ja yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien kokoamisella voidaan saavuttaa parempaa taloudellisuutta muun muassa nykyistä kokonaistaloudellisemmilla hankinnoilla. Valtioneuvoston hallintoyksikkö on julkisten hankintojen tekijänä suurempi yksikkö kuin yksittäinen ministeriö. Enimmillään tämä merkitsee joillain toiminta-alueilla 12 ministeriön hankintojen kokoamista yhteen. Muutos ei kuitenkaan ole siinä määrin merkittävä, että sillä olisi vaikutusta laajemmin markkinoiden toimintaan.

Valtioneuvoston hallintoyksikön perustaminen ja tehtävien kokoaminen ministeriöstä valtioneuvoston kansliaan keskittää ministeriöiden sisäisiä hallinnollisia tukitehtäviä. Yhteen kokoamisella ei ole tarkoitus muuttaa valtionhallinnon konsernitoimijoiden roolia ministeriöiden palvelutuottajina. Tehtävien yhteen kokoaminen keskittää valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tilaajatoimintaa valtionhallinnon palvelukeskuksilta, kuten Valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeilta ja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorilta, sekä muilta konsernitoimijoilta, kuten Senaatti-

kiinteistöiltä, Hansel Oy:ltä ja HAUS kehittämiskeskus Oy:ltä. Joiltain osin valtioneuvoston hallintoyksikön on tarkoitus ryhtyä palvelemaan ja antamaan tukea ministeriöille uudella tavalla. Tarkoitus on esimerkiksi, että valtioneuvoston hallintoyksikössä olisi hankintatoimen asiantuntija- ja tukitoiminto. Tämä täydentäisi Hanselin hankintoihin liittyviä asiantuntijapalveluja ministeriöiden tarpeita varten ja valtioneuvoston hankintatoimen yhtenäisyyden edistämiseksi. Päälekkäisiä toimintoja ei perusteta.

Valtioneuvoston hallintoyksikön tekemät hankinnat sen vastuulle kuuluvissa tehtävissä eivät ole yhteishankintoja, joten valtioneuvoston hallintoyksikön perustaminen ei muuta Hansel Oy:n asemaa yhteishankintayksikkönä. Jatkossa Hansel Oy:n tekemien puitejärjestelyjen asiakkaana on kuitenkin 12 ministeriön sijaan valtioneuvosto yhtenä kokonaisuutena niiltä osin kuin puitejärjestelyssä hankittava tavara- ja tai palveluhankinta liittyy valtioneuvoston yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien hoitamiseen. Tehtävien yhteen kokoamisen voidaan nähdä olevan hyödyksi sekä valtioneuvostolle ja sen ministeriöille että Hansel Oy:lle. Ministeriöillä on yhdessä parempi mahdollisuus saada tarpeensa ja hankintojen sisältöä koskevat vaatimuksensa osaksi Hanselin puitejärjestelyjä ja samalla Hansel pystyy keskittämään resurssejaan ja osaamistaan, kun yhteistyötahona ministeriöihin päin on vain yksi toimija.

Toimitila-asioissa keskeinen sidosyksikkö ja yhteistyötaho valtioneuvoston yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien hoitamisessa on Senaatti-kiinteistöt. Valtioneuvoston kanslia toimii jatkossa kaikkien ministeriöiden puolesta toimitila-asioissa Senaatti-kiinteistöjen sopimuskumppanina ja vastaa siitä, että ministeriöiden toiminnalliset tarpeet on huomioitu Senaatti-kiinteistöiltä vuokrattavissa toimitiloissa ja niihin liittyvissä palveluissa.

Valtioneuvoston kanslia huolehtisi jatkossa yhteisen koulutuksen järjestämisestä sekä kehittäisi yhteistä toimintakulttuuria. Tässä toiminnassa läheisenä yhteistyötahona on HAUS kehittämiskeskus Oy.

### **3.4 Henkilöstövaikutukset**

Valtioneuvostossa työskentelee noin 4 900 henkilöä, joista hallintotehtäviä hoitaa noin 1 000 henkilöä. Ehdotetun lain voimaan tullessa koottavia valtioneuvoston yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä hoitaa noin 480 henkilöä. Tehtävien kokoamisen välittömät henkilöstövaikutukset kohdistuvat vajaaseen 10 prosenttiin valtioneuvoston koko henkilöstöstä.

Valtioneuvoston kansliaan siirretään yhteensä noin 320 henkilötyövuotta vastaava resurssi. Resurssi koostuu ensinnäkin noin 260 henkilötyövuodesta, joka siirretään niin sanotuista kokonaan siirrettävistä tehtäväalueista. Näissä tehtäväkokonaisuuksissa siirtyviä tehtäviä tekevien henkilöiden virat siirretään ja henkilöt siirtyvät tehtävien mukana suoraan lain nojalla. Toiseksi koottavasta resurssista noin 33 henkilötyövuotta koostuu niin sanoitusta osatehtävinä siirrettävistä tehtävistä. Kolmanneksi noin 31 henkilötyövuotta vastaava resurssi siirretään määrärahana ulkoasiainhallinnon toimintamenoista. Tämä vastaa sitä resurssia, jonka verran siirtyviä tehtäviä ulkoasiainhallinnon yleisuralla olevat virkamiehet ovat hoitaneet.

Välittömien vaikutusten lisäksi tehtävien kokoaminen aiheuttaa tehtävämuutoksia myös kaikissa niissä ministeriöissä, joista tehtäviä siirretään. Ottaen huomioon nämä tehtävämuutokset vaikuttavat muutokset ainakin välillisesti arviolta yhteensä noin 1 000 ministeriöissä sisäisiä hallintotehtäviä hoitavaan henkilöön.

Yhteen koottavissa virastopalveluissa, tietohallinnossa sekä turvallisuuteen ja varautumiseen liittyvissä tehtävissä suurin osa henkilöstöstä on miehiä. Sen sijaan muissa yhteen koottavissa toiminnoissa on enemmän naisia kuin miehiä. Erityisesti käännös- ja kielipalveluissa sekä tiedonhallinnan ja kirjasto- ja informaatiopalvelujen tehtävissä työskentelevistä hyvin suuri osa on naisia. Tehtävien ja virkojen siirrot kohdistuvat kuitenkin siirtyvien tehtäväkokonaisuuksien sisällä tasapuolisesti. Ehdotetuilla muutoksilla on arvioitu olevan vain vähäisiä sukupuolivaikutuksia, joten valmistelussa ei ole nähty tarpeelliseksi tehdä sukupuolivaikutusten arviointia. Tehtävien yhteen kokoamisesta aiheutuvassa muutoksessa on kuitenkin huolehdittava sukupuolten välisen tasa-arvon to-

teutumista ja sukupuolivaikutuksia on syytä arvioida siirtymäajan jälkeen.

Henkilöstö, joka tällä hetkellä hoitaa yhteen koottavia tehtäviä, käyttää nykyisten tehtävien perusteella tehtäviin joko pääosan työajastaan tai vain osan työajastaan. Siirtyvien tehtävien henkilöresurssi koostuukin eräissä tehtävissä usean henkilön osin jopa varsin pienistä tehtäväosuuksista. Pääosin siirtyviä tehtäviä hoitavien henkilöiden osuus koottavista henkilöresursseista on kuitenkin selkeästi suurempi.

Henkilöt, jotka hoitavat tällä hetkellä ministeriöissä pääosin valtioneuvoston hallintoyksikköön kokonaan siirtyviä tehtäväkokonaisuuksia, siirtyvät tehtävien siirtymisen myötä valtioneuvoston kansliaan. Tämä tarkoittaa sitä, että siirtyviin tehtäviin liittyvät virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät. Lähtökohtana on, että kokonaan siirtyviä tehtäviä hoitavat virkamiehet siirtyvät tehtävien mukana, mikäli henkilö käyttää siirtyviin tehtäviin yli puolet työajastaan. Valtioneuvoston kansliassa muutos vaikuttaa yhteen koottavia tehtäviä hoitavien henkilöiden sijoittumiseen ja tehtäväkuviin kanslian sisällä.

Koska kyseessä on ministeriöiden toimialajaon muutos, josta säädettäisiin valtioneuvoston ohjesäännön muutoksella, sovelletaan siirtyviä tehtäväkokonaisuuksia hoitavien henkilöiden virkojen ja henkilöstön siirtämiseen valtioneuvostosta annetun lain 11 §:n 2 momenttia. Säännöksen mukaan valtioneuvosto voi siirtää ministeriöön perustetun viran ministeriöiden toimialajaon muutosta vastaavasti toiseen ministeriöön. Samoin voidaan valtion virkamieslain (750/1994) 9 §:n 1 momentissa tarkoitettu määräajaksi nimitetty virkamies siirtää toisen ministeriön palvelukseen määräajan päättymiseen saakka. Virka ja virkamies voidaan siirtää ilman virkamiehen suostumusta vain, jos siirto ei vaikuta virkamiehen vapautteen valita asuinpaikkansa.

Ulkoasiainministeriöstä siirtyviä tehtäviä hoitaa noin 10 työsopimussuhteista henkilöä. Lisäksi Valtion tieto- ja viestintäkeskus Valtorista on siirtymässä alle 10 työsopimussuhteista henkilöä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin. Näiden henkilöiden palvelussuhteen jatkuvuus turvattaisiin säätämällä valtioneu-

vostosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta annettavan lain voimaantulosäännöksessä työsopimussuhteisten siirtymisestä valtioneuvoston kansliaan virkasuhteeseen.

Niiden tehtävien osalta, jotka muodostuvat useiden henkilöiden työpanoksesta resurssien siirto toteutetaan määrärahasiirtoina siten, että kaikkien ministeriöiden toimintamenoista vähennetään siirtyviä henkilötyövuosia vastaava määräraha siirtona valtioneuvoston kanslian toimintamenoihin. Näistä niin sanotuista osatehtävistä valtioneuvoston kansliaan muodostettaviin tehtäviin siirtyvä henkilöstö valitaan ministeriöiden henkilöstöstä valtioneuvoston sisäisellä ilmoittautumismenettelyllä. Ilmoittautumismenettelyllä valitaan myös kaikkien siirtyvien tehtäväkokonaisuuksien esimiehet ja täytetään tehtävät, joita tällä hetkellä hoitavat ulkoasiainhallinnon yleisuralla olevat virkamiehet. Tehtäviin voivat ilmoittautua ministeriöiden vakainainen henkilöstö ja henkilöt, jotka ovat nimitetty valtion virkamieslain 9 §:n 2 momentin nojalla määrääjäksi virkaan. Valtioneuvoston hallintoyksikön johtajan virka on tarkoitus kuitenkin täyttää julkista ilmoittautumismenettelyä käyttäen.

Osaa valtioneuvoston hallintoyksikön vastuulle kuuluvista tehtävistä hoidetaan merkittävässä määrin hajautetusti henkilöstön jäädessä fyysisesti ministeriöihin. Tämä on tiettyissä toiminnoissa välttämätöntä tehtävien hoitamiseksi. Lisäksi tietyissä tehtävissä fyysisellä läheisyydellä ministeriöiden toimintoihin voidaan varmistaa tehtävien laadukas hoitaminen. Hajautunut toimintamalli asettaa kuitenkin korkean vaatimuksen yhteisen toimintakulttuurin ylläpitämiselle ja johtamiselle.

Resurssisiirrot toteutetaan hyvän henkilöstöpolitiikan mukaisesti ja muutoksessa noudatetaan valtioneuvoston 26.1.2012 tekemää periaatepäätöstä valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa sekä siihen liittyvää valtiovarainministeriön soveltamisohjetta. Periaatepäätöksen ja sen soveltamisohjeen merkitys on kuitenkin käytännössä vähäinen, koska toimintoja ja tehtäviä koottaessa henkilöstöä ei irtisanota.

Lisäksi sovellettavaksi tulevat valtiovarainministeriön 15.2.2013 antama päätös muutosten johtamisesta ja muutosturvasta

valtionhallinnossa sekä valtiovarainministeriön 20.2.2013 antama määräys henkilöstövoimavarojen siirrosta hallinnonalalta toiselle.

Valtioneuvoston kansliaan siirtyvään henkilöstöön sovelletaan valtioneuvoston kanslian palkkausjärjestelmää. Valtioneuvoston kansliaan suoraan lain nojalla siirtyvien henkilöiden palkkaukseen sovelletaan sopimuskaudelle 2014—2017 tehdyn valtion virka- ja työehtosopimuksen allekirjoittamispöytäkirjan liitteen jakson 2 palkkatason turvaamista koskevia määräyksiä. Nämä määräykset eivät koske ilmoittautumismenettelyssä valittavia henkilöitä.

Henkilöiden siirtyessä uuteen yhteiseen organisaatioon voi tulla tarpeita laajentaa osaamisalueita ja opetella esimerkiksi uusia prosesseja ja tietojärjestelmiä sekä tukea henkilöstön siirtymistä uuteen ammatilliseen kokonaisuuteen. Muutostuki ja osaamisen kehittäminen uusien tehtävien vaatimuksiin toteutetaan valtioneuvoston kanslian koordinoimana.

### 3.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotetuilla muutoksilla on vaikutuksia valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä asioivien kansalaisten ja yhteisöjen saamaan palveluun ja ministeriöiden hallintoasioiden hyvän hallinnon mukaiseen hoitamiseen. Osin nämä vaikutukset ovat välillisiä, mutta esimerkiksi virkamiesten asemaan liittyvissä asioissa ja asiakirjahallinnossa vaikutukset ovat välittömämpiä.

Valtioneuvoston hallinto- ja palvelutoimintojen kokoamisella pyritään purkamaan erilaiset toimintatavat ministeriöiden välillä ja yhdenmukaistamaan toiminnan prosesseja. Tavoitteena on myös saavuttaa parempi toimintavarmuus ja palvelujen tasalaatuisuus. Näiden tavoitteiden toteutumisella on myös laajempia vaikutuksia kuin valtioneuvoston sisäisen hallinnon toiminnan parantuminen. Tavoitteiden toteutumisen ja valtioneuvoston entistä yhtenäisemmän toiminnan voidaan nähdä toteuttavan ja edistävän hallinnossa asioivan näkökulmasta hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa.

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toiminnan tuloksellisuuden ja toimialueen teh-

tävien hoitamisen näkökulmasta yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien kokoamisella ja edellä mainittujen tavoitteiden toteutumisella mahdollistetaan ministeriöiden keskittyminen ydintehtäviin.

#### 4 Asian valmistelu

##### 4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen asetti 16.12.2011 keskushallinnon uudistushankkeen, jonka tavoitteena on saada valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjaus yhtenäiseksi, tukea nykyistä paremmin hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta julkisessa hallinnossa ja yhteiskunnassa. Hankkeen tavoitteena on myös lisätä henkilöstön ja taloudellisten resurssien liikkuvuutta sekä edistää yhtenäisen toimintakulttuurin syntymistä valtionhallinnossa.

Yhtenä vaihtoehtona keskushallinnon uudistushankkeessa on selvitetty ministeriöiden muodostamista yhdeksi virastoksi. Lähtökohdaksi asetettiin, mikäli tähän vaihtoehtoon päädytään, ministereiden asemaa valtioneuvoston jäsenenä ja ministeriönsä toiminnan johtajina ei olisi tarkoitus muuttaa.

Hankkeen määräaika oli 1.1.2012—31.3.2013. Hankkeen tehtävänä oli 31.5.2012 mennessä selvittää, miten sille asetut tavoitteet voitaisiin toteuttaa. Hankkeen toisen vaiheen tehtävänä oli ensimmäisen vaiheen arvon pohjalta tehdä ehdotus valittavasta toimenpidevaihtoehdosta sekä sen toteuttamiseksi tarvittavista toimista. Mikäli hankkeessa päädyttäisiin lainmuutoksia edellyttäviin toimenpiteisiin, esitys olisi tehtävä hallituksen esityksen muotoon.

Hallitus linjasi 26.6.2012 iltakoulussaan keskushallintouudistuksen etenemistä. Linjauksen mukaan tavoitteena on muodostaa valtioneuvostosta toiminnallisesti ja taloudellisesti nykyistä yhtenäisempi rakenteellinen kokonaisuus seuraavasta hallituskaudesta alkaen. Hankkeen poliittisesta ohjauksesta on vastannut hallituspuolueiden puheenjohtajista muodostettu ministeriryhmä.

Linjauksen yhteydessä tavoitteeksi asetettiin, että lokakuun 2012 loppuun mennessä valmistellaan vaihtoehtoiset mallit, joiden

pohjalta määritellään jatkolinjaukset. Näissä linjauksissa määriteltäisiin uudistuksen jatkovalmistelun periaatteet, käytännön toteutus, toteutuksen vastuut ja aikataulu sekä arvioidaan uudistuksen henkilöstö- ja kustannusvaikutukset eri osa-alueilla.

Keskushallinnon uudistamishankkeessa 2012 määriteltynä tavoitteena on tukea nykyistä paremmin hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta julkisessa hallinnossa ja yhteiskunnassa, saada valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjaus yhtenäiseksi sekä lisätä resurssien liikkuvuutta ja edistää yhtenäisen toimintakulttuurin syntymistä valtionhallinnossa, sekä selvittää ministeriöiden muodostaminen yhdeksi virastoksi niin, että ratkaisu ei muuta ministereiden asemaa valtioneuvoston jäsenenä ja ministeriönsä toiminnan johtajina.

Valtiovarainministeriö asetti 15.1.2013 keskushallinnon uudistushankkeeseen päävalmistelijat selvittämään valtioneuvoston yhteisten sisäisten hallinto- ja palvelutoimintojen kokoamisen vaikutuksia. Työn toimikausi oli 15.1.—31.12.2013. Päävalmistelijoiden tehtävänä oli tehdä ehdotukset toimintojen tarkoituksenmukaisesta kokoamisesta osa-alueittain, selvittää valtioneuvoston yhteisten hallinto- ja palvelutoimintojen kokoamisen vaikutukset, valmistella selvityksen pohjalta ehdotukset jatkotoimenpiteiksi ja valmistella ehdotus jatkotavoitteiksi yhteisen hallintotoiminnan organisointimalliksi. Tehtävänä oli lisäksi valmistella koottavaksi esitettävien toimintojen ja tehtävien säädösmuutokset ja hallituksen esitys hallinto- ja palvelutoimintojen kokoamisesta. Päävalmistelijoiden tehtäviä tarkennettiin edelleen siten, että heidän edellytettiin selvittävän 31.3.2013 mennessä keskushallinnon uudistamishankkeen ohjausryhmälle päätöksentekoa varten, miten valtioneuvoston nykyisiä pitkälle ministeriökohtaisesti hoidettuja hallinto- ja palvelukokonaisuuksia voisi olla tarkoituksenmukaista keskittää.

Edellä mainitun valtioneuvoston yhteisten sisäisten hallinto- ja palvelutoimintojen kokoamisen vaikutuksia selvittäneen työn lopparaportti valmistui 5.4.2013. Valmistelussa nähtiin tärkeänä valtioneuvostokokonaisuuden toiminnan uudistamisessa, että jatkossa



valtioneuvoston yhteiset voimavarat ja sisäinen hallinto- ja palvelutoiminta tukevat ydin toimintaa mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti. Valtioneuvoston hallinto- ja palvelutoimintojen kokoamisen on selvityksessä todettu olevan yksi mahdollinen askel kohti yhtenäisempää ja entistä enemmän yhteen toimivaa valtioneuvostokokonaisuutta. Valtioneuvoston toiminnan kehittäminen voidaan selvityksen mukaan nähdä asteittaisena uudistustyönä, jonka ensimmäinen askel olisi valtioneuvoston sekä hallinto- ja palvelutoimintojen kokoaminen tarkoituksenmukaisella tavalla. Selvityksessä todettiin, että tavoiteltujen vaikutusten saavuttamisen on arvioitu edellyttävän olennaisia muutoksia yhteisten hallinto- ja palvelutoimintojen nykyisiin toimintaprosesseihin ja toimintamalleihin.

Hallituspuolueiden puheenjohtajat linjasivat 11.11.2013 valtion keskushallinnon uudistamisen tavoitteita. Tämän linjauksen pohjalta keskushallinnon uudistamishanke on organisoitu viiteen osakokonaisuuteen: parlamentaarinen komitea, joka arvioi yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta ja uudistamistarpeita, keskushallinnon virastorakenteen selvitys, ylimmän virkamiesjohdon uudistus, ohjausjärjestelmän kehittäminen ja valtioneuvoston hallintoyksikön perustaminen.

Pääministeri asetti 4.12.2013 Valtioneuvoston hallintoyksikkö 2015 - valmisteluhankkeen. Hankkeen tehtävänä on valmistella valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisten hallinto- ja palvelutoimintojen kokoaminen valtioneuvoston kansliaan muodostettavaan valtioneuvoston hallintoyksikköön 1.3.2015 lukien. Hankkeen asettamispäätöksessä lähtökohdaksi on asetettu, että valtioneuvoston hallintoyksikkö johtaa, sovittaa yhteen ja kehittää valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteistä hallintoa, sisäistä toiminnan ja talouden suunnittelua ja toimintatapoja sekä tuottaa yhteisiä palveluja ja kehittää valtioneuvoston yhteistä toimintakulttuuria. Valtioneuvoston hallintoyksikkö 2015 - valmisteluhankkeessa on tarkasteltu ja tehty ehdotukset asettamispäätöksen mukaisten osa-alueiden kokoamisesta valtioneuvoston hallintoyksikön tehtäväksi.

Valtioneuvoston hallintoyksikkö 2015 - valmisteluhankkeen ohjauksesta on vastannut

kansliapäälliköistä muodostettu ohjausryhmä ja kansliapäällikkökokous. Hankkeessa on ollut kahdeksan toiminta-aluekohtaista valmisteluryhmää, henkilöstöpoliittinen valmisteluryhmä ja säädösvalmisteluryhmä. Lisäksi hankkeessa on toiminut poikkihallinnollinen yhteistoimintaryhmä.

Hallituspuolueiden puheenjohtajat linjasivat 13.5.2014 hankkeen ensimmäisen vaiheen valmistelutyön pohjalta valtioneuvoston hallintoyksikköön koottavat toiminnot ja tehtävät. Tämän linjauksen perusteella hankkeen toisessa vaiheessa valmisteltiin voimavara-siirtoja koskevat esitykset. Hallituspuolueiden puheenjohtajat linjasivat valtioneuvoston hallintoyksikön perustamiseen liittyvät määrärahasiirrot ja lainsäädäntömuutokset 9.9.2014.

#### 4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Valtioneuvoston kanslia pyysi 16.6.2014 lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n, arkistolain 1 §:n, valtion talousarviolain 7 a §:n ja ulkoasiainhallintolain muuttamiseksi. Määräaika lausunnoille oli 14.7.2014. Lausunnon antoivat ministeriöt lukuun ottamatta valtioneuvoston kansliaa, oikeusministeriötä ja työ- ja elinkeinoministeriötä. Lausunnon antoivat lisäksi Arkistolaitos, Valtiokonttori, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet, Senaatti-kiinteistöt, Hansel Oy, HAUS Kehittämiskeskus Oy ja valtion pääsopijajärjestöistä Palkansaajajärjestö Pardia ry ja Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry.

#### Lausuntojen keskeinen sisältö

Esityksen tavoitetta koota valtioneuvoston ja sen ministeriöiden hallinto- ja palvelutehtäviä yhteen pidettiin lausunnossa yleisesti hyvänä tavoitteena. Tehtävien yhteen kokoaminen nähtiin mahdollisuutena saavuttaa niitä hyötyjä, joita esityksessä on kuvattu. Valtiovarainministeriö kiinnitti huomiota siihen, että hallinto- ja palvelutehtävien yhteen kokoamisen tuottavuuspotentiaalia ei ollut tarkemmin arvioitu. Valtiontalouden tarkas-

tusvirasto totesi lausunnossaan, että taloudellisten vaikutusten ja henkilöstövaikutusten arviointi on erittäin tärkeää tämän kaltaisissa uudistuksissa, joissa pyritään yhdenmukaistamaan toimintaan ja parantamaan tehokkuutta. Myös eräät muut lausunnon antaja kiinnittivät huomiota esityksen vaikutusten arvioinnin keskeneräisyyteen.

Useat lausunnonantajat pitivät tärkeänä, että valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisten hallintopalvelujen tehtävien kokoamisessa pidetään huolta siitä, että tehtävien ja vastuiden jako on riittävän selkeä ja täsmällinen valtioneuvoston kanslian ja muiden ministeriöiden välillä, jottei vastuiden jakautumisesta synny epäselvyyttä. Useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että valtioneuvoston hallintoyksikön ja ministeriöiden tehtävät eivät muodostuisi päällekkäisiksi, ja että selkeällä työnjaolla estetään tarve luoda ministeriöihin päällekkäisiä toimintoja.

Valtiovarainministeriö, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Valtiokonttori, Hansel Oy ja Senaatti-kiinteistöt kiinnittivät lausunnoissaan huomiota siihen, että valtion palvelukeskusten ja muiden konsernipalveluja tuottavien organisaatioiden suhde perustettavaan valtioneuvoston hallintoyksikköön tulee olla selkeä eikä tulevan valtioneuvoston sisäisen yksikön tule tehdä jo olemassa olevien organisaatioiden kanssa päällekkäisiä tehtäviä. Lausunnoissa tuotiin esiin myös se, että valtioneuvoston hallintoyksikön tulisi mahdollisimman paljon käyttää omassa toiminnassa hyväkseen valtion palvelukeskusten ja muiden konsernitoimijoiden palveluja.

Valtiovarainministeriö, ulkoasiainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö kannattivat lausunnoissaan valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n uutta 3 momenttia, jonka mukaan valtioneuvoston kanslia vastaisi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Muut lausunnonantajat eivät ottaneet suoraan kantaa säännöshdotukseen.

Useat ministeriöt pitivät tarkoitukseltaan ja sanamuodoltaan epäselvänä esitysluonnoksessa ehdotettua valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n uutta 4 momenttia, jossa olisi säädetty ministeriöiden velvollisuudesta huolehtia toimialansa asioiden ja julkisuuslain, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa

annetun lain, arkistolain ja tietohallintolain mukaisten velvollisuuksien yhteensovittamisesta yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien hoitamisessa annettuun ohjaukseen.

Lausunnoilla olleeseen esitysluonnokseen sisältyi ehdotus valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 7 a §:n muuttamiseksi. Ehdotetussa luonnoksessa olisi säädetty siitä, että ministeriön toimintaan tarkoitettuja määrärahoja voitaisiin siirtää toisen ministeriön käytettäväksi sen toiminnasta aiheutuviin menoihin, jos se olisi tarpeen valtioneuvoston toiminnan uudelleen kohdentamiseksi tai ministeriöiden sisäisen hallinnon ja valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien järjestämisen vuoksi. Määrärahan siirtämisestä toisen ministeriön käytettäväksi olisi ehdotuksen mukaan päättänyt valtioneuvoston kanslian esitellystä valtioneuvosto.

Useat lausunnonantajat suhtautuivat kielteisesti tai varauksellisesti uuden 3 momentin lisäämiseen valtion talousarviosta annetun lain 7 a §:ään ehdotetussa muodossa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ehdotus oli epätarkoituksenmukaisen avoin ja myös omiaan loukkaamaan eduskunnan budjettivaltaa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ministeriöiden hallinto- ja palvelutehtävien kokoamiseen liittyvät määrärahasiirrot tulee toteuttaa tavanomaisissa budjetti- ja lisäbudjettimenettelyissä sekä tarvittaessa hyödyntämällä talousarviossa jo olevaa henkilöstövoimavaraasiirtoihin tarkoitettua säännöstöä. Valtiovarainministeriö esitti käsityksensä, että ehdotettu muutos ei ole tarpeellinen valtioneuvoston hallintoyksikön perustehtävän kannalta ja siksi sitä ei tulisi tässä aikataulussa sisällyttää hankkeeseen. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan se kuuluu valtioneuvostorakenteen kehittämiseen kuuluvana kysymyksenä asetetun keskushallinnon kehittämisen parlamentaarisen komitean tehtäväksiintoon, ja kysymys tulee linjata siinä yhteydessä. Myös eräät muut ministeriöt näkivät esitetyn muutosehdotuksen merkitsevän eduskunnan budjettivaltaan säädettyjen poikkeusten laajentamista liian yleisellä ja laajalla tavalla. Lausunnoissa esitettiin myös, että muutos rajattaisiin koskemaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisten hallinto- ja palveluteh-

tävien järjestämiseksi tarvittavia määrärahoja.

Osassa lausunnoista kannatettiin arkistolain 1 §:n muutosehdotusta. Useat lausunnonantajat kannattivat ehdotuksen tavoitetta ja tarkoitusta, mutta osassa lausunnoista ei pidetty tarpeellisena muuttaa lainsäädäntöä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esitti lausunnossaan näkemyksensä, että arkistolain muutosehdotuksen perustelut ovat ymmärrettäviä ja asia on lähtökohtaisesti kannatettava. Ministeriö kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että nykyinen arkistolain mukainen arkistonmuodostajan määritelmä ja julkisuuslain mukainen viranomaisen määritelmä vastaavat toisiaan ja että ehdotuksesta seuraisi, että arkistonmuodostaja olisi eri kuin se, joka julkisuuslain mukaan viranomaisena muutoin vastaa asiakirjasta, sen antamisesta, hallinnasta ja tietoturvallisuudesta. Myös eräät muut lausunnonantajat kiinnittävät tähän asiaan huomiota ja esittivät, että tätä kysymystä vielä tarkasteltaisiin jatkovalmistelussa.

Arkistolaitos esitti lausunnossaan näkemyksensä, että valtioneuvoston ja ministeriöiden toimiminen yhtenä arkistonmuodostajana ei edellytä arkistolain 1 §:n muuttamista. Arkistolaitos esitti, että arkistolain 1 §:n tarkoituksena ei ole se, että arkistonmuodostaja määräytyisi aina viranomaiskohtaisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, Arkistolaitos ja eräät muut lausunnonantajat kiinnittivät huomiota myös siihen, että valmisteilla on hallituksen esitys arkistolainsäädännön muuttamiseksi.

Arkistolaitos ja ulkoasiainministeriö toivat lausunnossaan esiin, että ulkoasiainministeriön toiminnasta syntyvien asiakirjojen erityisasemaa koskien asiakirjojen pysyvissäilytystä ei ole käsitelty esitysluonnoksessa.

Lausunnoilla olleeseen esitysluonnokseen sisältyi ehdotus ulkoasiainhallintolain 14, 17, 18 §:iin perustuvan tehtäväkiertoa koskevan sääntelyn muuttamiseksi. Ehdotuksen tavoitteena olisi ollut tehdä mahdolliseksi ulkoasiainhallinnon virkamiesten sijoittuminen valtioneuvoston kansliaan valtioneuvostosta annetun lain muutosehdotuksessa tarkoitettuihin yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin. Muutosehdotuksen tarkoituksena olisi ollut

varmistaa siirtyvien tehtävien riittävä resursointi tehtävien siirtyessä ulkoasiainministeriöstä valtioneuvoston kansliaan. Työskennellessään valtioneuvoston kanslian tehtävissä ulkoasiainhallinnon virkamiehet olisivat ehdotuksen mukaan olleet ulkoasiainhallinnon virassa.

Ulkoasiainministeriö vastusti lausunnossaan ehdotusta ulkoasiainhallintolain muuttamiseksi. Ulkoasiainministeriö toi esiin lausunnossaan, että ulkoasiainhallintolain muutosehdotukset merkitsisivät ulkoasiainhallinnon virkajärjestelmän laajentamista esitetysissä muodossaan tavoiteltua laajemmalle soveltamisalueelle koskien ulkoasiainhallinnon ura-alueita ja tehtäväalueita. Ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan esitetty ratkaisumalli johtaisi monimutkaiseen ja epätarkoituksenmukaiseen malliin. Ehdotetut muutokset olisivat ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan valtioneuvoston hallintoyksikön toiminnan kannalta tarpeettoman laajat. Ulkoasiainministeriö esitti lausunnossaan, että ulkoasiainministeriön yleisvirkamiehet voisivat joutua eriarvoiseen asemaan sen vuoksi, että heidät voitaisiin ehdotetun sääntelyn perusteella velvoittaa siirtymään valtioneuvoston hallintoyksikön tehtäviin riippumatta siitä, kytkeytyvätkö heidän nykyiset virkatehtävänsä valtioneuvoston hallintoyksikön tehtäviin.

Valtiovarainministeriö esitti lausunnossaan näkemyksensä, että ministeriöiden toimialaja tehtävämuutoksiin voitaisiin soveltaa valtion virkamieslain 5a—5c §:ien valtionhallinnon uudelleenjärjestelyjä koskevia säännöksiä, minkä johdosta valtioneuvostosta annetun lain 11 §:n 2 momentti voitaisiin kumota.

Lausuntojen huomioon ottaminen ja muu jatkovalmistelu

Lausuntojen perusteella hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n muuttamiseksi on jatkovalmistelussa muutettu siten, että ehdotukseen sisältynyt uusi pykälän 4 momentti on asiallisesti korvattu ehdotetun uuden 3 momentin toisella virkkeellä. Säännöksen mukaan valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yh-

teensovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyviä toimintatapoja.

Arkistolain 1 §:n muuttamisesta annetut lausunnot on otettu jatkovalmistelussa huomioon täsmentämällä ehdotetun säännöksen yksityiskohtaisia perusteluita. Perusteluissa on täsmennetty sitä, miten yhteinen arkistonmuodostus vaikuttaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden arkistotoimen järjestämiseen ja julkisuuslain mukaisiin velvoitteisiin. Perusteluissa on tuotu esiin, millä tavalla yhteisen arkistonmuodostuksen toimeenpanossa on tarkoitus ottaa huomioon ulkoasiainhallinnon erityisasema.

Esityksestä on lausuntojen johdosta ja jatkovalmistelussa käytyjen täsmentävien ministeriöiden välisten keskustelujen johdosta poistettu ehdotus valtion talousarviolain 7 a §:n muuttamiseksi.

Esityksestä on ulkoasiainministeriön lausunnon johdosta ja asiasta ulkoasiainministeriön kanssa tehdyn jatkovalmistelun perusteella poistettu ehdotus ulkoasiainhallintolain muuttamiseksi. Tehtäväkiertösääntelyn muuttamisen sijaan toiminnalliset ja yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien resursointiin liittyvät kysymykset on päädytty ratkaisemaan siten, että ulkoasiainhallinnon toimintamenoista siirretään määräraha valtioneuvoston kanslian toimintamenoihin henkilötyövuosia vastaava määrä, jonka verran ulkoasiainhallinnon yleisuralla oleva virkamiehet ovat hoitaneet siirtyviä tehtäviä.

Vuoden 2015 valtion talousarvioesityksen valmisteluun liittyen Valtioneuvoston hallintoyksikkö 2015 -valmisteluhankkeen toimesta on täsmennetty jatkovalmistelun aikana esityksen talousarviovaikutuksia. Valtioneuvoston hallintoyksikön perustamiseen liittyvien voimavarasiirtojen valmistelussa on ollut lähtökohtana hallituspuolueiden puheenjohtajien 13.5.2014 linjaama tehtäväjako ministeriöiden ja valtioneuvoston hallintoyksikön välillä. Valtioneuvoston kanslia pyysi ministeriöiltä lausuntoja esitettävistä voimavarasiirroista kesäkuussa 2014. Voimavara-

siirtoja koskevia esityksiä on tarkennettu edelleen ministeriökohtaisesti ja Valtioneuvoston hallintoyksikkö 2015 -valmisteluhankkeen ohjausryhmä ja ministeriöiden kansliapäälliköt käsittelevät niitä elokuun aikana.

Voimavarasiirtoja koskevan valmistelun perusteella esityksen taloudellisten vaikutusten ja henkilöstövaikutusten kuvausta on täsmennetty jatkovalmistelun aikana.

Jatkovalmistelun aikana henkilöstön siirtymiseen liittyviä menettelyjä on tarkennettu. Valmistelussa on arvioitu mahdollisuutta kumota valtioneuvostosta annetun lain 11 §:n 2 momentti, jolloin sovellettavaksi tulisivat suoraan valtion virkamieslain 5a–5c §:ien säännökset. Valtioneuvostosta annetun lain kyseinen erityissäännös on kuitenkin edelleen tarpeellinen sen vuoksi, että kaikki ministeriöiden väliset toimialamuutokset eivät ole sellaisia uudelleen järjestelyjä, joita valtion virkamieslaissa uudelleen järjestelyillä tarkoitetaan. Koska ministeriöiden toimialamuutoksista säädetään valtioneuvoston ohjesäännön muutoksella, johtaisi edellä mainitun säännöksen kumoaminen siihen, että henkilöstön aseman järjestämiselle ei kaikissa toimialamuutoksissa olisi säädösperustaa.

Jatkovalmistelussa esitykseen on lisätty valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta annettavaan lakiin voimaantulosäännökset koskien muutoksen yhteydessä perustettavien uusien virkojen täyttämismenettelyä ja työsopimussuhteisten henkilöiden siirtymistä valtioneuvoston kansliaan tehtävien siirtymisen yhteydessä.

Annettujen lausuntojen johdosta esityksen yleisperusteluita ja yksityiskohtaisia perusteluita on selkiytetty, täydennetty ja täsmennetty myös muilta osin. Kaikkia annetuissa lausunnoissa esitettyjä muutos- tai täsmennysehdotuksia ei ole jatkovalmistelussa tehtyjen selvitysten perusteella katsottu tarpeen toteuttaa.

Esitys on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

## 1 Lakiehdotusten perustelut

## 1.1 Laki valtioneuvostosta

2 §. *Ministeriöiden toimialat, yhteiset tehtävät ja ministeriöiden välinen yhteistyö.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti. Ehdotetun säännöksen mukaan valtioneuvoston kanslia vastaisi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät olisivat sellaisia ministeriöiden toimialan tehtävistä riippumattomia tehtäviä, joiden tarkoituksena on tukea ministeriön toimialakohtaisten tehtävien hoitamista. Kyse on sellaisista ministeriöiden yleishallinnollisista tehtävistä, jotka on valtioneuvostossa tarkoituksenmukaista hoitaa yhteisesti ja yhden ministeriön vastuulla. Yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät voidaan järjestää yhteisellä ja yhtenäisellä tavalla kaikkiin ministeriöihin. Tehtävien hoitaminen ei edellytä erityisiä ministeriökohtaisia ratkaisuja, esimerkiksi toimintaprosesseissa tai tietojärjestelmissä. Tehtävien hoitaminen ei myöskään edellytä erityistä toimialakohtaista osaamista. Yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien hoitamisessa otetaan kuitenkin huomioon ministeriöiden toimialakohtaiset tarpeet ja palveluja kohdennetaan ja suunnitellaan sen mukaisesti, että ministeriöiden erityistarpeet tulevat tarkoituksenmukaisella tavalla huomioiduksi.

Ehdotetun säännösmuutoksen perusteella voitaisiin valtioneuvoston ohjesäännössä ja valtioneuvoston kansliaa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa säätää tehtävistä, jotka kulloinkin ovat lain kohdassa tarkoitettuja yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä. Tarkoituksena on, että valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä olisivat 1.3.2015 alkaen henkilöstöhallintoon ja henkilöstön kehittämiseen liittyvät valtioneuvostotason yhteiset linjaukset ja menettelytavat; ministeriöiden yhteisen toiminnan ja talouden suunnittelun sekä taloushallinnon ja kirjanpidon tehtävien ohjaus, yhteensovittaminen ja kehittäminen; valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteinen tietohallinto ja asiakirjahallinto sekä niihin liittyen hyvän

tiedonhallintatavan ja yhteentoimivuuden ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen sekä arkistonmuodostajan tehtävät; kirjasto-, tieto ja julkaisupalvelut; tilahallinto ja virastopalvelut; valtioneuvoston ja ministeriöiden yhteinen sisäinen verkkopalvelu, verkkosivujen julkaisujärjestelmä ja ministeriöiden verkkoviestintävastaavien yhteistyön ja verkkoviestintäosaamisen kehittäminen; kääntäminen ja käännösten tarkastaminen, tulkkaus, terminologinen työ ja kieliteknologia-asiat; ministeriöiden hankintatoimen yhteensovittaminen sekä hankintatoimen asiantuntija- ja tukitoiminnot sekä matkahallintoon liittyviä tehtäviä. Yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin kuuluisivat myös valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus sekä häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen. Viimeksi mainitut tehtävät on annettu valtioneuvoston kanslialle valtioneuvoston ohjesäännön muutoksella 12.6.2014.

Ehdotetun 3 momentin toisen virkkeen mukaan valtioneuvoston kanslia ohjaisi ja yhteensovittaisi yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyviä toimintatapoja. Toimintatapojen ohjaus voi tarkoittaa sekä yhteisten menettelyprosessien ohjaamista että myös yhteiseen toimintapolitiikkaan liittyvää ohjaamista. Tarkoituksena olisi ehdotetun 2 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaista tehtävävastuuta täydentävästi säätää valtioneuvoston kanslian yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyvästä toimivallasta. Tällä ei ole tarkoitus muuttaa ministeriöiden toimivaltaa valtionhallinnon yleisessä ohjauksessa. Valtioneuvoston kanslian ohjaus voisi kohdistua ministeriöiden toimintaan yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyvillä toiminta-alueilla. Toimivaltansa puitteissa valtioneuvoston kanslia voisi antaa ministeriöiden toimintaa koskevia hallinnollisia määräyksiä ja ohjeita. Tällaisia olisivat esimerkiksi ministeriöiden yhteistä henkilöstöpolitiikkaa koskevat linjaukset, yhteinen matkustusohje, yhteinen tiedonhallintasuunnitelma, yhteinen arkistonmuodostussuunnitelma, yhteinen tietoturvapoliittikka ja yhteinen tietohallinnon kokonaisarkkitehtuuri.

Yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä ja niiden järjestämisestä sekä valtioneuvoston kanslian toimivallasta näiden tehtävien hoitamisessa on tarkoitus säätää tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännössä ja valtioneuvoston kansliasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Säännöksissä tuotaisiin myös esiin riittävän tarkasti, miten toiminnalliset vastuut jakautuvat valtioneuvoston kanslian ja muiden ministeriöiden välillä.

Tehtävävastuulla tarkoitetaan ehdotetussa säännöksessä toiminnallista kokonaisvastuuta tehtävien tuloksellisesta hoitamisesta. Tämä tarkoittaa sitä, että tehtävän hoitamiseen tarvittavat voimavarat ovat valtioneuvoston kansliassa. Tarkoituksena on, että valtioneuvoston kanslialla olisi sen vastuulla olevissa tehtäväkokonaisuuksissa johto-, ohjaus-, yhteensovittamis- ja kehittämisvastuu.

Toiminnallista vastuuta voisi olla joiltain osin myös ministeriöissä, mutta toiminnan johto- ja ohjausvastuu olisi kuitenkin valtioneuvoston kanslialla. Tämä tarkoittaisi sitä, että valtioneuvoston kanslia johtaisi tehtäväkokonaisuutta ja sillä olisi toimivalta sitovasti ohjata, miten näihin toimintoihin liittyviä tehtäviä ministeriöissä tehdään. Toimintaprosessi voisi kuitenkin toiminnallisesti jakautua siten, että prosessin tietyistä osista vastaisi valtioneuvoston kanslia yhteisellä tavalla ja jokainen ministeriö vastaisi prosessin tietyistä osista. Valtioneuvoston kanslialla olisi kuitenkin ensisijassa toimivalta päättää prosessin tarkemmasta kulusta. Valtioneuvoston kanslialla olisi myös vastuu yhteisten tehtävien kehittämisestä kokonaisuutena.

Osa valtioneuvoston kanslian vastuulle annettavista tehtävistä olisivat kehittämis- ja yhteensovittamistehtäviä, joissa toiminnallinen vastuu säilyy ministeriöillä. Näihinkin tehtäviin liittyen valtioneuvoston kanslialla olisi ehdotetun säännöksen nojalla toimivalta ohjata valtioneuvoston ja ministeriöiden toimintatapoja. Valtioneuvoston kanslian vastuulla olisi kehittää yhteisiä toimintamalleja ja -tapoja sekä ohjata ministeriöiden toimintatapoja näiden tehtävien hoitamisessa. Toiminnallinen vastuu näissä tehtäväkokonaisuuksissa olisi edelleen ministeriöillä. Ohjauksella ja yhteensovittamisella varmistettaisiin se, että ministeriöt toimisivat yhteisten linjausten ja toimintatapojen mukaisesti niis-

sä tehtävissään, joilla on asiallinen yhteys yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin. Tämä menettelyjä ja toimintatapoja koskeva ohjaus voisi ulottua myös ministeriön hallintotoimintaa koskeviin viranomaisvelvoitteisiin, esimerkiksi taloushallinnon, henkilöstöhallinnon, asiakirjahallinnon, tiedonhallinnan, tietohallinnon ja tietoturvallisuuden huolehtimiseen.

Rakenteellisesti ehdotettu momentti vastaisi lain 8 ja 9 §:n säännöksiä toimialajaosta kansainvälisissä asioissa ja Euroopan unionissa päätettävissä asioissa. Yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien hoitamista koskeva säännös on luontevaa ottaa osaksi lain 2 §:ä, koska voimassaolevassa säännöksessä on sekä ministeriöiden toimialajakoa koskeva säännös että yhteistyötä koskeva säännös. Yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät olisivat luonteeltaan tehtäviä, joiden hoitamisella on tarkoitus pyrkiä vahvistamaan ministeriöiden välistä yhtenäisyyttä ja yhteistyötä.

## 1.2 Arkistolaki

**1 §. Lain soveltamisala.** Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti. Ehdotettu säännös olisi erityissäännös suhteessa arkistolain 1 momentin 1 kohdan yleiseen viranomaiskohtaiseen soveltamisalasäännökseen. Ehdotetun säännöksen mukaan valtioneuvosto ja ministeriöt olisivat yksi arkistonmuodostaja. Ehdotettu muutos on edellytys sille, että ehdotetun valtioneuvostosta annetun lain muutoksen mukaisia yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä voidaan hoitaa tarkoitettulla tavalla. Valtioneuvoston kanslian vastuulle kuuluisivat jatkossa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteinen asiakirjahallinto ja arkistotoimen tehtäviä. Yhteisen ja yhtenäisen asiakirjahallinnon järjestäminen ja johtaminen edellyttää sitä, että asiakirjahallintoa voidaan johtaa ja ohjata niillä keinoilla, jotka arkistolain 8 §:ssä on säädetty kuuluvaksi arkistonmuodostajalle. Arkistolain 8 §:n mukaan arkistonmuodostajan velvollisuus on määrätä, miten sen arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännön hoito järjestetään. Lisäksi arkistonmuodostajan on säännöksen mukaan määrättävä tehtävien hoitamisen tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuo-

dostussuunnitelmaa. Tarkoitus on, että arkistonmuodostajan määräyksenantovaltaan kuuluvasta ohjauksesta valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen arkistotoimen osalta vastaisi valtioneuvoston kanslia. Näitä tehtäviä on tarkoitus hoitaa jatkossa valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä yhtenäisellä tavalla ja pääosin toiminnallisesti valtioneuvoston kansliassa. Yhdelle arkistonmuodostajalle kuuluvien tehtävien jakautumisesta ministeriöiden välillä on tarkoitus säätää tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännössä ja ministeriöitä koskevissa valtioneuvoston asetuksissa.

Arkistonmuodostajan tehtävät liittyvät läheisesti julkisuuslain hyvän tiedonhallintatavan vaatimusten toteuttamiseen. Hyvä tiedonhallintatapa on lähtökohtaisesti ministeriölle viranomaisena kuuluva velvoite. Yhtenä arkistonmuodostajana valtioneuvosto ja ministeriöt toimisivat asiakirjahallinnossa arkistotoimen näkökulmasta yhteisen suunnittelun ja ohjauksen mukaisesti, mikä merkitsee tältä osin myös sitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamistapaa ministeriöissä ohjaa esimerkiksi yhteinen arkistonmuodostus- tai tiedonhallintasuunnitelma. Tämä ei kuitenkaan poista ministeriön lähtökohtaista vastuuta hyvästä tiedonhallintatavasta.

Arkistolain 14 §:ssä säädetään arkistonmuodostajien asiakirjojen pysyvissäilytyksestä. Säännöksen mukaan lain soveltamisasäännöksessä mainittujen arkistonmuodostajien pysyvästi säilytettävät asiakirjat on siirrettävä kansallisarkistoon, maakunta-arkistoon tai muuhun arkistoon siten kuin arkistolaitos erikseen määrää. Tämä ei kuitenkaan säännöksen mukaan koske ulkoasiainhallintoa. Jatkossa myös ulkoasiainhallinnon asiakirjojen arkistoinnista huolehdittaisiin osana yhteistä valtioneuvoston ja ministeriöiden arkistonmuodostusta. Käytännössä tarkoitus on, että ulkoasiainhallinnon asiakirjat siirtymäajan jälkeen siirrettäisiin vastaavalla tavalla pysyvissäilytykseen kuin muutkin valtioneuvoston ja ministeriöiden arkistossa olevat asiakirjat. Tähän liittyvät ratkaisut ja aikataulu on tarkoitus päättää myöhemmin. Nykyistä käytäntöä voidaan jatkaa myös osana yhteistä valtioneuvoston ja ministeriöiden arkistonmuodostusta ottaen se huomioon yhteisen arkistonmuodostuksen

suunnittelussa ja asiakirjahallinnon käytäntöjen järjestämisessä.

## **2 Tarkemmat säännökset ja määräykset**

Valtioneuvostosta annetun lain lisäksi valtioneuvostosta on annettu yleisiä säännöksiä valtioneuvoston asetuksena annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Ehdotetun valtioneuvostosta annetun lain muutoksen johdosta muutettaisiin valtioneuvoston ohjesääntöä siten, että ehdotetun lainkohdan mukaisista tehtäväkokonaisuuksista säädettäisiin valtioneuvoston kanslian toimialaa koskevassa säännöksessä. Valtioneuvoston ohjesäännön muutos voidaan antaa valtioneuvostosta annetun lain 27 §:n asetuksenantovaltuuden nojalla.

Valtioneuvoston ohjesääntöä on tarkoitus muuttaa ehdotetun muutoksen johdosta siten, että 11 §:n 1 momenttia muutettaisiin lisäämällä siihen säännös, jonka mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat kuitenkin valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät. Tällä tuotaisiin esiin säädöstasolla se, että ehdotetun lain 2 §:n 3 momentin mukainen valtioneuvoston kanslian vastuu merkitsee valtioneuvoston kanslian toimialan laajentamista, mikä rajoittaa ministeriöiden toimialuetta valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n 1 momentissa säädettyjen kaikille ministeriöille kuuluvien tehtävien osalta. Yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä koskeva toimivalta vaikuttaa ministeriöiden toimivaltaan huolehtia oman toimialansa asioita niiltä osin, kun niiden hoitamisessa on kyse ministeriöiden sisäisestä toiminnasta. Vaikutukset kohdistuisivat ainakin valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n 1 momentissa mainittuihin hallinto- ja tietojärjestelmäasioihin. Samalla säännöstä voitaisiin ajantasaistaa ja täydentää tarvittavalla tavalla, esimerkiksi tietohallinto- ja viestintäasioita koskien.

Lisäksi valtioneuvoston ohjesäännön valtioneuvoston kanslian toimialaa koskevaan 12 §:ään ja valtiovarainministeriön toimialaa koskevaan 17 §:ään tehtäisiin tarvittavat muutokset, joilla täsmennettäisiin tarkoitettua muutosta koskevat tehtävät valtioneuvoston kanslian tehtäviksi. Valtioneuvoston ohje-

säännön valtioneuvoston toimialaa koskevaan säännöksessä yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä säädettäisiin yleisellä tasolla tehtävryhmittäin. Tehtävämäärityä täsmennettäisiin valtioneuvoston kansliasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa, jota myös on tarkoitus muuttaa ehdotetun lain voimaan tulon yhteydessä.

Luonnos valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta on hallituksen esityksen liitteenä.

### 3 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2015.

Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n muuttamiseksi ehdotetun lain voimaantulosäännöksen 2 momentissa säädettäisiin virkojen täyttämismenettelystä yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien yhteen kokoamisen yhteydessä. Säädös olisi tarpeen, koska virkojen siirtoihin sovelletaan valtioneuvostosta annetun lain 11 §:n 2 momentin säännöstä eikä valtion virkamieslain uudelleenjärjestelyjä koskevia yleissäännöksiä. Ehdotetun säännöksen mukaan, jos viran tehtävät muuttuvat olennaisesti valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien yhteen kokoamiseen liittyvän ministeriöiden toimialajaon muuttumisen yhteydessä ja viran tilalle perustetaan uusi virka, voidaan uusi virka sitä ensi kertaa täytettäessä täyttää ilman haettavaksi julistamista, jos siihen nimitetään ministeriön virkaan nimitetty virkamies. Säännös vastaisi asiallisesti valtion virkamieslain 5 c §:ää ja olisi siten sisällöllisesti vakiintuneen käytännön mukainen.

Lähtökohtaisena menettelytapana on, että virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät tehtävien siirtyessä valtioneuvoston kansliaan. Yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien yhteen kokoamisen yhteydessä käytettäisiin tietyissä tilanteissa valtioneuvoston sisäistä ilmoittautumismenettelyä. Myös sisäisessä ilmoittautumismenettelyssä valittujen henkilöiden virat siirretään valtioneuvoston kansliaan. Sisäisen ilmoittautumismenettelyn kautta täytettäisiin tehtävät, jotka kootaan ministeriöistä sellaisista tehtäväkokonaisuuksista, joissa ministeriöistä siirtyvä resurssi muodostuu useiden henkilöiden työpanoksesta. Myös

valtioneuvoston kansliaan muodostettavien tehtäväkokonaisuuksien esimiestehtävät täytettäisiin ilmoittautumismenettelyn kautta. Esimiestehtävät valtioneuvoston kansliassa perustuvat tehtävämääräyksiin, kuten useissa muissakin ministeriöissä. Lisäksi sisäisessä ilmoittautumismenettelyssä olisi mukana tehtävät, joita tällä hetkellä hoitavat ulkoasiainhallinnon yleisuralla olevat virkamiehet. Valtioneuvoston hallintoyksikön johtajan tehtävä (osastopäällikön virka) täytettäisiin julkista ilmoittautumismenettelyä käyttäen.

Yhteen kokoamisen yhteydessä voi tulla muodostettavaksi myös sellaisia yksittäisiä tehtäviä, jotka ovat siinä määrin uudenlaisia tai uudella tavalla hoidettuja, että nykyisin vastaavia virkoja ei ministeriöissä ole tai ilmoittautumismenettelyn perusteella siirrettävät virat eivät vastaa tulevaa valtioneuvoston kanslian tehtävää. Näissä tapauksissa siirtyvän viran tilalle olisi perustettava uusi virka, jos tehtävä muuttuu olennaisesti. Uuden viran täyttämiseksi voitaisiin soveltaa ehdotettua valtion virkamieslain 5 c §:ää vastaavaa voimaantulosäännöstä.

Valtioneuvoston sisäisen ilmoittautumismenettelyn kautta valittujen henkilöiden ja virkojen siirtämisestä valtioneuvoston kansliaan päättäisi valtioneuvostosta annetun lain 11 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvoston yleisistunto valtioneuvoston kanslian esittelystä. Päätös on tarkoitus tehdä samassa yhteydessä kun valtioneuvosto päättää kokonaan siirtyvien tehtäväkokonaisuuksien mukana suoraan lain nojalla siirtyvien henkilöiden ja virkojen siirroista. Virkojen siirrot eivät edellytä henkilöiden suostumusta, ellei siirto vaikuta virkamiehen vapauteen valita asuinpaikkaansa. Tarkoitus on, että valtioneuvoston päätöksellä vahvistettaisiin muista ministeriöistä valtioneuvoston kansliaan siirtyvät virat, jotka määrittyvät tehtävien siirtojen ja ilmoittautumismenettelyn perusteella. Virkojen siirrot eivät edellytä erillistä ministeriöiden hyväksyntää. Siirtyvät henkilöt ja virat määriteltäisiin ministeriöiden välisellä yhteistyöllä ja yhteisillä ja avoimilla menettelyillä.

Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n muuttamiseksi ehdotetun lain voimaantulosäännöksen 3 momentin mukaan ministeriöissä ja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus



Valtorissa valtioneuvoston kanslialle siirtyviä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä hoitavan työsopimussuhteisen henkilöstön työsopimussuhde muuttuisi virkasuhteeksi heidän siirtyessä valtioneuvoston kansliaan. Valtioneuvoston kansliaan perustettaisiin virat, joihin työsopimussuhteiset henkilöt nimitetään. Ehdotetun säännöksen mukaan määräaikaisessa työsuhteessa näissä tehtävissä oleva henkilöstö siirtyisi valtioneuvoston kansliaan määräaikaiseen virkasuhteeseen aikaisemman palvelussuhteensa kestoajaksi. Valtioneuvoston kansliassa palvelussuhteen lajina on virkasuhde, joka on valtion pääasiallinen palvelusuhteen laji. Toiminnan, henkilöstöhallinnon sekä henkilöstön tasapuolisen kohtelun kannalta on tarkoituksenmukaista, että jatkossakin valtioneuvoston kansliassa on käytössä vain yksi palvelussuhtelaji. Säännöksellä turvataan siirtyviä tehtäviä hoitavien henkilöiden palvelussuhteen jatkuvuus heidän tehtävien siirtyessä. Työsopimussuhteisten henkilöiden asema olisi ehdotetun säännöksen nojalla sama kuin virkasuhteessa olevien henkilöiden siirrettäessä tehtäviä ministeriöistä valtioneuvoston kansliaan.

#### 4 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

#### 5 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Perustuslain 2 §:n 3 momentin laillisuusperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Ehdotetulla lailla tai sen nojalla annettavissa alemman tason säännöksillä ei ole tarkoitus tässä yhteydessä antaa valtioneuvostolle tai ministeriöille uusia julkisen vallan käytön tehtäviä eikä julkisen vallan käyttöä ohjaavaa yleislainsäädäntöä muuteta. Ministeriöistä valtioneuvoston kansliaan koottaviin tehtäviin sisältyy vain vähäisessä määrin julkisen vallan käyttöä.

Valtioneuvoston tehtävien yleisistä perusteista on säädetty perustuslaissa. Perustuslain

65 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat perustuslaissa erikseen säädetyt tehtävät sekä ne muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päättäväksi tai joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan. Hallituksen esityksessä perustuslaiksi on todettu, että 65 §:n perusteella valtioneuvostolla on hallitus- ja hallintoasioita koskeva yleistoimivalta.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesti toiminnasta. Hallinnolla tarkoitetaan tässä ministeriön toimialaan kuuluvien julkisten hallintotehtävien hoitamista. Valtioneuvoston ja sen ministeriön sisäisen hallinnon järjestäminen on perustuslain 65 ja 68 §:n 1 momentissa tarkoitettujen hallitus- ja hallintoasioiden hoitamista tukevaa. Perustuslain 68 §:n 3 momentin mukaan ministeriöiden enimmäismäärästä ja niiden muodostamisen yleisistä perusteista säädetään lailla. Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Valtioneuvostosta annetun lain lisäksi valtioneuvostosta on annettu yleisiä säännöksiä valtioneuvoston asetuksena annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Valtioneuvostosta annetussa laissa on perussäännökset ministeriöiden toimialasta ja tehtävien jaosta niiden välillä sekä ministeriöiden organisaatioista. Valtioneuvoston ohjesäännössä säädetään yleisellä tasolla ministeriöiden toimialoista, jotka tarkentuvat tehtävätasolle ministeriöitä koskevissa valtioneuvoston asetuksissa.

Ehdotetulla valtioneuvostosta annetun lain muutoksella lisättäisiin valtioneuvoston tehtäväkokonaisuuteen valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät. Muutoksella muodostettaisiin valtioneuvoston tehtäväkokonaisuuteen uusi hallinnollinen rakenne, joka olisi valtioneuvoston hallintoasioihin kuuluva tehtäväkokonaisuus. Ehdotettu uusi valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 3 momentti olisi perustuslain 68 §:n 3 momentissa tarkoitettu säännös asioiden jaosta ministeriöiden kesken. Koska

esitetty uusi valtioneuvoston sisäinen hallinnollinen ja toiminnallinen tehtäväkokonaisuus olisi toiminnan järjestämistapana uusi, olisi siitä syytä säätä lailla. Koottavaksi esitettäviä tehtäviä on tähän saakka hoidettu hajautetusti jokaisessa ministeriössä valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:ssä tarkoitettuina kaikille ministeriöille kuuluvina tehtävinä.

Ehdotettu uusi tehtäväkokonaisuus olisi tapa järjestää valtioneuvostolle kuuluvien hallintoasioiden ja sisäisen hallinnon ja palvelujen hoitamista. Nämä tehtävät ovat perustuslain 65 §:n mukaisesti valtioneuvostolle kuuluvia tehtäviä, joista voidaan perustuslain mukaan säätää lailla tai valtioneuvoston asetuksella myös siten, että jonkin ministeriön vastuulle annetaan tietyn tehtäväkokonaisuuden hoitaminen kaikkien ministeriöiden puolesta. Ehdotetulla muutoksella ei muuteta nykyistä ministeriöiden määrää eikä puututa siihen, että ministeriöt vastaavat asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta toimialaansa kuuluvien tehtävien osalta. Ehdotettu laki on näin ollen sopusoinnussa perustuslain 68 §:n säännösten kanssa.

Perustuslain 66 §:n mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministeri johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvoston yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien kokoaminen valtioneuvoston kanslian tehtäväksi edistää pääministerin mahdollisuuksia huolehtia valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien johtaminen ja kehittäminen yhden vastuullisen ministeriön toimesta yhtenäistää toimintatapoja asioiden valmistelussa ja käsittelyssä. Ehdotetun lain muutoksen voidaan näin ollen katsoa olevan perustuslain 66 §:n tarkoitusta edistävä.

Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla. Pykälän 2 momentin mukaan

valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Ehdotetulla lailla annetaan valtioneuvoston kanslian tehtäväksi yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät. Jatkossa kyseessä olevien tehtävien valmistelusta vastaava asianomainen ministeriö olisi valtioneuvoston kanslia. Ehdotetulla lailla ei esitetä valtioneuvostolle kuuluvien asioiden ratkaisuvallaa koskeviin säännöksiin muutoksia.

Ehdotetun muutoksen mukaan valtioneuvoston kanslian vastuulla olisivat jatkossa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät. Tämä uusi tehtäväkokonaisuus merkitsee valtioneuvoston toimialajaon muuttumisesta, josta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännössä. Toimialan muuttamisen vaikutuksista säädetään valtioneuvostosta annetun lain 11 §:ssä. Sen mukaan ministeriöiden toimialajaon muuttuessa siirtyvät vireillä olevat asiat sekä ministeriön tekemät sopimukset ja muut sitoumukset samoin kuin niistä johtuvat oikeudet ja velvoitteet uuden toimialajaon mukaiselle ministeriölle. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 270/2002) todetaan, että ministeriön tekemien yksityisoikeudellisten sitoumusten siirtymisessä on kuitenkin otettava huomioon sopimusoikeudellisista periaatteista johtuvat rajoitukset. Tämän voidaan katsoa tarkoittavan sitä, että säännöstä voidaan soveltaa, jollei sopimusten ja sitoumusten sisällöstä muuta johdu. Toimialajaon muutoksen yhteydessä ei ole tarkoitus puuttua sopimusten tai sitoumusten sisältöön, jos sopimuksen tai sitoumuksen osapuolet ovat nimenomaisesti halunneet suojautua toisen sopimusosapuolen organisaatorakenteessa tapahtuvien muutosten varalta. Taannehtivaan sopimussuhteeseen puuttumiseen on suhtauduttu perustuslain tulkintakäytännössä kielteisesti, joskin eräitä poikkeuksia on sallittu (PeVL 5/2002 vp.). Valtioneuvoston kanslian sijaan tulo sopimuksen osapuoleksi ei lähtökohtaisesti vaikuta toisen sopimusosapuolen asemaa heikentävästi. Sijaantulo sopimussuhteeseen ei aiheuta periaatteellista tai vaikutuksiltaan olennaista muutosta nykytilanteeseen sopimuskumppaneiden kannalta (PeVL 33/1998 vp.).

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisenjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## 1.

**Laki****valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §, sellaisena kuin se on laissa 88/2012 seuraavasti:

## 2 §

*Ministeriöiden toimialat, yhteiset tehtävät ja  
ministeriöiden välinen yhteistyö*

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella.

Ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteensovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyviä toimintatapoja.

Jos viran tehtävät muuttuvat olennaisesti valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien yhteen koamiseen liittyvän ministeriöiden toimialajaon muuttumisen yhteydessä ja viran tilalle perustetaan uusi virka, voidaan uusi virka sitä ensi kertaa täytettäessä täyttää ilman haetavaksi julistamista, jos siihen nimitetään ministeriön virkaan nimitetty virkamies.

Ministeriöissä ja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorissa valtioneuvoston kansliaan siirtyviä yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä hoitava työsopimussuhteinen henkilöstö siirtyy tämän lain voimaantullessa valtioneuvoston kansliaan virkaan. Määräaikaisessa työsuhteessa näissä tehtävissä oleva henkilöstö siirtyy valtioneuvoston kansliaan määräaikaiseen virkasuhteeseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

2.

**Laki****arkistolain 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:  
*lisätään* arkistolain (831/1994) 1 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 689/1999,  
1067/2007 ja 561/2009, uusi 4 momentti seuraavasti

1 §.

*Lain soveltamisala*Valtioneuvosto ja ministeriöt ovat yksi arkis-  
tonmuodostaja.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2014

**Pääministerin sijainen, valtiovarainministeri****ANTTI RINNE**Alivaltiosihteeri *Timo Lankinen*

## 1.

**Laki****valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §, sellaisena kuin se on laissa 88/2012 seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

## 2 §

*Ministeriöiden toimialat ja ministeriöiden välinen yhteistyö*

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella.

Ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

*Ehdotus*

## 2 §

*Ministeriöiden toimialat, yhteiset tehtävät ja ministeriöiden välinen yhteistyö*

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella.

Ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

*Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteensovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyviä toimintatapoja.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

*Jos viran tehtävät muuttuvat olennaisesti valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien yhteen koamiseen liittyvän ministeriöiden toimialajaon muuttumisen yhteydessä ja viran tilalle perustetaan uusi virka, voidaan uusi virka sitä ensi kertaa täytettäessä täyttää ilman haetavaksi julistamista, jos siihen nimitetään ministeriön virkaan nimitetty virkamies.*

*Ministeriöissä ja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorissa valtioneuvoston kansliaan siirtyviä yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä hoitava työsopimussuhteinen henkilöstö siirtyy tämän lain voimaantullessa*

*valtioneuvoston hallintoyksikköön virkaan. Määräaikaisessa työsuhteessa näissä tehtävissä oleva henkilöstö siirtyy valtioneuvoston hallintoyksikköön määräaikaiseen virkasuhteeseen.*

---

## Valtioneuvoston asetukset

### valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti muutetaan valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §, 12 §:ää sellaisena kuin sen on asetuksessa 1235/2005 ja 17 §:n 1 momentin 11 kohtaa sellaisena kuin se on asetuksessa 1021/2007 seuraavasti:

#### 11 §

*Kaikille ministeriöille kuuluvat ja yhteiset tehtävät*

Ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosoheja- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohjausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, viestintäasiat, tietohallintoasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaan koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen. Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat kuitenkin valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät.

Ministeriö käsittelee toimialansa virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, yhteisöjä, yhtiöitä ja muita toimielimiä koskevat asiat. Samoin ministeriö käsittelee toimialansa tehtäviä hoitavia muita toimielimiä koskevat asiat ja ohjaa aluehallintovirastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa.

#### 12 §

*Valtioneuvoston kanslian toimiala*

Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat:

- 1) pääministerin avustaminen valtioneuvoston yleisessä johtamisessa sekä hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittamisessa;
- 2) Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittaminen sekä Euroopan unionin kehittämisen kannalta keskeiset horisontaaliset ja institutionaaliset asiat;
- 3) valtioneuvoston viestintä ja valtionhallinnon viestinnän yhteensovittaminen;
- 4) valtioneuvoston yleisten toimintaedellytysten järjestäminen;
- 5) valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyritysten yleinen omistajapolitiikka.
- 6) valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus sekä häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen,
- 7) valtion sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittaminen päätöksenteon tueksi;
- 8) valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteinen toiminta- ja taloussuunnittelu,



hankintatoimen, henkilöstösuunnittelun, talous- ja henkilöstöhallinnon ja matkahallinnon ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen,

9) valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteinen tietohallinto ja asiakirjahallinto sekä niihin liittyen hyvän tiedonhallintatavan ja yhteentoimivuuden ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen sekä arkistonmuodostajan tehtävät,

10) valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen sisäisen verkkopalvelun ja verkkoviestinnän kehittäminen ja yhteensovittaminen,

11) kirjasto-, tieto- ja julkaisupalvelut,

12) käännös- ja kielipalvelut,

13) toimitila-asiat ja virastopalvelut.

## 17 §

*Valtiovarainministeriön toimiala*

Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat:

-----

11) valtionhallinnon tietohallinnon ohjaus, sähköisen asioinnin ja tietoturvallisuuden yleiset perusteet sekä valtion ja kuntien tietohallintoyhteistyö;

-----

\_\_\_\_\_

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuu-  
ta 20 .

\_\_\_\_\_