Olli Mäenpää
2.12.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (HE 137/2025 vp)

Hallituksen arkistoon tallennettavat asiakirjat (26 b-26 c §)

Hallituksen arkisto

Valtioneuvostolakiin lisättäväksi ehdotetussa 26 b §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston kanslian ylläpitämästä hallituksen arkistosta ja siihen tallennettavista asiakirjoista. Pykäläehdotuksen 1 momentin mukaan arkistoon tallennettaisiin ”sellaisia ministereiden, ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteereiden ja ministereiden erityisavustajien tehtävien hoidossa laadittuja tai vastaanotettuja asiakirjoja sekä ministerityöryhmiin ja hallituksen neuvotteluihin liittyviä asiakirjoja, jotka eivät ole viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja mutta joilla arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa”.

Hallituksen arkistoon tallennettuja asiakirjoja koskisi myös ehdotettu 26 c §. Siinä tarkoitettua tutkimuslupaa koskeva säännösehdotus on muotoiltu niin, että sen perusteella hallituksen arkiston asiakirjat olisivat julkisuusperiaatteen ulkopuolella. Ne olisivat joko ilman erityisiä perusteita kaavamaisesti salassa pidettäviä kyseisen säännöksen perusteella tai niihin ei sovellettaisi julkisuusperusoikeutta ja julkisuuslakia.

Julkisuuslaki ei ehdotetun 26 b §:n 1 momentin sisältö huomioon ottaen ilmeisesti tulisi sovellettavaksi hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin. Tämä merkitsee, että näiden arkistoasiakirjojen julkisuutta ei voitaisi esimerkiksi tietopyynnön perusteella arvioida julkisuuslain kannalta. Arkistoon tallentamisen perusteiden lainmukaisuutta ei voitaisi myöskään saattaa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Vahvasti perusoikeuskytkentäisessä sääntely-yhteydessä näitä arkiston toimintamallin peruspiirteitä voidaan pitää ongelmallisena etenkin julkisuusperiaatteen turvaamisen kannalta.

Valtioneuvosto ja ministeriöt ovat perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisia, joiden asiakirjoihin sovelletaan julkisuusperiaatetta, joka edellyttää yleensä julkisuutta. Olisi tämän perusoikeuden kannalta ongelmallista perustaa valtioneuvoston piiriin arkisto, johon kyseinen perusoikeus ja sitä konkretisoiva julkisuuslaki eivät tulisi sovellettavaksi. Asiakirjan tallentaminen hallituksen arkistoon rinnastuisi säännösehdotuksen mukaan oikeusvaikutuksiltaan asiakirjan vi-

ranomaisen harkintaan perustuvaan salassapitoon tai luovutuskieltoon, ja arkistosta muodostuisi siten eräänlainen julkisuuden ulkopuolella oleva asiakirjasäiliö. Näin laaja-alainen julkisuuden rajoitus etenkin valtioneuvoston ja ministeriöiden asiakirjoihin edellyttäisi välttämättömiä lakiin perustuvia syitä, joita säännösehdotukseen ei sisälly. Myöskään arkiston hallintoa tai tallentamista koskevaa päätöksentekoa ei ehdoteta säänneltäväksi, mikä lisää arkiston toimintamallin ongelmallisuutta perusoikeutena turvatun julkisuusperiaatteen kannalta.

Mikäli erityisen hallituksen arkiston perustamista pidettäisiin välttämättömänä, sitä koskevaa sääntelyä olisi näiltä osin olennaisesti täydennettävä ottaen myös soveltuvin osin huomioon arkistolain ja säädettäväksi ehdotetun arkistointilain (HE 169/2025 vp) säädökset. Selventävänä voitaisiin pitää ainakin informatiivista säännöstä, jonka mukaan hallituksen arkistoon sovelletaan julkisuuslakia. Tämä mahdollistaisi arkistoasiakirjoihin kohdistuvat tietopyynnöt, asiakirjojen julkisuuden ja salassapidon arvioinnin julkisuuslain perusteella sekä päätöksenteon lainmukaisuuteen kohdistuvan tuomioistuinvalvonnan.

Julkisuus

Ehdotetulla sääntelyllä on kiinteä yhteys perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyyn julkisuusperusoikeutta koskevaan sääntelyyn. Sen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Hallituksen arkistoon tallentamista koskevalla sääntelyehdotuksen tarkoituksena näyttäisi olevan, että hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin ei yleensä lainkaan sovellettaisi julkisuusperusoikeutta, joten ehdotus sisältäisi tämän perusoikeuden täysimääräisen rajoituksen.

Julkisuusperiaatteen soveltamista ja täytäntöönpanoa sääntelee yleislakina perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty julkisuuslaki (PeVL 43/1998 vp). Tässä sääntely-yhteydessä voidaan pitää keskeisenä säännösehdotuksessa viitatun julkisuuslain 5 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen määritelmää: ”*Viranomaisen asiakirjalla* tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa.” Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista julkisuuslakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin sisältämään viranomaisen asiakirjan määritelmään, jossa julkisuuslain ja samalla julkisuusperusoikeuden tarkoittaman viranomaisen asiakirjan käsitteen keskeinen soveltamisala määritellään.

Julkisuuslain 5 §:n 2 momentti ei määrittele asiakirjoja, jotka eivät ole viranomaisen asiakirjoja ja joihin julkisuuslakia ei sovelleta. Tällainen säännös sisältyy sen sijaan pykälän 3 momenttiin, jossa määritellään asiakirjat, joita ei pidetä viranomaisen asiakirjana.

Ehdotetun 26 b §:n mukaan hallituksen arkistoon tallennettaisiin sellaisia asiakirjoja, jotka eivät täytä julkisuuslain 5 §:n 2 momentin sisältämää viranomaisen asiakirjan määritelmää. Tällaiset asiakirjat jäisivät myös julkisuusperusoikeuden ulkopuolelle, joten sääntelyllä rajoitettaisiin hallitustoimintaan liittyvien asiakirjojen julkisuutta. Säännösehdotuksen mukaan arvioituna hallituksen arkistoon siirrettäisiin ja julkisuuden rajoituksen kohteena olisivat näin ollen julkisuuslain 5 §:n 2 momentin perusteella hallituksen (valtioneuvosto ja ministeriö) hallussa olevat asiakirjat, joita 1) hallitus tai sen palveluksessa ei ole laatinut taikka joita 2) ei ole toimitettu hallitukselle asian käsittelyä varten eikä 3) muutenkaan sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Tällaisilla julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuilla asiakirjoilla ei voida katsoa olevan sellaista merkitystä valtioneuvoston ja ministeriön toiminnan kannalta, että niiden tallentaminen hallituksen arkistoon muodostuisi ongelmalliseksi perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta.

Varsinainen säännösehdotus on kuitenkin muotoiltu niin, että hallituksen arkistoon tallentaminen ja samalla sääntelyn tarkoituksena ilmeisesti oleva julkisuuden rajoittaminen kohdistuisi olennaisesti laajempaan asiakirjojen ryhmään. Sen kohteena olisivat ensinnäkin ministereiden, ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteereiden ja ministereiden erityisavustajien *tehtävien hoidossa laaditut tai vastaanotetut asiakirjat*. Tällaiset ministerien ja valtioneuvoston palveluksessa olevien tehtävien hoitamiseen liittyvät asiakirjat kuuluvat lähtökohtaisesti ja välttämättä julkisuuslain soveltamisalaan julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan. Samoin säännösehdotuksessa tarkoitetut *ministerityöryhmiin ja hallituksen neuvotteluihin liittyvät asiakirjat* kuuluvat vastaavasti julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin viranomaisen asiakirjoihin.

Molempiin ryhmiin kuuluvat asiakirjat ovat lisäksi luonteeltaan sellaisia, että ne eivät julkisuuslain 5 §:n 2 momentin ja sen taustalla olevan perustuslain 12 §:n 2 momentin perusteella voi ilman erityisen painavia lakisääteisiä perusteita jäädä viranomaisen asiakirjan määritelmän ulkopuolelle. Kyseistä momenttia koskevien esitöiden mukaan julkisuuslakia sovelletaan ”julkisuusperiaatteen kannalta keskeiseen viranomaisilla olevaan aineistoon, toisin sanoen asiakirjoihin, jotka ovat sillä asian käsittelyä varten tai muuten sen tehtäviin ja toimialaan kuuluvassa asiassa” (HE 30/1998 vp, s. 55).

Lähtökohtana voidaan näin ollen pitää, että kaikki ministerien tehtävien hoitamisessa laaditut samoin kuin ministerityöryhmien toimintaan ja hallituksen päätöksenteon valmisteluun liittyvät asiakirjat ovat keskeisesti tällaisia julkisuusperiaatteen kohteena olevia viranomaisen asiakirjoja. Mahdollisuus ja toimivalta niiden siirtämiseen viranomaisen harkintaan perustuen julkisuuden ulkopuolelle tallentamalla tällaiset asiakirjat hallituksen arkistoon olisi ristiriidassa perustuslain 12 §:n 2 momentin kanssa. Tällainen siirtäminen ei saa tukea myöskään julkisuusperusoikeutta tältä osin konkretisoivan julkisuuslain 5 §:n 2 momentin sisältämästä sääntelystä, johon säännösehdotuksessa viitataan.

Estettä ei sen sijaan olisi sille, että hallituksen arkistoon tallennettaisiin julkisuuslain 5 §:n 3 momentissa erikseen luetellut asiakirjat, joita ei tämän määritelmäsäännöksen mukaan pidetä viranomaisen asiakirjana. Tällaista säännöstä ei kuitenkaan sisälly esitykseen.

Säännösehdotuksen kohteena ovat asiakirjat, jotka liittyvät hallitusvaltaa käyttävän valtioneuvoston tehtäviin ja toimintaan sekä ministeriöiden tehtävien hoitamiseen ja päätöksentekomenettelyyn. Julkisuuden rajoittaminen kohdistuisi siten hallitusvallan ja ylimmän toimeenpanovallan käytön kannalta keskeisiin asiakirjoihin. Kaikkien tällaisten asiakirjojen voidaan katsoa kuuluvan julkisuusperusoikeuden soveltamisen ydinalueelle. Niiden julkisuuden rajoittamiselle tai poistamiselle ehdotetulla tavalla ja laajuudella ei ole esitetty eikä ilmeisesti ole esitettävissä perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja välttämättömiä syitä. Säännösehdotus on näin ollen ristiriidassa julkisuusperusoikeuden kanssa.

Ristiriita olisi pääpiirteissään poistettavissa kohdentamalla ehdotetun 26 b §:n 1 momentin toisen virkkeen sisältämä rajoitussäännös pelkästään julkisuuslain 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin esimerkiksi seuraavasti: *Hallituksen arkistoon tallennetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuja valtioneuvoston ja ministeriön toimintaan liittyviä asiakirjoja, joilla arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa.* Tältä osin voidaan todeta, että myös säännöksen perustelut on laadittu niin, että säännös kohdistuisi ensisijaisesti tällaisiin 3 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin, joiden merkitys yleisen tiedonsaanti-intressin kannalta on yleensä rajallinen.

Viranomaisen asiakirjojen julkisuuden rajoitusten on perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan perustuttava lakiin. Lähtökohtana voidaan myös pitää, että kyseisessä säännöksessä tarkoitetun viranomaisen asiakirjan määrittely voi perustua vain laintasoiseen sääntelyyn. Tältä kannalta arvioituna ehdotetun 26 b §:n 3 momentin sisältämä väljä asetuksenantovaltuus on perustuslain kannalta varsin ongelmallinen.

Säännösehdotuksen 2 momentin mukaan hallituksen arkistoon tallennettaviin julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin sovelletaan, julkisuuslain 24 §:n salassapitosäännöksiä. Kyseisen kohdan mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetettyä kirjettä tai muuta asiakirjaa. Tältä osin on yleensä kysymys perustuslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitetun luottamuksellisen viestin suojan piiriin kuuluvista viesteistä ja tallenteista. Ehdotettuun salassapitosääntelyyn ei ole huomauttamista.

Sananvapaus

Perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattu sananvapaus sisältää oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöiden

mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp, s. 56).

Ehdotettu sääntely, joka käytännössä saattaisi estää tiedon saamisen hallitusvallan ja ylimmän toimeenpanovallan käyttämiseen liittyvistä asiakirjoista olisi omiaan rajoittamaan hallituksen toimintaan kohdistuvaa vapaata mielipiteenmuodostusta, median toimintaa, avointa julkista keskustelua ja mahdollisuutta vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Se voisi siten muodostaa sellaisen ennakollisen esteen sananvapauden käyttämiselle, joka on nimenomaisesti kielletty perustuslain 12 §:n 1 momentissa.

Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 10 artikla turvaa sananvapauden. Se sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä sananvapauden on katsottu edellyttävän myös viranomaisten toimintaan kohdistuvan tiedonsaantioikeuden riittävää vähimmäistasoa. Tällä perusteella EIT on viime aikaisessa oikeuskäytännössään katsonut, että oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta voi kuulua EIS 10 artiklassa turvatun sananvapauden edellytyksiin (esim. Zöldi v. Hungary, EIT 2024).

Oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta kuuluu sananvapauden suojan piiriin etenkin, jos tiedolla on merkitystä julkisen toiminnan avoimuuden ja yleisen intressin kannalta ja se mahdollistaa yleisön vaikuttamismahdollisuuden julkishallinnon toimintaan (Girginova v. Bulgaria, EIT 2025). Sananvapauteen perustuvan tiedonsaantioikeuden tulisi kohdistua erityisesti julkisen intressin kannalta keskeisiin tietoihin riippumatta siitä, miten tieto luokitellaan kansallisessa lainsäädännössä (Sieć v. Poland, EIT 2024).

Hallituksen asiakirjoihin sisältyvän tiedon julkisuuden olennaisen laaja rajoittaminen ehdotetulla tavalla harkintaan perustuen voi siten rajoittaa myös sananvapauteen sisältyvää oikeutta vastaanottaa ja levittää tietoa. Hallituksen arkistoa koskeva ehdotus on tältä osin ongelmallinen myös EIS 10 artiklassa määritellyn sananvapauden ja sitä konkretisoivan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön kannalta. Säännösehdotuksen kohdentaminen vain julkisuuslain 5 §:n 3 momentissa määriteltyihin asiakirjoihin ja julkisuuslain soveltaminen hallituksen arkistoon voisivat lieventää tätä ongelmallisuutta.

Tehtävään määrääminen ministeriöissä (26 d §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi valtioneuvostolakiin säännökset tehtävään määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä. Ehdotetun sääntelyn kohteena olisi *tehtävä*, joka on uudenlainen, varsin pitkälle virkaan verrattavissa oleva virkasuhdeoikeudellinen käsite tai kategoria. Tehtävään määräämisestä ei säädetä valtion virkamieslaissa, joka on virka- ja virkasuhdeperusteinen säädös.

Virkamieslain soveltamisen sijasta tehtävään määräämisessä noudatettu käytäntö on perustunut työnantajan direktio-oikeuden soveltamiseen. Laintasoisen sääntelyn tarkoituksena olisi yhtenäistää ja selkeyttää määräämismenettelyä valtioneuvostossa ja ministeriöissä. Sillä ei laajennettaisi nykyistä tehtävään määräämisen soveltamisalaa.

Lailla säätäminen

Lainsäätäjän toimivaltaan kuuluu sinänsä täydentää virkasuhdeoikeudellista sääntelyä uudella tehtäväperusteisella sääntelyllä, jonka perustana ovat virkamieslaissa säädetyt virat ja virkasuhteet. Tällaisesta täydentämisestä on hallinnon lainalaisuusperiaatteen (PL 2.3 §) vuoksi välttämätöntä säätää lailla. Laintasoista sääntelyä edellyttää myös perustuslain 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön – ja siten myös virkasuhteessa olevan henkilön – oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista (PeVL 3/2000 vp, PeVL 7/2001 vp).

Virkasuhteisen henkilöstön työnantajan direktiotoimivalta voi valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin perusteella kohdistua vain virkamiehellä kulloinkin oleviin tehtäviin ja niiden suorittamiseen. Sillä ei voida perustaa uusia tai toisenlaisia tehtäviä, joihin virkamies voitaisiin yksipuolisesti määrätä. Ehdotetun sääntelyn ei siten voida katsoa perustuvan virkamieslaissa säädettyyn direktiotoimivaltaan, vaan se on oikeudelliselta luonteeltaan uudenlaista ja -sisältöistä virkasuhdeoikeudellista sääntelyä.

Julkisyhteisön palveluksessa olevan henkilöstön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet kuuluvat asioihin, joista on perustuslain mukaan säädettävä lailla (HE 1/1998 vp, s. 131; PeVL 64/2002 vp). Näiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita ei siten voida määritellä alemmantasoisilla normeilla tai pelkästään muodostuneen käytännön perusteella. Laintasoinen sääntely on näin ollen välttämätön määriteltäessä ehdotetulla tavalla tehtävään määräämistä koskevaa menettelyä ja viranomaisen toimivaltaa.

Tehtävään määrääminen

Esityksen perustelujen mukaan tehtävään määrääminen perustuisi virkamiehen suostumukseen, mutta virkamiehen suostumus ei kuitenkaan olisi tehtävään määräämisen edellytyksenä (HE, s. 49). Koska ehdotetussa tehtävään määräämisessä ei ole kysymys työnantajan direktio-oikeuden käyttämisestä, olisi kuitenkin perustuslain 80 §:n 1 momenttiin perustuvan lailla säätämisen vaatimuksen kannalta ongelmallista määrätä virkamies sääntelyssä tarkoitettuun tehtävään ilman lakisääteistä toimivaltaa ja ilman virkamiehen suostumusta.

Jos kuitenkin pidettäisiin välttämättömänä määrätä virkamies ehdotetussa sääntelyssä tarkoitettuun tehtävään ilman hänen suostumustaan, tästä ministeriön toimivallasta ja virkamiehen velvollisuudesta olisi välttämätöntä säätää laissa nimenomaisesti ja erikseen. Virkamiesasema ei sellaisenaan voi olla perusteena poiketa tältä osin lailla säätämisen vaatimuksesta, eikä ilman suostumusta annettava tai suostumuksen vastainen tehtävämääräys voi myöskään oikeudellisesti pätevällä

tavalla perustua pelkästään hallituksen esityksen perusteluihin. Tällaiselle määräykselle tulisi myös olla hyväksyttävät ja riittävän painavat perusteet, jotka määritellään laissa riittävän täsmällisesti.

Tehtävään määräämisen perusteet

Tehtävään valinnassa sovellettaisiin hallituksen esityksen mukaan perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita, jotka ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Koska kyseinen perustuslain säännös koskee vain julkisia virkoja, olisi ongelmallista kohdistaa sitä tehtävään määräämiseen, sillä lakiehdotuksessa tarkoitettu tehtävä ei ole julkinen virka. Säännösmuotoilua, joka ei sisällä suoraa viittausta perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyyn, voidaan sinänsä pitää tältä osin mahdollisena.

Tehtävämääräyksen päättämisen perusteet

Tehtävämääräys voisi 26 d §:n 4 momentin mukaan päättyä, kun tehtävään määrättäessä asetettu määräaika päättyy tai kun virkamies määrätään toiseen tehtävään. Lisäksi tehtävään määräävä ministeriö voisi päättää määräyksen perustellusta syystä.

Sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että ketään ei perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt säännöksen tarkoitusta vastaavana sitä, että erottamisen ymmärretään tarkoittavan kattavasti työnteon tosiasiallista lopettamista toisen palveluksessa. Valiokunnan käytännössä säännöksen on nimenomaisesti todettu kattavan kaikki tapaukset, joissa henkilön työnteko toisen palveluksessa tosiasiallisesti lopetetaan vastoin hänen tahtoaan (PeVL 47/2018 vp).

Tehtävämääräyksen päättyminen suoraan lain perusteella tai sen päättäminen perustellusta syystä ei päätä virkasuhdetta, jossa oleminen on tehtävään määräämisen edellytyksenä. Ehdotettu sääntely ei siten koske virkasuhteen päättämistä, jonka perusteista säädetään erikseen valtion virkamieslain 7 luvussa. Ehdotettua sääntelyä voidaan tältä kannalta pitää riittävänä.