

Lausunto

04.02.2025

Asia: VN/23654/2021/

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Kun viestintätapojen muuttumisen ja viestintäteknologian kehittymisen myötä erilaiset viestit tallennetaan tai tallentuvat aikaisempaa useammin jollekin alustalle, on entistäkin merkityksellisempää, minkälaisia viestejä pidetään viranomaisen asiakirjoina ja minkälaiset viranomaisten sisäiseen työskentelyyn liittyvät viestit katsotaan puolestaan viranomaisen asiakirjojen piiriin kuulumattomiksi. Viranomaisen asiakirjoissa esitetään yleensä viranomaisen näkemys, kanta tai linjaus, kun taas viranomaisen sisäiseen työskentelyyn liittyvissä viesteissä on kyse yksittäisten virkamiesten välisestä mielipiteen- tai kokemustenvaihdosta. Viranomaisten sisäisellä työskentelyllä voidaan tarkoittaa sekä yhden viranomaisen virkamiesten toimintaa että useamman viranomaisen virkamiesten toimintaa.

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetään viranomaisen asiakirjoihin liittyvästä julkisuusperiaatteesta. Julkisuuslaissa säädetään julkisuusperiaatteen toteuttamisesta ja sen rajoituksista. Tiedonhallintalain 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdissa säädetyn perusteella lain tarkoituksena on turvata samanaikaisesti sekä julkisuusperiaatteen toteutumista että viranomaistoiminnan tuloksellisuutta ja laadukkuutta. Tiedonhallintalaissa säädetään velvollisuudesta rekisteröidä viranomaisen asiakirjat viranomaisen asiakirjarekisteriin ja säilyttää ne niille määritettyjen säilytysaikojen mukaisesti. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun arkistointilain 1 §:n mukaan ehdotetun lain tarkoituksena olisi asiakirjallisen kulttuuriperinnön sekä tutkimuksellisesti arvokkaiden tietoineistojen säilymisen ja saatavuuden varmistaminen. Arkistolainsäädännössä säädetään velvollisuudesta arkistoida eli säilyttää pysyvästi osa viranomaisen asiakirjoista.

Viranomaisen asiakirjoina pidettävien viestien ja viranomaisen asiakirjojen piiriin kuulumattomiksi katsottavien viranomaisten sisäiseen työskentelyyn liittyvien viestien välisessä erottelussa on kyse toisaalta julkisuusperiaatteen sekä toisaalta viranomaistoiminnan tuloksellisuuden ja laadukkuuden turvaamisesta. Virkamiesten välisen kommunikoinnin vapauden säilyttämisen merkitystä

viranomaistoiminnan laadukkuuden turvaamisen kannalta ja viranomaisten sisäisen työskentelyn muotojen muuttumista on kuvattu julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietinnössä (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32 s. 47 ja 48 sekä 123-125).

Nykyisen julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaan lakia sovelletaan viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne on arkistolainsäädännön mukaan liitettävä arkistoon. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan julkisuuslakiin ei ole arvioitu olevan tarpeen esittää tältä osin muutoksia. Toisaalta hallituksen esitysluonnoksessa viitataan edellä mainittuun mietintöön. Mietinnössä ehdotetaan uutta julkisuuslakia ja sen 6 §:n 4 momentin 5 kohtaan säännöstä, jonka mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidettäisi viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja, jos asiakirjan sisältämät tiedot eivät ole merkityksellisiä tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin 2-5 kohdissa tarkoitettujen asiakirjojen säilytysaikoja määritettäessä huomioon otettavien perusteiden kannalta.

Viranomaisen asiakirjan määrittelystä muodostuu eräänlainen osittainen kehämääritelmä, kun tiedonhallintalakia ja arkistolainsäädäntöä sovelletaan julkisuuslaissa määriteltyihin viranomaisen asiakirjoihin (ks. tiedonhallintalain 2 §:n 4 kohta ja hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun arkistointilain 6 §:n 1 kohta), mutta julkisuuslain mukaisessa viranomaisen asiakirjan määritelmässä toisaalta viitataan osin arkistolainsäädäntöön tai viitattaisiin edellä mainitussa mietinnössä ehdotetusti osin tiedonhallintalakiin. Ehdotetun uuden julkisuuslain 6 §:n 4 momentin 5 kohdan sijainti lain viranomaisen asiakirjan määrittelevässä pykälässä ilmaisisi sinällään nykyistä sääntelyä selkeämmin sen, että kyseisessä kohdassa tarkoitettuja viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja ei pidettäisi viranomaisen asiakirjoina. Nykyisen julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa todetaan, että kyseisen kaltaisiin asiakirjoihin ei sovelleta julkisuuslakia, mutta säännöstä ei ole sijoitettu osaksi muut kuin viranomaisen asiakirjoina pidettävät asiakirjat määrittelevää momenttia.

Kun kaikki viranomaisen asiakirjat on tiedonhallintalain mukaan rekisteröitävä viranomaisen asiakirjarekisteriin ja säilytettävä niille määritettyjen säilytysaikojen mukaisesti ja kun tiedonhallintalain yhtenä tarkoituksena on varmistaa julkisuusperiaatteen toteutuminen, viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittujen asiakirjojen luonteen julkisuuslaissa tapahtuva määrittely olisi näkemykseni mukaan perusteltua kytkeä edellä mainitussa mietinnössä ehdotetun mukaisesti arkistolainsäädännössä säädettyjen asiakirjojen arkistointitarpeen määrittelyssä sovellettavien perusteiden sijasta tiedonhallintalaissa säädettyihin asiakirjojen viranomaisen asiarekisteriin rekisteröimis- ja säilytystarpeen määrittelyssä sovellettaviin perusteisiin. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun arkistointilain 8 §:ssä tarkoitettujen arvonmääritysten kohteena olisivat sinällään kaikki viranomaisen asiakirjat, mutta asiakirjojen arkistointi (nykyisen julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettu arkistoon liittäminen) koskisi ainoastaan osaa viranomaisen asiakirjoista. Asiakirjojen arkistoinnin tarkoituksena ei ole niinkään julkisuusperiaatteen toteutumisen, vaan edellä mainitun asiakirjallisen kulttuuriperinnön sekä tutkimuksellisesti arvokkaiden tietoaineistojen säilymisen ja saatavuuden varmistaminen. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun arkistointilain 8 §:n mukainen asiakirjojen arkistointitarvetta koskeva asiakirjojen arvonmääritys ja siinä pykälän 2 momentin mukaan huomioon otettavat perusteet palvelisivat tällaisia tutkimuksellisia tarpeita.

Nykyisen julkisuuslain 5 §:n 4 momentin viittaus arkistolainsäädännön mukaan arkistoon liitettäviin asiakirjoihin on nykyisellään hyvin tulkinnanvarainen, kun nykyisen arkistolain 6 §:n 1 momentissa taikka 7 tai 8 §:ssä ei ole säädetty sisällöllisiä kriteereitä asiakirjojen arkistoon liittämiseksi. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan siinä ehdotetun arkistointilain 8-11 §:n sääntely olisi tässä suhteessa nykyistä täsmällisempää. Kuten edellä on todettu, tiedonhallintalakiin julkisuuslaissa viittaaminen olisi kuitenkin näkemykseni mukaan arkistolainsäädäntöön viittaamista perustellumpaa tiedonhallintalain ja arkistolainsäädännön erilaisten tarkoitusten vuoksi.

Yksittäisten viestien luonteen arvioiminen viranomaisen asiakirjojen säilytys- tai arkistointitarpeen määrittämisessä huomioon otettaviksi säädettyjen perusteiden taikka niiden pohjalta laadittujen yleisluonteisten arkistonmuodostussuunnitelmien perusteella on haasteellista. Tämä koskee myös tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin 2-5 kohtien varsin avoimia ilmauksia, esimerkiksi henkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttamista ja todentamista. Arvioimisen haasteellisuutta ilmentää muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2021:152.

Hakonen Kimmo  
tiedusteluvalvontavaltuutettu