Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Asia: HE 169/2025 vp arkistointilaiksi ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamiseksi

Sivistysvaliokunta on pyytänyt minulta arviota ja asiantuntijalausuntoa siitä, tulisiko valiokunnan pyytää hallituksen esityksestä 169/2025 vp eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustuslakivaliokunnan lausunto. Sivistysvaliokunnan lausuntopyynnössä on eritelty valiokunnan asiantuntijalausuntojen perusteella ilmenneitä mahdollisia perustuslainmukaisuuden arviointia vaativia kohtia.

Hallituksen esitykseen sisältyy laajahko esityksen suhdetta perustuslakiin koskeva jakso (s. 84-91). Siinä esitystä on arvioitu erityisesti perustuslain 10 §:n (yksityiselämän ja henkilötietojen suoja), 12 §:n 2 momentin (tallennejulkisuus), 15 §:n (omaisuudensuoja), 16 §:n 3 momentin (tieteen vapaus), 21 §:n (oikeusturva), 80 §:n (lainsäädäntövallan delegointi), 121 §:n (kunnallinen itsehallinto) ja 124 §:n (julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle) kannalta. Minulla ei ole merkittäviä huomautuksia hallituksen esityksen säätämisjärjestysosiossa tehtyihin arvioihin.

Tarkastelen seuraavassa erikseen sivistysvaliokunnan lausuntopyynnössä mainittuja kysymyksiä, jotka lausuntopyynnön mukaan edellyttäisivät mahdollisesti perustuslainmukaisuuden arviointia.

Ensimmäisenä lausuntopyynnössä mainitaan arkistointilain 2 §:n sisältämä arkistoinnin määritelmä. Sen 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. Lausuntopyynnössä viitataan arvioon, jonka mukaan epäselväksi jää, olisiko säännöksellä heijastusvaikutuksia julkisuuslakiin. Tältä osin on epäilty, kavennetaanko

ehdotetuilla muutoksilla julkisuusperiaatetta toisin kuin esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan (s. 86-87).

Ehdotettu 2 §:n määritelmäsäännös rajoittuu määrittämään arkistoinnin sisältöä käsillä olevan lakiehdotuksen näkökulmasta. Se on luonteeltaan varsin yleinen, eikä sen voida katsoa sellaisenaan kaventavan julkisuusperiaatteen soveltamista. Arkistointilakiin sisällytettävällä arkistoinnin määritelmällä ei voida kaventaa julkisuuslain soveltamisalaa eikä siten myöskään julkisuusperiaatetta suhteessa julkisuuslain sääntelyyn. Ehdotettua sääntelyä ei tältä osin voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Toiseksi lausuntopyynnössä viitataan ehdotettuun 11 §:n 3 momentissa Kansallisarkistolle osoitettuun määräyksenantovaltaan. Sen mukaan Kansallisarkisto voi antaa viranomaisille tarkempia määräyksiä 1 momentissa säädettyjen tehtävien teknisistä toteuttamistavoista sekä arkistoinnissa käytettävistä tiedostomuodoista ja tiloista. Ehdotuksen on epäilty lausuntopyynnössä esitetyn perusteella olevan tiloja koskevin osin liian avoin ja monitulkintainen.

Esityksen perustelujen mukaan ehdotettu määräysvalta perustuu perustuslain 80 §:n 2 momenttiin (s. 87). Kyseisen säännöksen mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Kansallisarkiston määräyksenantovaltaa arvioitaessa on otettava huomioon, että 11 §:n 1 momentti sisältää nimenomaisen viranomaisiin kohdistuvan velvoitteen ylläpitää arkistoituja asiakirjoja sellaisissa tietojärjestelmissä ja tiloissa, joissa asiakirjojen saatavuus ja turvallisuus voidaan varmistaa. Lakiin sisältyy siis asiaa koskeva perussäännös. Kansallisarkiston määräyksenantovalta rajoittuu tämän viranomaisille asetetun velvoitteen teknisluonteiseen täydentämiseen eli sen määrittämiseen, millaisissa tiloissa asiakirjojen saatavuus ja turvallisuus voidaan taata. Perustuslain 80 §:n 2 momentin määräyksenantovaltuus koskee normitason sääntelyä, eikä yksittäiseen viranomaiseen kohdistuvaa yksittäistapauksellista tilojen sopivuuden määrittämistä. Lisäksi on otettava huomioon, että määräyksenantovaltuus koskee viranomaisille annettavia määräyksiä, eikä sillä ole suoranaista vaikutuksia arkistointivelvollisten viranomaisten ulkopuolelle. Näillä perusteilla katson, ettei lakiehdotus ole tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Kolmanneksi lausuntopyynnössä kiinnitetään huomiota siihen, ettei esityksen perusteluissa ole lainkaan tarkastelu ehdotuksia perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta, vaikka arkistointilakia sovellettaisiin laajasti hyvinvointialueisiin ja hyvinvointiyhtymiin. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut kuntia suurempien alueiden itsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperustaa. Valiokunta on tarkastellut perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta merkityksellisinä kysymyksinä myös itsehallinnollisen alueen yleistä toimialaa ja verotusoikeutta (ks. PeVL 17/2021 vp, kappale 17).

Perustuslakivaliokunnan tähänastisen käytännön perusteella näyttää selvältä, että arkistointilain hyvinvointialueille asettamat lakisääteiset velvoitteet eivät muodostu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta. Olennaista itsehallinnon kannalta on, että velvoitteet perustuvat eduskuntalain tasoiseen sääntelyyn.

Lausuntopyynnössä kiinnitetään huomiota myös siihen, että esityksen perusteluissa ei ole arvioitu lakiesityksen vaikutuksia kuntien rahoitusperiaatteen toteutumiseen ja hyvinvointialueen rahoituksen riittävyyteen. Perustuslakivaliokunnan tähänastisen käytännön valossa näyttää ilmeiseltä, ettei kunnille ja hyvinvointialueilla arkistointilaissa säädetyt, kaikkiin viranomaisiin yleisesti kohdistuvat velvoitteet muodostu tältä osin niin merkittäviksi, että ne vaarantaisivat kunnallista itsehallintoa ja itsehallintoa kuntia suuremmilla alueilla koskevat valtiosääntöisiä periaatteita.

Lopuksi lausuntopyynnössä todetaan, että esityksen perusteluissa (s. 51) esitetyn Ahvenmaan itsehallintolain tulkinnan Ahvenanmaan oikeudesta ja velvollisuudesta hallita Ahvenanmaan yhteiskuntaa koskevia tietoja ja asiakirjoja on arvioitu olevan riittämätön.

Esityksen perustelujen mukaan lakiehdotusta ei sovellettaisi Ahvenanmaan viranomaisiin (s. 90). Arkistointilakia sovellettaisiin 4 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin valtion viranomaisiin Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n 17 kohdassa säädetyin rajoituksin. Ehdotettu sääntely vastaa arvioni mukaan Ahvenanmaan

itsehallintolaissa tehtyä jakoa valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallan välillä, eikä muodostu tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos sen valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä. Edellä esitetyn perusteella katson, ettei sivistysvaliokunnan minulle osoittamassa lausuntopyynnössä mainittujen seikkojen osalta hallituksen esityksen sisältämiin lakiehdotuksiin liity sellaista epäselvyyttä lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta kuin eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitetaan. Esitän sen vuoksi arvionani, ettei hallituksen esityksestä ole tarpeen pyytää perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Turussa 4.2.2026

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)