

Viite
HE 169/2025 vp

Eduskunnan sivistysvaliokunta
SiV@eduskunta.fi

Yhteyshenkilö
Maakunta-arkistonhoitaja Åke Söderlund

Asia

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan sivistysvaliokunta pyysi 18.11.2025 Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta. Ahvenanmaan maakunnan hallitus kiittää tästä mahdollisuudesta lausua asiasta.

Ahvenanmaan maakunnan hallitusta ei ole aiemmin otettu huomioon lakiehdotuksen lausuntokierroksella (lausuntopyynnön diaarinumero: VN/23654/2021). Siksi maakunnan hallituksella on ollut koko esitys, yksityiskohtaiset perustelut mukaan lukien, käytettävissään ruotsiksi vasta 18.11.2025 alkaen. Näin ollen maakunnan hallituksella ei ole ollut mahdollisuutta kattavan arvion tekemiseen lakiehdotuksen sisällöstä ja vaikutuksista. Siksi maakunnan hallitus tuo esiin vain aivan keskeisimmät asiat, ja toivoo, että valiokunta ottaa yhteyttä Ahvenanmaan maakunta-arkistoon, jos se tarvitsee tarkempia selvityksiä ja selityksiä.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus haluaisi varmistua siitä, että seuraaviin asioihin kiinnitetään huomiota:

- Valtion ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välistä toimivallan jakoa ja Ahvenanmaan yksikielistä asemaa ei ole otettu huomioon lainsäädäntöprosessin aikana.
- Valtakunnan arkistointilain uudistamista koskevassa ehdotuksessa ei ole otettu huomioon Ahvenanmaan laajaa ja kattavaa toimivaltaa arkistolaitosta koskevissa asioissa. Tämä toimivalta kattaa myös valtion viranomaiset – Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 14 kohdan, 23 §:n, 27 §:n 39 kohdan ja 30 §:n 17 kohdan mukaan. Myöskään ahvenanmaalaisen tiedonhallintalain säätämistä ei ole otettu huomioon säädösvalmistelussa.
- Koska Ahvenanmaan maakunta-arkistolla ei ole sähköistä päätearkistoa käytettävissään, voidaan pitää kohtuullisena, että valtakunnan lainsäädännössä Ahvenanmaan osalta otetaan huomioon tarve siirtää arkistoituja tietoja valtion

viranomaisilta päinvastaiseen suuntaan, eli digitaalisesta analogiseen (eikä pelkästään analogisesta digitaaliseen).

- Arkistointilain yhtymäkohdat valtakunnan tiedonhallintalain kanssa jäävät epäselviksi erityisesti Ahvenanmaan osalta, kun kyseinen lainsäädäntö ei pääosin ole voimassa siellä. Lisäselvitykset ovat tarpeen esimerkiksi sen suhteen, miten tiedonhallintamallia voitaisiin hyödyntää Ahvenanmaalla toimivissa valtion viranomaisissa.
- Epäselväksi jää, mitä kansallisella arkistotietovarannolla pyritään saavuttamaan. Tähän liittyen monet pilvipalvelujen käyttöä koskevat sekä yksityiskohtaiset että yleisen tason kysymykset sivuutettiin mahdollisesti tahallisesti lakiehdotuksessa. Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoo, että monet tietoyhteiskunnan kehittämiseen liittyvät kysymykset edellyttävät jatkuvaa valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välistä vuoropuhelua, jossa Ahvenanmaan erityisasema otetaan huomioon sekä lainvalmistelussa että ohjeistavien asiakirjojen valmistelussa hallinnon eri tasoilla.

Lakiehdotuksen suhde Ahvenanmaan itsehallintoon

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 14 kohdan mukaan arkistolaitos kuuluu Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan sellaisten tietojen osalta, jotka syntyvät maakunnan hallituksessa ja sen alaisissa viranomaisissa sekä Ahvenanmaan kunnissa. Ahvenanmaalla toimivien valtion viranomaisten arkistoyksiköiden ja niihin sisältyvien tietojen osalta on kuitenkin noudatettava valtakunnan arkistointilainsäädäntöä itsehallintolain 27 §:n 39 kohdan ja Ahvenanmaan maakunnan arkistolain 2 §:n 2 momentin mukaisesti. Säännös on syntynyt siksi, että arkistoyksiköt ovat kulttuuripoliittisesti hyvin merkittäviä. Ahvenanmaalla toimivien valtion viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen ja tietojen on oltava itsehallinnon käytettävissä. Säännös tarkoittaa sitä, että muun muassa valtakunnan viranomaisille kuuluvien tietojen säilyttämistä koskevista määräajoista ja niiden poistamisesta säädetään valtakunnan lainsäädännössä. Itsehallintolainsäädännön mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja Ahvenanmaan maakuntapäivät lainsäätäjänä ovat ensisijaisesti vastuussa Ahvenanmaan oikeusvaltion kehittämisestä. Tämän toteuttamiseksi lainsäädäntövalta on jaettu siten, että valtakunnan julkisuuslainsäädäntö ja tietoturvalainsäädäntö koskevat Ahvenanmaalla toimivia valtion viranomaisia, kun taas oikeus pitää hallussa, hallita ja omistaa tietoja siirtyä Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle itsehallintolain 30 §:n 17 kohdan ja Ahvenanmaan maakunnan arkistolain 2 §:n mukaisesti. Arkistoyksikön käsite ei ole sidottu aineiston tekniseen muotoon, vaan arkistoyksikkö voi koostua pienemmistä niin sanotuista tietokohteista. Lainsäädäntö koskee sekä analogisia että digitaalisia asiakirjoja, sähköisesti tuotettuja ja säilytettyjä asiakirjoja, "tietoaineistoja" lakiehdotuksessa esitetyssä merkityksessä ym.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoo, että esityksessä ehdotetaan isoja muutoksia arkistolaitosta ja tiedonhallintaa sääntelevään lainsäädäntöön ja että tällä alalla tehtävillä

muutoksilla on suuri merkitys Ahvenanmaalle. Siksi Ahvenanmaan maakunnan hallituksen osallistaminen lain valmisteluun aikaisessa vaiheessa olisi ollut tärkeää.

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan nykyisen arkistolain 2 §:n 2 momenttiin sisältyvää informatiivista säännöstä, jonka mukaan Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin viranomaisiin sovelletaan, mitä maakuntalaeissa säädetään taikka niiden nojalla säädetään tai määrätään, ei sisällytettäisi lakiin. Kyse on säädösteknisestä muutoksesta, joka ei muuttaisi nykyistä oikeustilaa. Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoo, että on hyvin tärkeää tuoda erityisesti esiin, että valtakunnan lainsäädännössä ei ole syytä erityisesti kiinnittää huomiota Ahvenanmaahan. Tämä ei kuitenkaan saa johtaa sellaiseen lakiin, joka ei ota huomioon, mitä jaettu toimivalta arkistolaitosta koskevista asioissa tarkoittaa. Nyt käsiteltävänä olevan lain valmistelussa olisi pitänyt ottaa huomioon, että suuria määriä arkistoyksiköitä, joihin sisältyy erilaisia tietoja, toimitetaan valtion virastoilta Ahvenanmaan maakunta-arkistolle. Se, mitä tämä tarkoittaa tiedonhallintaprosessien jatkokehittämisen kannalta, on erityisen tärkeää monista eri näkökulmista.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoo, että lakiehdotuksessa on tehty virheellinen ja riittämätön Ahvenanmaan itsehallintolain tulkinta Ahvenanmaan oikeudesta ja velvollisuudesta hallita Ahvenanmaan yhteiskuntaa koskevia tietoja ja asiakirjoja. Tämä tulkinta löytyy esityksen sivulta 51.

Lakiehdotuksen 2 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa arkistolakia vastaavasti Ahvenanmaan maakunnassa toimivista valtion viranomaisista ja pidettäisiin voimassa raja, jonka mukaisesti lakia sovellettaisiin Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin valtion viranomaisiin Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 30 §:n 17 kohdassa säädettyin rajoituksin. Kyseisen lainkohdan mukaan maakunnassa toimivilta valtion viranomaisilta peräisin oleva arkistoaineisto voidaan siirtää pois maakunnasta vain maakunnan hallituksen kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen.

Sen jälkeen tosin todetaan näin:

"Säännös voi tekninen kehitys huomioiden olla osin tulkinnanvarainen valtakunnallisten, myös Ahvenanmaalla toimivien virastojen kohdalla. Selvää kuitenkin on, että maakunnan on voitava lainkohdan perustelujen (HE 73/1990 vp, s. 85/I) mukaisesti neuvotteluissa vaikuttaa valtion viranomaisilta maakunnasta peräisin olevaa arkistoaineistoa koskevaan tiedonhallintaan, vaikka sitä koskeva lainsäädäntö ja hallinto kuuluvat valtakunnan viranomaisille."

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen mielestä on hyvin tärkeää tuoda esiin, että itsehallintolaki ei voi joutua tulkinnan kohteeksi teknisen kehityksen myötä, joka on jatkuvasti johtanut ja johtaa uusiin tallennusmuotoihin medioiden ja tiedostomuotojen

ym. osalta. Itsehallintolaki on tekniikkaneutraali ja perustuslaintasoinen laki, ja siten hierarkkisesti valtakunnan arkistointilain ja tiedonhallintalain yläpuolella. Muun perustuslaintasoisien lainsäädännön tapaan tulkinta on tehtävä ensisijaisesti sanamuodon perusteella. Itsehallintolain 69 §:n mukaan itsehallintolakia ei voi muuttaa eikä kumota eikä siitä voida poiketa muuta kuin eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksiin. Ei ole myöskään olemassa säännöksiä siitä, että arkistolaitos koskisi tai olisi koskenut vain analogisia asiakirjoja ja niiden fyysistä sijoittamista, ja että digitaaliset asiakirjat liittyisivät ensisijaisesti digitalisaatioon, vaan arkistolaitos huolehtii edelleen prosessien ohjauksesta ja asiakirjojen säilyttämisestä. Arkistointilainsäädäntö on tekniikkaneutraalia. Ahvenanmaalla toimivat valtion viranomaiset eivät näin ollen voi Suomen arkistolain nojalla ja Ahvenanmaan maakuntapäivien kanssa neuvottelematta siirtää sähköisiä asiakirjoja ja tietoja ehdotettuun kansalliseen arkistotietovarantoon. Ahvenanmaalaisen hallinnon ja yhteiskunnan oikeus hallita, omistaa ja käyttää näitä tietoja on turvattava Ahvenanmaan itsehallintolain säännösten nojalla.

Toiminnasta lyhyesti laajempaan näkökulmaan keskittyen

Valtakunnan tulkinta EU:n yleisestä tietosuojasetuksesta (GDPR) poikkeaa muiden Pohjoismaiden ja eräiden muiden maiden tulkinnasta, mikä on johtanut tiedonhallintalain säätämiseen, joka ei kuitenkaan ole voimassa Ahvenanmaalla. Se ei pääosin koske myöskään Ahvenanmaalla toimivia valtion viranomaisia. Vuonna 2019, jolloin tiedonhallintolaki säädettiin, tiedon elinkaari jaettiin valtakunnassa kahteen vaiheeseen, joista ensimmäisen merkitys melko pitkälti vastasi vaihetta, jossa tieto säilytettiin ensisijaiseen tarkoitukseensa ja tietoturvalainsäädännön mukaisesti erityisen asianomaisen viranomaisen hallussa. Toinen vaihe, niin sanottu arkistovaihe, kattoi pysyvän vaiheen, jossa tiedot säilytettäisiin ikuisesti. Valtakunnan voimassa olevassa arkistolaissa arkistointi ja arkistotoimi on muotoiltu aivan toisin: arkisto syntyy silloin kun asiakirjat syntyvät tai kun niitä otetaan vastaan. Tämä on edelleen vakiintunut käsitys Suomen rajojen ulkopuolella.

Sekä tiedonhallintalain (906/2019, katso erityisesti 3 §:n viimeinen momentti) että sitä edeltäneen julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011, katso erityisesti 2 §) ja niiden esitöiden valmistelussa poistettiin Ahvenanmaalla toimivia valtion viranomaisia koskeneet kappaleet. Syynä tähän oli Ahvenanmaan laaja ja kattava toimivalta arkistolaitosta koskeissa asioissa. Molemmat lait oli säädetty nimenomaisesti ohjaamaan sähköistä ja digitaalista tiedonkäsittelyä julkishallinnossa.

Ahvenanmaalla arkistotoimi tarkoittaa (sekä valtakunnassa että Ahvenanmaalla voimassa olevan arkistolainsäädännön mukaan) kaikkea ennakollista toimintaa, joka johtaa arkiston syntymiseen, joko analogisesti tai sähköisesti tai molemmissa muodoissa, alkaen asiakirjan saapumisesta viranomaiselle tai laatimisesta viranomaisessa päättyen siihen, kun asiakirja siirretään Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja tarkemmin sanottuna Ahvenanmaan maakunta-arkistolle jatkokäyttöön ja pysyvään säilytykseen tai vaihtoehtoisesti poistetaan.

Näin ollen Ahvenanmaan maakunnan hallituksella on oikeus osallistua valtion viranomaisten toimintaa Ahvenanmaalla koskevan asiakirjahallinnon ja arkistotoimen ohjaukseen (katso myös HE 73/1990 vp, s. 85/l). Näin ollen on varmistettava, että Ahvenanmaa saa aikaisessa vaiheessa mahdollisuuden osallistua valtakunnan uusien digitaalisten järjestelmien ja ratkaisujen tekoon.

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen alaisuudessa toimiva Ahvenanmaan maakunta-arkisto on Ahvenanmaan arkistolaitos. Maakunta-arkiston toimivaltuuksia on vahvistettu vaiheittain sen perustamisesta vuonna 1978 lähtien siten, että Ahvenanmaan maakunta ei enää ole Kansallisarkiston toiminta-alue tai toiminta-alueen osa. 1970-luvulta lähtien valtion viranomaisten arkistoyksiköitä on säännöllisin toimituksin siirretty Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle, joka on siten ottanut hallintaansa arkistoyksikön käsitteen kattamat tiedot. Lainsäädäntö määrää valtion edelleen toimittamaan Ahvenanmaan julkishallintoa koskevat asiakirjansa niiden ensisijaisesta teknisestä muodosta riippumatta Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja tarkemmin sanottuna Ahvenanmaan maakunta-arkistolle.

Kehitys on johtanut siihen, että valtion viranomaisten hallussa ja hallinnassa olevat tiedot ovat suurelta osin olemassa vain sähköisessä muodossa. Se, että valtakunnassa tehtävät esimerkiksi sähköistä tiedonhallintaa ja arkistointia koskevat ratkaisut ovat pitkälti yhteensopivia Ahvenanmaalla tehtävien ratkaisujen ja järjestelmien kanssa, hyödyttää monia toimijoita. On todella tärkeää, että valtion viranomaisten hallitsemat ja järjestelmissään käsittelemät tiedot voidaan siirtää tuleviin Ahvenanmaalla hallittaviin sähköisiin arkistoihin. Näin ollen on keskeistä, että Ahvenanmaan maakunta-arkisto myös jatkossa saa mahdollisuuden vaikuttaa sähköisten tietokohteiden käsittelyyn valtion viranomaisissa ja niihin master- ja metatietorakenteisiin, joita käytetään ahvenanmaalaiseen digitaalisessa/sähköisessä muodossa luotavaan aineistoon. Tämä johtaa tarpeeseen saada ruotsinkielisiä metatietoja koskeva vaatimus lainsäädäntöön sellaisissa yhteyksissä kuin esimerkiksi lakiehdotuksen 11 §, johon ehdotetaan vaatimusta metatietojen ymmärrettävyydestä, mutta jossa ei mainita, että tämä liittyy myös ruotsin kieleen ja ahvenanmaalaisiin IT-järjestelmiin tehtäviin siirtoihin.

Lakiehdotuksen yhtymäkohdat valtakunnan tiedonhallintalakiin

Lakiehdotuksessa ehdotetaan voimassa olevan arkistolain 8 §:n säännöksen kumoamista. Se koskee arkistonmuodostajan (viranomaisen) velvollisuutta laatia ja ylläpitää tietojaan koskevaa arkistonmuodostussuunnitelmaa. Ehdotetussa laissa asiakirjojen arkistoinnin suunnittelu olisi jatkossa osa tiedonhallintamallia, eikä erillisestä arkistonmuodostussuunnitelmasta säädettäisi. Arkistointitoimia koskevat tiedot ja arkistojen ylläpito sisältyisivät jatkossa tiedonhallintalain 5 §:n mukaiseen tiedonhallintamalliin.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoo, että muutos voi johtaa siihen, että Ahvenanmaalla toimivat valtion viranomaiset jätetään täysin sääntelyn ulkopuolelle viranomaisten asiakirjahallintoa ja arkistotoimea koskevan suunnitelmallisen järjestämisen sekä niiden arkistonmuodostussuunnitelman tai vastaavan ohjeistavan asiakirjan laatimista ja ylläpitämistä koskevan velvollisuuden osalta. On varmistettava, että Ahvenanmaan maakunta-arkiston mahdollisuuksia osallistua valtion viranomaisten asiakirjahallinnon ja arkistotoimen ohjaukseen ei heikennetä eikä vaaranneta, kun muutos otetaan valtakunnan arkistolainsäädäntöön, ja että Ahvenanmaan maakunta-arkisto voi myös jatkossa saada tiedot, joita se tarvitsee voidakseen ryhtyä hoitamaan valtion viranomaisten asiakirjojen ja tietojen arkistointia ja hallintaa, kun ne siirretään Ahvenanmaan maakunta-arkistoon, riippumatta siitä, ovatko tiedot analogisessa vai sähköisessä muodossa.

Lakiehdotusta ja sen kieliasua koskevia huomioita

Lakiehdotuksen ruotsinkielisessä versiossa näyttää olevan useita käsitteellisiä eroavuuksia suomenkieliseen versioon verrattuna. Ne ovat lyhyen vastausajan lisäksi vaikeuttaneet tämän lausunnon valmistelua. Jäljempänä on muutamia huomioita, jotka voivat tulevaisuudessa aiheuttaa hankaluuksia eri kieliversioiden tulkinnassa: Nimitystä "Valtionarkisto (Statsarkivet)" käytetään Kansallisarkiston (Riksarkivet) sijaan, välillä arkistotoimi on ruotsiksi arkivfunktion ja välillä arkiveringsfunktion, "asiointilakiin (ärendehanteringslagen)" viitataan, kun ilmeisesti tarkoitetaan tiedonhallintalakia.

Uuden käsitteen "informationsmaterial (tietoaineisto)" käyttöön ottaminen on vaikeaselkoista tässä yhteydessä ruotsin kielellä, kuten myös pohjoismaisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä, joissa kyseistä käsitettä on perinteisesti käytetty asiayhteydessä, jossa on puhuttu "mainos- ja tiedotusmateriaalista (reklam- och informationsmaterial)".

Esityksessä ehdotetaan muutoksia valtakunnan tiedonhallintalain 10 §:ään, joka koskee julkisen hallinnon tiedonhallintalautakuntaa. Ahvenanmaan maakunnan hallitus huomauttaa, että tämän ehdotetun pykälän suomen- ja ruotsinkieliset versiot eivät näytä vastaavan toisiaan, vaan ne voidaan ymmärtää eri tavoin.

Tämän lisäksi tiedonhallintalautakunnan ohjauksen kehittäminen siten, että se kattaa myös arkistoinnin tilanteessa, jossa valtiovarainministeriö on ilmoittanut, että tiedonhallintalautakunta ollaan lakkauttamassa(?), voi herättää kysymyksiä.¹ Ahvenanmaan osalta on myös tärkeää huomauttaa, että tällä viranomaisella, kuten ei monella muullakaan viranomaisella, joka on joko suoraan tai epäsuorasti saanut lisää toimivaltaa arkistolaitosta koskevassa toiminnassa toimivaltuuksiensa ja velvollisuuksiensa

¹ https://valtioneuvosto.fi/-/10623/tiedonhallinnan-tukea-on-tarkoitus-uudistaa?languageId=sv_SE

puitteissa, ei aina ole ohjeistavissa asiakirjoissaan sääntelyä siitä, että sen tulisi huomioida Ahvenanmaan maakunta työssään, joka tosiasiallisesti vaikuttaa Ahvenanmaan tiedonhallintaan ja arkistohallintoon.

Yhteenveto

Ahvenanmaan maakunnan hallitus kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että valtakunnalla on itsehallintolain 33 §:n mukaan velvollisuus hankkia maakunnan hallituksen lausunto asioista, joilla on erityistä merkitystä maakunnalle, ja lakien osalta tämä velvollisuus löytyy itsehallintolain 28 §:n 2 momentista. Koska Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ei annettu mahdollisuutta lausunnon antamiseen esityksestä totuttuun tapaan, maakunnan hallitus katsoo, että valtakunta ei ole täyttänyt Ahvenanmaan itsehallintolain 33 §:n mukaisia velvoitteitaan.

Valtakunnan tulee myös huomata, että maakunnan hallituksella ei tällä hetkellä ole sähköistä arkistoa, johon se voisi vastaanottaa sähköisiä asiakirjoja valtion viranomaisilta, ja että tiedonhallintalaki (906/2019) ei pääosin koske Ahvenanmaalla toimivia valtion viranomaisia. Itsehallintolaki on tekniikkaneutraali ja perustuslain tasoinen laki, ja siten hierarkkisesti valtakunnan arkistointilain ja tiedonhallintalain yläpuolella. Muun perustuslaintasoisien lainsäädännön tapaan tulkinta on tehtävä ensisijaisesti sanamuodon perusteella. Itsehallintolain 69 §:n mukaan itsehallintolakia ei voi muuttaa eikä kumota eikä siitä voida poiketa muuta kuin eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Sellainen tulkinta ja lähtökohta, että Ahvenanmaan itsehallintolain velvoitteet eivät koskisi sähköisiä asiakirjoja, on siten ristiriidassa itsehallintolain kanssa ja se on myös Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:ssä tarkoitettu kielletty poikkeus.

Varamaneuvos,
opetus- ja kulttuuriministeri

Annika Hambrudd

Maakunta-arkistonhoitaja

Åke Söderlund

TIEDOKSI

Ahvenanmaan maakuntapäivien itsehallintopoliittinen lautakunta
oikeusministeriö, Janina Groop-Bondeström, lainsäädäntöneuvos
opetus- ja kulttuuriministeriö, Mari-Leena Talvitie, tiede- ja kulttuuriministeri
Ahvenanmaan valtuuskunta
Valtioneuvoston oikeuskansleri
Mats Löfström, kansanedustaja, perustuslakivaliokunta