OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja
LsN Liisa Leppävirta

9.12.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta. Valiokunta on pyytänyt oikeusministeriötä arvioimaan esityksen hallituksen arkistoa koskevia säännösehdotuksia (26 b ja 26 c §:t). Valiokunta on pyytänyt oikeusministeriötä ottamaan kantaa siihen, miten hallituksen esityksessä ehdotettua 26 b ja 26 c §:n sääntelyä tulisi arvioida perustuslain 12 §:n 2 momentin ja julkisuulain kannalta sekä siihen, onko hallituksen arkistoa koskevan sääntelyn ja julkisuuslain välinen suhde selkeä. Lisäksi oikeusministeriötä on pyydetty ottamaan kantaa siihen, vaikuttaako VNK:n vastineessa esitetty 26 b §:n muutos ratkaisevan asiantuntijalausunnossa esitetyt valtiosääntöoikeudelliset epäselvyydet ja esityksen suhteen julkisuuslakiin. Oikeusministeriö on saanut tutustuttavaksi professori Mäenpään lausunnon perustuslakivaliokunnalle ja valtioneuvoston kanslian vastineen valiokunnalle. Oikeusministeriö esittää valiokunnalle lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan:

Ehdotetun sääntelyn suhde perustuslain 12 §:n 2 momenttiin ja julkisuuslakiin

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on arvioitu, että ehdotettu sääntely ei merkitsisi perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitetun julkisuusperiaatteen rajoittamista, sillä hallituksen arkistoon liitettävät asiakirjat olisivat muita kuin julkisuuslaissa tarkoitettuja, julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvia viranomaisen asiakirjoja.

Professori Mäenpään lausunnossa perustuslakivaliokunnalle arvioidaan, että säännöksistä ja erityisesti niiden muotoilusta - ei niinkään perusteluissa ilmaistusta - voidaan tulkita seuraavan verrattain laaja julkisuusperiaatteen rajoitus, joka ei ole perusteltu perustuslain 12 §:n 2 momentin näkökulmasta. Kyse vaikuttaisi professori Mäenpään lausunnon perusteella olevan ennen kaikkea kahdesta sääntelyyn sisältyvästä elementistä.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Ensiksi julkisuusperiaatteen rajoitus seuraisi siitä, että sääntelystä voitaisiin tulkita seuraavan, että hallituksen arkistoon ei sovelleta julkisuuslakia lainkaan, vaikka kyse on julkisuuslain piirissä olevan valtioneuvostoviranomaisen hallussa olevasta asiakirja-aineistosta. Siitä, että julkisuuslakia ei lainkaan sovellettaisi kyseiseen arkistoon, seuraisi, että julkisuuslain mukaisia menettelysäännöksiä esimerkiksi asiakirjan pyytämisestä, tietopyynnön käsittelystä, määräajoista ja oikeudesta saada valituskelpoinen päätös ei sovellettaisi arkistoon. Lisäksi oikeutta saada asiakirja ei arvioitaisi tietopyynnön tullessa uudestaan vaan arvio siitä, tulisiko asiakirja antaa, perustuisi arvioon asiakirjan hallituksen arkistoon tallentamisen hetkellä.

Toiseksi julkisuusperiaatteen rajoitus seuraisi säännöksen muotoilusta, jossa viitataan ministereiden, ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteereiden ja ministereiden erityisavustajien tehtävien hoidossa laadittuihin tai vastaanotettuihin asiakirjoihin sekä ministerityöryhmiin ja hallituksen neuvotteluihin liittyviin asiakirjoihin, jotka eivät ole viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja mutta joilla arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa. Professori Mäenpään lausunnon mukaan lähtökohtana voidaan 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. Lausunnossa kuitenkin todetaan, että säännöksen perustelut on laadittu niin, että säännös kohdistuisi ensisijaisesti 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin muihin kuin viranomaisen asiakirjoihin, joiden merkitys yleisen tiedonsaanti-intressin kannalta on yleensä rajallinen. Professori Mäenpään lausunnossa esitetään 26 b §:n 1 momentin viittauksen kohdistamista 5 §:n 2 momentin sijaan 5 §:n 3 momenttiin.

26 b §

Oikeusministeriö katsoo, että jos asiakirjan siirtäminen hallituksen arkistoon tarkoittaisi sitä, että asiakirjaan ei voitaisi sen jälkeen kohdistaa julkisuuslain mukaista asiakirjapyyntöä, voidaan perustellusti arvioida kyseessä olevan julkisuusperiaatteen rajoitus. Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä on katsottu, että valituskelpoinen päätös on tehtävä myös silloin, kun viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa (esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 28.12.2015 OKV/1313/1/2015 ja eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 31.3.2006 1989/4/04) sekä siinä tapauksessa, että viranomaisen mielestä asiakirja ei ole julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirja (esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 24.11.2004 1401/4/03).

Valtioneuvoston kanslian vastine vaikuttaa tältä osin sisäisesti ristiriitaiselta. Yhtäältä vastineessa todetaan, että hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin kohdistuvat julkisuuslain mukaiset tietopyynnöt käsiteltäisiin kuten muutkin julkisuuslain mukaiset tietopyynnöt. Vastineen mukaan ”Tällaiseen tietopyyntöön annettaisiin julkisuuslain 14 §:n mukaisesti vastaus. Mikäli pyydettyä tietoa tai asiakirjaa kieltäydyttäisiin antamasta, vastaus sisältäisi mainitun pykälän 3 momentin 1 kohdan mukaisesti tiedon kieltäytymisen syystä sekä 2 kohdassa tarkoitetun tiedon siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Asiassa olisi mahdollista saada viranomaisen valituskelpoinen päätös, johon olisi mahdollista hakea muutosta siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.”

Toisaalta jäljempänä vastineessa todetaan, että ”Jos asiakirja kuitenkin arvioidaan voimassa olevien säännösten mukaisesti julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle kuuluvaksi ja tallennetaan hallituksen arkistoon, siihen ei sovelleta julkisuuslakia tällä perusteella, eli hallituksen arkistoon tallentamisen perusteella.” Lisäksi todetaan, että [professori Mäenpään esittämä informatiivisen viittauksen sisältävä] ”säännös, jonka mukaan hallituksen arkistoon sovellettaisiin julkisuuslakia,

olisi virheellinen ja hallituksen esityksen tavoitteiden ja tarkoituksen vastainen. Tarkoituksena ei ole muuttaa nykytilaa ja laajentaa julkisuuslain soveltamisalaa koskemaan myös hallituksen arkistoon tallennettuja, voimassa olevan julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jääviä asiakirjoja."

Julkisuusperiaatteen toteutumisen ja rajoittamisen kannalta olennaista on, että hallituksen arkistoon sisältyviin asiakirjoihin voidaan kohdistaa julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä ja näihin vastataan julkisuuslakia soveltaen. On mahdollista, että viranomainen tekee virheellisen arvion hallituksen arkistoon tallennettavan asiakirjan luonteesta julkisuuslain perusteella arkistoon tallentamisen hetkellä, ja näin ollen kysymys asiakirjan luonteesta viranomaisen asiakirjana tulisi olla mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Ehdotetun sääntelyn ja valtioneuvoston kanslian vastineen perusteella ei ole täysin selvää, onko sääntelyllä tarkoitettu poikettavan tästä julkisuuslain menettelysäännösten soveltamisen lähtökohdasta. Tämän selventämiseksi olisi perusteltua lisätä pykälään informatiivinen viittaus julkisuuslakiin.

Nyt ehdotetulla erityissäännöksellä ei tulisi poiketa julkisuuslaissa säädetyistä menettelysäännöksistä, mutta toisaalta erityissäännöstä ei myöskään ole perusteltua muotoilla siten, että julkisuuslain perusteella muuksi kuin viranomaisen asiakirjaksi tai muutoin julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolella jääväksi asiakirjaksi määrittyvät asiakirjat säädettäisiin erityissäännöksellä ns. takaisin kokonaisuudessaan julkisuuslain soveltamisalaan viranomaisen asiakirjoiksi. Professori Mäenpään esittämä laajempi ja yleisempi viittaussäännös voisi muodostua epäselväksi, koska julkisuuslain perusteella kyse kuitenkin olisi muista kuin viranomaisen asiakirjoista, eikä niihin julkisuuslain perusteella sovellettaisi esimerkiksi 3 luvun säännöksiä oikeudesta saada tieto, mutta viittaussäännöksen perusteella julkisuuslakia tulisi kuitenkin erittelemättömästi soveltaa kyseisiin asiakirjoihin. Jos informatiivinen viittaus muotoiltaisiin muotoon, *"tiedon antamisesta hallituksen arkistoon tallennetusta asiakirjasta ja muutoksenhausta säädetään viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) annetussa laissa"* vältyttäisiin epäselvyyksiltä, joita laajempi viittaaminen julkisuuslakiin valtioneuvoston kanslian vastineessa osin esiin tuodulla tavalla voisi aiheuttaa. Tämän sääntelymallin riskinä kuitenkin on, että viitattaessa nimenomaisesti tiedon antamiseen ja muutoksenhakuun, voi syntyä vastakohtaispäätelmä siitä, että muita julkisuuslain säännöksiä ei sovellettaisi.

Vaihtoehtoisesti ehdotetun 26 b §:n 2 momenttia voisi muokata seuraavasti: "*Sen lisäksi mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään,* hallituksen arkistoon tallennettaviin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin sovelletaan, mitä asiakirjan salassapidosta mainitun lain 24 §:ssä säädetään." Tällöin valiokunnan mietinnön perusteluissa voisi tuoda selkeästi esiin, että 26 b §:ssä ehdotetulla sääntelyllä ei ole tarkoitus säätää poikkeusta julkisuuslaista, vaan ainoastaan säätää tiettyjen julkisuuslain perusteella julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien asiakirjojen tallentamisesta hallituksen arkistoon sekä varmistaa, että tällaisiin asiakirjoihin voidaan soveltaa julkisuuslain salassapitoperusteita. Näin ollen hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin voisi kohdistaa jatkossa julkisuuslain perusteella tietopyyntöjä, asiakirjan antamista arvioitaisiin sinänsä julkisuuslain perusteella, pyyntöön olisi mahdollisuus saada julkisuuslaissa tarkoitettu hallintopäätös, josta olisi mahdollisuus hakea muutosta. Tämän lisäysehdotuksen etuna ensimmäiseen muotoiluehdotukseen nähden on se, että julkisuuslain soveltamisen lähtökohta kokonaisuudessaan tehtäisiin siinä selväksi.

Siltä osin kuin kyse olisi erityisesti 26 b §:n muotoilun tulkinnanvaraisuudesta, on valtioneuvoston kanslian vastineessa esitetty, että tulkinnallisten ongelmien välttämiseksi ehdotettua 26 b §:n 1 momenttia voitaisiin tarkentaa siten, että siitä poistettaisiin viittaus julkisuuslain 5 §:n 2

momenttiin, jonka sijaan pykälässä voitaisiin viitata julkisuuslakiin siten, että viitattaisiin ainoastaan julkisuuslaissa tarkoitettuun viranomaisen asiakirjaan ilman viittausta lainkohtaan. Oikeusministeriö katsoo, että tämä voisi selventää pykälään liittyvää tulkinnanvaraisuutta. Professori Mäenpään ehdottama viittaus 5 §:n 3 momenttiin taas vaikuttaisi sääntelyn tarkoitukseen nähden liian suppealta, koska se esimerkiksi jättäisi hallituksen arkiston ulkopuolelle sellaiset ehdotetun 26 b §:n 1 momentissa tarkoitetut hallituksen arkistoon tallennettavat julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitetut asiakirjat, joihin ei kuitenkaan julkisuuslainkaan perusteella sovelleta julkisuuslakia.

Julkisuusperiaatteen kannalta olennaista säännöksen sanamuodon kannalta on, että säännöksen perusteella olisi selvää, että hallituksen arkistoon tallennetaan ainoastaan muita kuin julkisuuslain perusteella viranomaisen asiakirjoiksi katsottavia asiakirjoja tai muutoin julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolella olevia asiakirjoja. Oikeusministeriö katsoo, että valtioneuvoston kanslian ehdottama muutos selventäisi tätä lähtökohtaa. Valtioneuvoston kanslian ehdottaman muutoksen lisäksi olisi kuitenkin perusteltua mainita viranomaisen asiakirjan rinnalla myös ”asiakirjat, joihin ei muutoin sovelleta julkisuuslakia”. Näin ollen muotoilu kattaisi varmuudella myös sellaiset julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitetut asiakirjat, joihin ei mainitun lain perusteella sovelleta julkisuuslakia. Näin ollen ehdotetun 26 b §:n 1 momentin jälkimmäisen virkkeen voisi muotoilla seuraavasti: Hallituksen arkistoon tallennetaan 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 annetussa *laissa (621/1999) tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja tai joihin ei mainitun lain perusteella sovelleta viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia,* mutta joilla arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa.

Lisäksi valiokunnan mietinnössä olisi syytä korostaa, että esitetyllä säännöksellä ei ole tarkoitus vaikuttaa julkisuuslain tulkintaan siitä, mitkä asiakirjat ovat viranomaisen asiakirjoja tai kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan. Mietinnössä olisi perusteltua korostaa myös, että soveltamisessa tulee erityisen tarkasti ja julkisuusmyönteisesti tulkiten varmistaa, että hallituksen arkistoon tallennetaan ainoastaan sellaisia momentissa mainittuja asiakirjoja, jotka eivät ole julkisuuslain mukaan viranomaisen asiakirjoja tai joihin ei muutoin sovelleta julkisuuslakia.

26 c §

Jos ehdotettuun 26 b §:ään sisällytetään jompikumpi yllä ehdotetuista viittauksista julkisuuslakiin, tulisi vielä arvioida 26 c §:n sääntelyn tarpeellisuus ja suhde julkisuuslakiin. Julkisuuslain 27 §:ssä säädetään arkistoon siirrettyjen asiakirjojen antamisesta ja 28 §:ssä säädetään viranomaisen luvasta salassa pidettävän asiakirjan saamiseen. Ehdotettu 26 c § vastaisi pitkälti julkisuuslain 27 ja 28 §:n sääntelyä. Ehdotettu 26 c § on omiaan aiheuttamaan tulkinnanvaraisuutta julkisuuslain soveltumisesta hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin. Säännös ei ole selvä siltä osin, syrjäyttäisikö se 26 b §:ään tehtävistä muutoksista huolimatta erityissäännöksenä esimerkiksi sen julkisuuslakiin sisältyvän lähtökohdan, että hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin voisi kohdistua julkisuuslain mukainen tietopyyntö ja tähän olisi mahdollisuus saada julkisuuslain perusteella valituskelpoinen päätös. Säännöksen perusteella ei ole selvää, olisiko sen tarkoitus olla tyhjentävä säännös arkistoon tallennettujen asiakirjojen pyytämistä koskevasta menettelystä.

Ehdotetun 26 c §:n julkisuusperiaatteen kannalta ongelmallista tulkinnanvaraisuutta voisi selventää siten, että kyseisessä pykälässä säädettäisiin siitä, että pykälässä säädetty ei vaikuta pykälässä

tarkoitettuihin asiakirjoihin julkisuuslain perusteella tehtyjen tietopyyntöjen käsittelyyn. Tämä voitaisiin toteuttaa 26 c §:ään lisättävällä 4 momentilla, jonka voisi muotoilla esimerkiksi seuraavasti: *Tässä pykälässä säädetty tutkimuslupaa koskeva menettely ei vaikuta hallituksen arkistoon tallennettuja asiakirjoja koskevien viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin perustuvien tietopyyntöjen käsittelyyn.* Valiokunnan mietinnössä voisi selventää, että säännös olisi tarpeen, jotta selkeytettäisiin ehdotetun säännöksen suhdetta viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädettyyn ja että olisi selvää, että ehdotetun erityissäännöksen on tarkoitus täydentää eikä muodostaa poikkeusta julkisuuslaissa säädettyyn.