

Asia: VN/19968/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtioneuvoston kanslia on 27.6.2025 pyytänyt Kansallisarkistolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että valtioneuvostosta annettua lakia muutetaan siten, että siihen lisätään lainsäädännön arviointineuvostoa koskevaa sääntelyä. Arviointineuvostoa koskevat keskeiset asetuksentasoiset säännökset täsmennettäisiin ja asetuksentasoiset nostettaisiin lain tasolle. Lailla pyritäisiin myös selkeyttämään niin kutsuttujen hallitusten arkistoihin kuuluvia asiakirjoja koskevaa sääntelyä, oikeudellista asemaa ja tutkimuslupien myöntämiseen liittyviä menettelysääntöjä. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi sääntelyä, jolla rajoitettaisiin tiettyjen hallitusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta.

Kansallisarkisto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta. Kansallisarkiston lausunto kohdistuu erityisesti hallitusten arkistoja koskeviin osuuksiin, joista Kansallisarkistoa on kuultu aikaisemmin esitysluonnoksen valmistelun yhteydessä. Suuri osa tällöin annetuista kommentteista on huomioitu lausuttavana olevassa lakiluonnoksessa.

Esitysluonnoksessa hallituksen arkistojen historiaa taustoitetaan kertomalla, että hallituksen ja valtioneuvoston jäsenten toiminnassa muodostuu asiakirjoja, jotka eivät ole viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (julkisuuslaki, 621/1999) tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Lisäksi on katsottu, ettei arkistolaki (831/1994) velvoita arkistoimaan hallituksen arkistoon tallennettavia asiakirjoja, eikä hallituksen ole katsottu olevan arkistolaissa tarkoitettu arkistonmuodostaja.

Hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen tarkoituksena on mahdollistaa ministerien ja heidän avustajiensa kirjeenvaihtoon sekä hallitusten neuvotteluihin liittyvä tutkimus. Asiakirjoilla arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa, ja arkistolain säännöksiä on soveltuvin osin sovellettu hallituksen arkistoon tallennettuihin asiakirjoihin. Näitä asiakirjoja on arkistoitu tapauskohtaisesti ainakin jo 1930-luvulta lähtien Kansallisarkistoon sekä 1990-luvulta lähtien systemaattisemmin valtioneuvoston kanslian ylläpitämiin hallitusten arkistoihin. Tallentaminen ja arkistointi perustuvat esitysluonnoksen mukaan vakiintuneeseen käytäntöön ja nykytilanteessa valtioneuvoston kanslian antamaan määräykseen. Hallitusten arkistoihin kuuluvat asiakirjat on pääosin siirretty Kansallisarkistoon.

Hallitusten asiakirjoista ei ole erityistä sääntelyä. Lakiluonnoksessa todetaan, että kahden viimeisimmän hallituskauden aikana on valmisteltu sekä julkisuuslain että arkistolain uudistamiseen liittyviä toimia. Esityksen mukaan (s.3) näiden uudistamishankkeiden sekä käytännön kokemusten myötä on noussut esiin tarve säännellä nykyistä tarkemmin myös hallitusten arkistojen oikeudellista asemaa. Tämä halutaan tehdä nimenomaan erillissääntelyllä valtioneuvostosta annetussa laissa eikä yllä mainituissa hallinnon yleislaeissa.

Luonnoksen mukaan esityksen valmistelussa on tarkoitus ottaa huomioon uuden arkistointilain valmistelun eteneminen. Arkistointilain esitysluonnokseen antamassaan lausunnossa valtioneuvoston kanslia on todennut tarkoituksenmukaiseksi, että hallituksen arkistoa koskeva lakimuutos tultaisiin huomioimaan myös arkistointilain sanamuodoissa säädettäessä valtioneuvoston kanslian asemasta asiakirjojen arkistoinnissa.

Kansallisarkisto pitää hyvänä sitä, että hallitusten arkistojen oikeudellista asemaa pyritään selkeyttämään. Arkistointilain valmistelun etenemisen huomioiminen on tarpeen, jotta nyt lausuttavana olevan lakiluonnoksen tavoitteet toteutuvat kestäväällä tavalla. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kansallinen soveltaminen on vaikuttanut arkistoinnin ja tiedonhallinnan toimintaympäristöön, vastuisiin ja käsitteisiin sekä arkikäytössä, viranomaisten ohjeistuksissa että lainsäädännössä. On tärkeää, että nämä määritellään yhdenmukaisesti ja niitä käytetään ristiriidattomasti yleis- ja erityislainsäädännössä.

Lakiluonnoksen mukaan hallitusten arkistoihin tallennetuille asiakirjoille on määritelty säilytysajat ja niille on tehty hallitusten arkistonmuodostussuunnitelma, jota nykyisin kutsutaan tiedonohjaussuunnitelmaksi. Arkistoa koskevan sääntelyn vahvistamisen jälkeen on tarkoitus tarkentaa ja muuttaa tarpeellisilta osin valtioneuvoston kanslian antamaa hallituksen arkistoa koskevaa määrystä sekä tiedonohjaussuunnitelmaa. Kansallisarkisto suosittelee, että hallituksen arkistot huomioidaan ja tietoa niistä ylläpidetään arkistoinnin kokonaiskuvan ja toteuttamisen vuoksi myös ministeriöiden ja valtioneuvoston kanslian tiedonhallintamalleissa (laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019, 5§), vaikka kyse ei olekaan viranomaisen asiakirjoista.

Valtioneuvoston kanslia on vuonna 2010 saanut omasta esityksestään Kansallisarkistolta seulontapäätöksen (Hallituksen asiakirjojen pysyvä säilytys, AL/12501/07.01.01.03.01/2010, 5.8.2010). Päätös koskee sellaisia asiakirjoja, jotka eivät ole muodostuneet arkistolaissa tarkoitetun arkistonmuodostajan toiminnassa, ja Kansallisarkisto määräsi siinä hallitusten arkistonmuodostussuunnitelmassa mainitut asiakirjat pysyvään säilytykseen pääosin valtioneuvoston kanslian tekemän esityksen mukaisesti. Lakiluonnoksessa korostetaan, että seulontapäätösten hakeminen on liittynyt asiakirjojen säilytykseen liittyviin käytännön ratkaisuihin ja säilytysaikaan eikä siihen, että valtioneuvoston kanslia olisi katsonut olevansa velvoitettu arkistoimaan näitä asiakirjoja ja hakemaan seulontapäätöstä arkistolainsäädännön nojalla.

Esitysluonnoksen mukaan hallituksen arkisto muodostuisi myös jatkossa nykytilan mukaisesti eli asiakirjat siirtyisivät valtioneuvoston kanslian haltuun vasta hallituksen erottua. Tätä ennen asiakirjat olisivat asianomaisen ministeriön hallussa. Jatkossa säädettäisiin aiempaa tarkkarajaisemmin lain tasolla, mitä asiakirjoja hallituksen arkistoon tallennetaan ja miten asiakirjoja voidaan luovuttaa. Esitysluonnoksen mukaan säilytyksen rajoittamisen osalta tiedonohjaussuunnitelmassa määriteltäisiin nykytilaa vastaavasti asiakirjojen säilytysajat. Kansallisarkisto puolestaan päättäisi nykytilaa vastaavasti asiakirjojen pysyvistä säilytyksestä. Kansallisarkisto korostaa, että päätös AL/12501/07.01.01.03.01/2010 on tärkeää päivittää joka tapauksessa uuden arkistointilain myötä.

Lakiluonnoksen 26c §:n 3 momentin mukaan tietojen saajaan sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:ssä säädetään vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta. Tietojen saaja ei saa käyttää tietoa sen henkilön vahingoksi tai halventamiseksi, jota asiakirja koskee, tai hänen läheisensä vahingoksi tai halventamiseksi taikka sellaisten muiden etujen loukkaamiseksi, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty.

Vaikka kyseisen momentin toinen virke sisältyy sitoumusmenettelyä lukuun ottamatta julkisuuslain 27 §:ään, jossa säädetään Kansallisarkistoon arkistoitujen salassa pidettävien asiakirjojen antamisesta tutkimukseen tai muuhun hyväksyttävään tarkoitukseen, ei vastaavaa säännöstä sisälly julkisuuslain 28 §:ään, jossa säädetään viranomaisen lupamenettelystä salassa pidettävän asiakirjan saamiseen tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten. Lisäksi momentti on jonkin verran ongelmallinen suhteessa tieteellisen tutkimuksen vapauden toteuttamiseen ja yhteiskunnallisesti merkittävien henkilöiden toiminnan kriittiseen arviointiin, joten olisi syytä arvioida, voitaisiinko momentti poistaa ja tarvittaessa sisällyttää näitä asioita 26 c §:n 2 momentin nojalla annettuihin lupiin liitettyihin tarpeellisiin määräyksiin. Mäenpään mukaan “[j]ulkaistavassa tutkimuksessa saa kuitenkin tuoda esiin tutkimuksellisesti perusteltuja tietoja niiden salassapidosta huolimatta, mikäli viranomainen on lupamääräyksissä tämän sallinut, tai sikäli kuin se on välttämätöntä tieteellisen tutkimuksen vapauden toteuttamiseksi.” (Mäenpää, Olli, Julkisuusperiaate, 2020, s. 242).

Happonen Päivi
Kansallisarkisto

Hakala Maiju
Kansallisarkisto