



Asiantuntijalausunto

24.11.2025

VN/3686/2025

VN/3686/2025-VNK-2

Tiedonhallintayksikkö
Yksikön päällikkö Anne-Kaarina Niemi

Eduskunnan sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta (HE 169/2025 vp); asiantuntijalausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta (HE 169/2025 vp).

Valtioneuvoston kanslia on antanut esitysluonnoksesta lausunnon 10.3.2025 ([Lausunto](#)).

Yleistä

Arkistolain (831/1994) 1 §:n 4 momentin mukaisesti valtioneuvosto ja ministeriöt ovat yksi arkistonmuodostaja. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 12 §:n 9 kohdan nojalla valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat valtioneuvoston ja sen ministeriöiden arkistonmuodostajan tehtävät.

Valtioneuvoston kanslia pitää hallituksen esitystä yleisesti ottaen hyvänä ja kattavana. Arkistolain uudistamiselle on valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan ollut laaja tarve. Hallituksen esityksen perusteluissa esitettyjen arkistointiin ja säilyttämiseen liittyvien eri säännöksiin ristiriitaisuuksien avaaminen ja arkistotoimeen liittyvän osittain päällekkäisen ja tulkinnanvaraisen termistön selventäminen on ansiokasta. Valtioneuvoston kanslia korostaa edelleen lausunnossaan 10.3.2025 esille tuodusti, että jokainen ministeriö vastaa itse toiminnassaan tai edeltäjiensä toiminnassa ennen 1.3.2015 syntyneiden asiakirjojen arkistointiin ja arkistoon siirtämiseen liittyvistä kustannuksista. Valtioneuvoston kanslia vastaa arkistolain 1 §:n 4 momentin nojalla ao. tehtävistä ja kustannuksista vasta 1.3.2015 lähtien. Lisäksi jokainen ministeriö vastaa omien mahdollisten erillisjärjestelmiensä tiedonhallinnasta ja niissä syntyvien asiakirjojen arkistoinnista.

Hallituksen arkistoa koskeva sääntely

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (HE 137/2025 vp), jossa muun ohella ehdotetaan lisättäväksi valtioneuvostosta annettuun lakiin (175/2003) hallituksen arkistoon kuuluvia asiakirjoja koskevaa sääntelyä, jolla pyritään

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.vnk@gov.fi

selkeyttämään hallituksen arkiston oikeudellista asemaa ja luomaan selkeät menettelysäännöt tutkimusluvun myöntämiselle hallituksen asiakirjoihin.

Arkistointilakia koskevan esityksen perusteluissa (s. 55) viitataan edellä mainitun valtioneuvostosta annetun lain muuttamista koskevan esityksen perusteluihin ja todetaan hallituksen arkistosta muun ohella seuraavaa: Arkistointilain ehdotettu 5 §:n 4 momentti koskisi myös hallituksen arkistoon sisältyviä asiakirjoja. Hallituksen ja valtioneuvoston jäsenten toiminnassa muodostuu asiakirjoja, jotka eivät ole viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja, mutta joilla kuitenkin arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa. Valtioneuvoston kanslia on antanut määräyksiä ja ohjeita hallituksen asiakirjojen käsittelystä ja arkistoinnista. Lähtökohtana on, että jokaisen hallituksen aineistosta muodostuu oma aineistokokonaisuutensa, jota kutsutaan hallituksen arkistoksi. Hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen tunnuspiirteenä on, että niiden ei katsota olevan julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Hallituksen arkistoon tallennettavat asiakirjat eivät kuulu julkisuuslain mukaisen yleisöjulkisuuden piiriin eikä tietoja niistä luovuteta julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen perusteella. Tietojen antaminen hallituksen arkistoon kuuluvista asiakirjoista perustuu valtioneuvoston kanslian määräyksen mukaisesti valtioneuvoston kanslian antamaan tutkimuslupaan.

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

Arkistointilain ehdotetun 5 §:n 4 momentin mukaan, mitä 2 luvussa säädetään viranomaisen asiakirjasta, sovelletaan myös muihin lainsäädäntö- tai hallitusvaltaa käyttävälle elimelle sen tehtävien johdosta saapuneisiin ja sen toiminnan yhteydessä laadittuihin asiakirjoihin. Ehdotetun 5 §:n 4 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ehdotetun lain 3 §:n 2 kohdan mukainen viranomaisen asiakirjan määritelmä on kytketty julkisuuslain 5 §:n 2 momentin viranomaisen asiakirjan määritelmään. Yleistä määritelmää täydennettäisiin säätämällä, että viranomaisen asiakirjoja koskevat lain 2 luvun säännökset koskisivat lainsäädäntö- ja hallitusvaltaa käyttävien elinten asiakirjoja nykyistä oikeustilaa vastaavalla tavalla. Lisäksi todetaan, että valtioneuvoston osalta ehdotetun 4 momentin viranomaisen asiakirjan määritelmää laajentava säännös koskisi ainoastaan hallituksen asiakirjoja.

Valtioneuvoston kanslia viittaa lausuntoonsa 10.3.2025, jossa se kiinnitti huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnoksessa ei esitetty muutoksia julkisuuslakiin siltä osin kuin kyseisessä laissa viitataan arkistolainsäädäntöön. Julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa säädetään julkisuuslain soveltamisesta sisäisen työskentelyn asiakirjoihin. Voimassa olevan säännöksen mukaan julkisuuslakia sovelletaan sisäisen työskentelyn asiakirjoihin vain, jos ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.

Arkistointilakia koskevan esityksen perusteluissa (s. 5) on todettu, että voimassa olevassa arkistolaisissa ei säädetä asiakirjojen liittämisestä arkistoon ja että säännös on osoittautunut oikeuskäytännössä tulkinnanvaraiseksi. Perusteluissa on myös todettu, että julkisuuslain ajantasaistamista koskevan työryhmämietinnön (OM 2023:32) lakiehdotuksessa viranomaisen asiakirjaa koskevalla sääntelyllä ei ole kytkentää arkistolakiin. Valtioneuvoston kanslia toivoi lausunnossaan 10.3.2025, että uuden arkistointilain säätämisen yhteydessä ajantasaistettaisiin myös julkisuuslain 5 §:n 4 momentti. Lausunnossaan valtioneuvoston kanslia katsoi, että mikäli kyseistä säännöstä ei tässä yhteydessä muuteta, aiheuttaa siinä käytetty käsite ”arkistoon liittäminen” jatkossa vain kasvavia soveltamis- ja tulkintaongelmia.

Arkistointilakia koskevassa esityksessä julkisuuslakia ei ehdoteta muutettavaksi. Esityksestä saa sen vaikutelman, että tarkoitus ei ole muuttaa julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaista julkisuuslain sovellettavuutta. Esityksen perusteluihin (s. 5 ja 86–87) sisältyy kuitenkin osittain hieman ristiriitaisia kirjauksia tähän liittyen. Ehdotettu sääntely jättää tulkinnanvaraisuutta siinä, että jos sisäisen työskentelyn asiakirjat kuuluvat uuden arkistointilain soveltamisalan piiriin (lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentti), tulevatko ne tällöin myös julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaisesti julkisuuslain soveltamisalan piiriin, ts. onko ne arkistolainsäädännön mukaan liitettävä arkistoon.

Arkistointilakia koskevan esityksen perusteluissa todetaan (s. 84) sen suhteesta muihin esityksiin, että esityksen kanssa samaan aikaan on eduskunnassa käsitellyssä esitys valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (HE 137/2025 vp). Perusteluissa todetaan edelleen, että arkistointilain esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtioneuvoston kanslia on pitänyt tarkoituksenmukaisena, että säädettäessä valtioneuvoston kanslian asemasta asiakirjojen arkistoinnissa hallituksen arkistoa koskeva lakimuutos tulisi huomioida myös arkistointilain sanamuodoissa vastaavalla tavalla kuin tasavallan presidentin asiakirjojen arkistointi.

Arkistointilakia koskevassa esityksessä lain soveltamisalaan ehdotetaan lisättäväksi myös muut lainsäädäntö- tai hallitusvaltaa käyttävälle elimelle sen tehtävien johdosta saapuneet ja sen toiminnan yhteydessä laaditut asiakirjat. Ehdotettu sääntely jättää tulkinnanvaraiseksi, kuuluvatko sisäisen työskentelyn asiakirjat uuden arkistointilain soveltamisalaan ja tulevatko ne tällöin myös julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaisesti julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan tämä aiheuttaa hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen osalta jatkossa vain kasvavia soveltamis- ja tulkintaongelmia.

Hallituksen arkistoon tallennettavista asiakirjoista esitetään (HE 137/2025 vp) säädettäväksi valtioneuvostosta annetussa laissa. Valtioneuvostosta annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetulla hallituksen arkistoon tallennettavia asiakirjoja koskevalla sääntelyllä pyritään selkeyttämään hallituksen arkiston oikeudellista asemaa. Se, että hallituksen arkistoa koskeva sääntely ilmenisi valtioneuvostosta annettusta laista, tukisi tämän tavoitteen toteutumista. Hallituksen arkistoon tallennetaan asiakirjoja, joilla arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa, vaikka voimassa oleva lainsäädäntö ei velvoita niiden arkistointiin. Valtioneuvostosta annetun lain muuttamista koskevan hallituksen esityksen tavoitteena onkin turvata hallituksen asiakirjojen tallentamista, säilyttämistä ja käytettävyyttä historiallisiin ja tieteellisiin tutkimuksen tarkoituksiin. Edellä sanottu huomioon ottaen valtioneuvoston kanslia pitää merkityksellisenä, että myös hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen osalta määritetään niiden yleisen edun mukainen arkistollinen arvo, ja niitä koskevat asiakirjojen turvalliseen tuleville sukupolville säilyttämiseen sekä saatavuuden ja käytettävyyden varmistamiseen liittyvät toimenpiteet. Julkisuuslain 5 §:n 4 momentista aiheutuvat soveltamis- ja tulkintaongelmat voitaisiin välttää ja edellä todetut tavoitteet toteuttaa muuttamalla arkistointilain ehdotettua 5 §:n 4 momenttia ja valtioneuvostosta annetun lain ehdotettua 26 b §:ää seuraavassa kuvatusti.

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

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

Lisäksi valtioneuvoston kanslia ehdottaa mietintövaliokuntana valtioneuvostosta annetun lain muuttamista koskevaa esitystä (HE 137/2025 vp) käsittelevälle perustuslakivaliokunnalle, että esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 26 b §:ään (hallituksen arkistoon tallennettavat asiakirjat) tehtäisiin vastaavasti seuraava muutos:

26 b §

Hallituksen arkistoon tallennettavat asiakirjat ja niiden arkistointi

Valtioneuvoston kanslia ylläpitää hallituksen arkistoa. 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 annetun lain (621/1999) 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja mutta joilla arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa.

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.

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

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hallituksen arkistoon tallennettavista asiakirjoista.