

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja
Erityisasiantuntija Anu Polojärvi

LAUSUNTO

24.11.2025

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

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

Sivistysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiassa. Oikeusministeriö on antanut esityksestä sen valmisteluvaiheessa lausunnon. Esityksen valmisteluvaiheessa oikeusministeriö arvioi esitystä julkisuuslakia ja tietosuoja sääntelyä koskevin osin. Oikeusministeriö kiinnitti lisäksi lausunnossaan huomiota ehdotetun sääntelyn vaikutuksiin oikeusministeriön hallinnonalan viranomaisissa. Ehdotettua sääntelyä ja esityksen perusteluita on täydennetty ja täsmennetty jatkovalmistelussa. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin valiokunnan huomiota vielä seuraaviin esityksen jatkovalmistelussa lisätyihin ehdotuksiin.

Suhde julkisuuslakiin

Esityksen valmisteluvaiheessa oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota tarpeeseen varmistua siitä, ettei ehdotetulla arkistointilain sääntelyllä kavenneta viranomaisten asiakirjojen julkisuutta. Julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa säädetään viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoista, jotka jäävät kyseisen lain soveltamisalan ulkopuolelle, jos ne eivät sisällä sellaisia tietoja, että ne tulisi arkistolainsäädännön mukaan liittää arkistoon. Säännös vaikuttaa viranomaisen toiminnassa muodostuvien asiakirjojen julkisuuteen ja sitoo viranomaisen asiakirjan käsitteen osin arkistolakiin. Voimassa olevassa arkistolaisissa ei kuitenkaan ole säädetty asiakirjojen liittamisestä arkistoon, vaan lain 6 §:n 1 momentin mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet

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

arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Julkisuuslain säännös on osoittautunut oikeuskäytännössä tulkinnanvaraiseksi (ks. esim. KHO 2015:171, KHO 2017:157, KHO 2020:113 ja KHO 2021:152).

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin muuttaminen on ollut arvioitavana osana julkisuuslain sääntelyn uudistamista. Julkisuuslain ajantasaistamista koskevan työryhmän mietinnössä (OM 2023:32, s. 124) arvioitiin, että arkistoon liittämisen vaatimukselle on annettu oikeuskäytännössä asiakirjan luonteeseen verrattuna vähäistä painoarvoa, ja oikeustila on osiltaan muuttunut tiedonhallintalain säätämisen jälkeen. Mietinnössä esitettiin julkisuuslain 5 §:n 4 momentin muuttamista siten, että yhteydestä arkistolakiin luovuttaisiin korvaamalla se viittauksella tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin 2–5 kohdan mukaisiin perusteisiin tiedon säilytystarpeen arvioinnista, jotka ohjaavat lain soveltajaa selkeämmin siitä, mitkä sisäisen työskentelyn asiakirjat olisivat viranomaisen asiakirjoja.

Jatkovalmistelussa esityksen 1. lakiehdotukseen on lisätty uusi arkistointia koskeva 2 §, jonka mukaan arkistointi käsittää asiakirjojen ja tietoaineistojen yleisen edun mukaisen arkistollisen arvon määrittämiseen sekä niiden turvalliseen tuleville sukupolville säilyttämiseen ja saatavuuden ja käytettävyyden varmistamiseen liittyvät toimenpiteet. Pykälän säännöskohtaisten perustelujen (s. 47–48) mukaan ”ehdotetun säännöksen tarkoituksena on selkeyttää ehdotetun arkistointilain sääntelyn kohdetta ja sen suhdetta muuhun lainsäädäntöön. Kyse ei olisi luonteeltaan tyhjentävästä määritelmäsäännöksestä. --- Säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevan arkistolain 8 §:n 3 momentin mukaista asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen pysyvää säilyttämistä. Muussa lainsäädännössä termejä arkistointi ja pysyvä säilyttäminen käytetään eri merkityksissä, minkä vuoksi laissa ei säädettäisi pysyvästä säilyttämisestä arkistoinnin synonyyminä. Termien täsmällistä merkitystä tulee arvioida tapauskohtaisesti erikseen.” Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole kuitenkaan arvioitu, vastaisiko ehdotettu arkistoinnin käsite julkisuuslaissa käytettyä arkistokäsitettä. Ehdotettavalla arkistointilailla on yhteys niin tietosuojasääntelyyn, tiedonhallintalakiin kuin julkisuuslakiin, mikä osaltaan tekee sääntelykokonaisuudesta haastavan. Ehdotettavan arkistoinnin määritelmän osalta jää erityisesti suhteessa julkisuuslakiin tältä osin epäselväksi, olisiko säännöksellä heijastusvaikutuksia julkisuuslain soveltamiseen. Valiokunnan tulisi vielä varmistua siitä, että ehdotetuilla muutoksilla ei todella kavenneta julkisuusperiaatetta siten kuin säätamisjärjestysperusteluissa (s. 86–87) on tuotu esiin.

Tietosuojasääntely

Esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n 1 momentissa säädetään, tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 13 kohdassa tarkoitettuja geneettisiä tietoja sisältäviin arkistoitaviin asiakirjoihin ja tietoaaineistoihin. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 66) ”ehdotetussa pykälässä on osin kyse kansallisen liikkumavaran käytöstä suhteessa tietosuoja-asetukseen. On perusteltua ja johdonmukaisuuden kannalta tärkeää, että yleisen edun mukaiselle arkistoinnille vahvistetaan kansalliset säännöt. Perustelujen mukaan asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistointiin sovellettaisiin myös tietosuojalain 32 §:n ja tietosuoja-asetuksen 89 artiklan säännöksiä.”

Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 8 kohdassa säädetään tutkimus- ja kulttuuriperintöaineistojen käsittelemisestä yleishyödyllisessä arkistointitarkoituksessa, joka tietosuojalain esitöiden (HE 9/2018 vp, s. 91) mukaan on suppeampi käsite kuin yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus. Tältä osin jää siten epäselväksi, onko tarkoitus, että muiden kuin geneettisten erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta sovellettavaksi tulisi tietosuojalain 6 §:n sääntely. Tällöin vaikuttaisi perustellummalta tietosuojalain 6 §:n poikkeusperusteisiin viittaamisen sijaan mahdollistaa erityisten henkilötietoryhmien ja rikoksia koskevien tietojen käsittely suoraan tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklan salliman liikkumavaran mukaisella erityislainsäädännöllä huomioiden, että valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn tulee perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti olla riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista (PeVL 14/2018 vp, s. 5–6).

Esityksen 1. lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentin mukaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta kansalliseen arkistotietovarantoon sisältyvien henkilötietojen käsittelyyn. Säännöksessä olisi mahdollista viitata tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädettyihin suojatoimiin, huomioiden sen, että säännös jättää rekisterinpitäjälle liikkumavaraa käsittelyyn sovellettavien suojatoimien määrittämisessä. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että vaikka ehdotettavan pykälän 1 momentissa poiketaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetystä lähtökohtaisesta kiellosta käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja mukaan lukien geneettiset tiedot, ehdotettavan 19 §:n 2 momentissa mahdollistettaisiin erikseen geneettisten tietojen käsitteleminen. Momentin mukaan sen lisäksi, mitä tietosuojalain 6 §:n 1 momentissa säädetään, tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 13 kohdassa tarkoitettuja geneettisiä tietoja sisältäviin kansalliseen arkistotietovarantoon sisältyviin

asiakirjoihin ja tietoaineistoihin. Mikäli säännöksen kohdalla on tarkoituksena perustaa erityisten henkilötietoryhmien käsittely suoraan 9 artiklan 2 kohdan salliman liikkumavaran mukaiseen erityislainsäädäntöön, ei tietosuojalakiin viittaaminen säännöksessä vaikuttaisi tarpeelliselta.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että lukuun ottamatta 1. lakiehdotuksen 8 §:ää, esityksessä ei säädetä tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettuihin rikostuomioihin ja rikoksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittelemisen perusteesta. Ehdotetussa sääntelyssä tai sen perusteluissa ei ole myöskään huomioitu perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisiksi katsomia tietoja, kuten tietoja henkilön sosiaalihuollon asiakkuudesta, jotka eivät sisälly tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, mutta joiden käsitteystä voidaan myös tietosuoja-asetuksen puitteissa säätää yksityiskohtaisesti (PeVL 15/2018 vp, s. 38—39, ks. myös PeVL 4/2021 vp, kappale 8 ja 9).

Kansallisarkiston määräyksenantovaltuudesta

Esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentin mukaan Kansallisarkisto voi antaa viranomaisille tarkempia määräyksiä 1 momentissa säädettyjen tehtävien teknisistä toteuttamistavoista sekä arkistoinnissa käytettävistä tiedostomuodoista ja tiloista. Oikeusministeriö toteaa, että kyseinen määräyksenantovaltuus on esityksen lausuntokierroksen jälkeisessä jatkovalmistelussa muuttunut siten, että määräyksenantovaltuuden piiriin on lisätty Kansallisarkiston toimivalta antaa tarkempia määräyksiä arkistoinnissa käytettävistä tiloista. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa ei tarkemmin avata, minkälaisia toimenpiteitä tiloja koskeva määräys voisi edellyttää. Voisiko Kansallisarkisto esimerkiksi määrätä viranomaisen toteuttamaan kustannusvaikutuksiltaan huomattavia rakentamistoimenpiteitä. Tässä suhteessa tiloja koskeva avoin ja monitulkintainen määräyksenantovaltuus ei vaikuttaisi vastaavan sitä, mitä perustuslain 80 §:n 2 momentissa ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevassa tulkintakäytännössä edellytetään viranomaisen määräyksenantovaltuuksilta. Huomattavaa on myös, että julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 15 §:ssä säädetään tietoaineistojen turvallisuuden varmistamisesta, sisältäen nähtävästi myös käytettäviin tiloihin kohdistuvia velvoitteita.