

**Tomi Voutilainen**

*julkisoikeuden professori, hallinto-oikeuden dosentti, Itä-Suomen yliopisto*

---

## HALLITUKSEN ASIAKIRJAT – ONKO NIITÄ?

---



**Edilex 2021/52**

Referee-artikkeli  
Julkaistu 25.11.2021  
[www.edilex.fi/artikkelit/25049](http://www.edilex.fi/artikkelit/25049)

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	1
2	HALLITUS TIETOJENKÄSITTELYN SÄÄNTELYN KOHTEENA .....	4
3	SÄHKÖPOSTIViesti ASIAKIRJANA .....	7
3.1	SÄHKÖPOSTIViesti VIRANOMAISEN ASIAKIRJANA .....	7
3.2	SÄHKÖPOSTIViesti ARKISTOLAIN MUKAISENA ASIAKIRJANA .....	9
3.3	ASIAKIRJASÄÄNTELYN YHTEENSOVITTAMINEN .....	10
4	SÄHKÖPOSTIViestIT JA PERUSOIKEUDET .....	12
5	JULKISUUSLAIN SOVELTAMINEN ARKISTOON MÄÄRÄTTYIHIN SÄHKÖPOSTIViesteihIN .	16
6	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	19

### 1 JOHDANTO

Viranomaisten toiminnassa viestitään paljon sähköpostilla ja muilla sähköisillä viestintävälineillä. Sähköpostia käytetään muun muassa viranomaisessa työskentelevien väliseen vapaamuotoiseen mielipiteiden vaihtoon, viranomaisten väliseen epäviralliseen mielipiteiden vaihtoon tai viralliseen viestintään näiden välillä, asioiden valmisteluun ja käsittelyyn viranomaisessa sekä ulkoiseen viestintään hallinnon asiakkaille. Hallinnon asiakas voi laittaa asiansa vireille viranomaisessa sekä kysyä ja saada neuvontaa sähköpostilla. Myös muut viestintävälineet hallinnon asiakkaiden ja viranomaisen välillä ovat kehittyneet, kuten erilaiset chat-palvelut ja muut pikaviestintävälineet sosiaalisessa mediassa, mutta näitä käytetään myös viranomaisen sisäisessä ja viranomaisten välisessä kommunikoinnissa.

Tällaisen tietoaiteiston muodostuminen nostaa esille kysymyksiä yli 20 vuotta voimassa olleen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) soveltamisesta nykyiseen sähköiseen viestintään viranomaisten toiminnassa. Julkisuuslaissa säädetään käsittelysääntöjä viranomaisten asiakirjoille, mutta ei kaikille asiakirjoille, joita viranomaisten toiminnassa muodostuu. Julkisuuslaki pitää sisällään harmaan alueen, jossa lain soveltaminen viranomaisen sisäiseen viestintään tai mielipiteiden vaihtoon on noussut esille sekä oikeuskäytännössä että tiedotusvälineissä. Erityisesti mielenkiinnon kohteena ovat olleet julkisuuslain soveltaminen ministeriössä toimivien ministereiden ja heidän poliittisten avustajien sähköisen viestinnän tuloksena muodostuneisiin asiakirjoihin.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) otti vuosikirjapäätöksessään 2021:152 kantaa julkisuuslain soveltamiseen valtioneuvoston oikeuskanslerin ja ministerin välisen sähköpostiviestinnän tuloksena muodostuneisiin asiakirjoihin. Puolestaan KHO otti vuosikirjapäätöksessään 2020:48 kantaa julkisuuslain soveltamiseen tapauksessa, jossa arviointiin julkisuuslain soveltamista ministerin sähköpostiviestinän saamaan kansalaiskirjeeseen. KHO on myös aiemmin ottanut kantaa julkisuuslain soveltamisalaan koskien tiedonsaantia ministerin kalenterimerkinnöistä.<sup>1</sup>

KHO totesi vuosikirjapäätöksessään 2021:152, että valtioneuvoston oikeuskanslerin ja ministerin välisen sähköpostiviestinnän tuloksena muodostuneet asiakirjat eivät olleet julkisuuslain ulkopuolelle

<sup>1</sup> KHO 18.3.2015 t. 781.

jääviä asiakirjoja, vaan julkisuuslain 5.2 §:ssä tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja, koska viestinnässä oli kysymys oikeuskanslerille perustuslaissa säädetyn tehtävän hoitamisesta ja kannanmuodostuksesta sen arvioimiseksi, voiko ministeri jatkaa tehtävässään. Lisäksi valtioneuvoston oikeuskansleri on eri viranomaisen suhteessa valtioneuvostoon ja ministeriöihin nähden, joten kysymys ei ollut viranomaisen sisäisestä työskentelystä. Merkitystä ratkaisussa näyttää olleen sillä, että oikeuskansleri on virkaan sidottu henkilöviranomainen tehtävä- ja toimivaltasäännöksineen, jolloin hänen kanssaan tapahtuva viestintä muodostaa lähtökohtaisesti viranomaisen asiakirjoja, kun viestintä tapahtuu Oikeuskanslerinviraston ulkopuolelle esimerkiksi valtioneuvostoon laillisuusvalvontaviranomaisen tehtävähoidon tarkoituksessa. Tapauksessa viranomaisen henkilösidonnaisuuden vuoksi KHO:n vuosikirjapäätös ei ole kuitenkaan yleistettävissä kenen tahansa virkamiehen sähköiseen viestintään viranomaisorganisaatiossa vastaavissa tilanteissa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ollut arvioitavana, olivatko ministerin oikeuskanslerilta vastaanottamat viestit viranomaisen asiakirjoja ministerin sähköpostissa.

KHO katsoi vuosikirjapäätöksessään 2020:48, että ministerin saama kansalaiskirje oli julkisuuslain 5.2 §:ssä tarkoitettu viranomaisen asiakirja, joten tiedonsaantiin sovellettiin julkisuuslain säännöksiä.<sup>2</sup> Päätös poikkesi siitä, miten valtioneuvoston kanslian määräyksessä oli tulkittu kansalaiskirjeiden luonnetta asiakirjoina.

Eräissä KHO:n käsittelemissä tapauksissa<sup>3</sup> on noussut esille ”hallituksen asiakirjan” käsite, joka perustuu valtioneuvoston kanslian 14.6.2019 päivättyyn määräykseen hallituksen asiakirjojen käsittelystä ja arkistoinnista.<sup>4</sup> Määräyksen mukaan jokainen hallitus on arkistonmuodostaja, jolle muodostuu oma arkistonsa. Määräyksessä todetaan, että ”[k]unkin hallituksen arkiston muodostavat ministerien, ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteerien sekä ministerien erityisavustajien niiden tehtävien hoidossa syntyneet tai vastaanotetut asiakirjat, jotka eivät kuulu viranomaisen asiakirjoina arkistoitaviksi. Tällaisia asiakirjoja ovat esimerkiksi näissä tehtävissä syntyneet ja vastaanotetut kansalaiskirjeet, kirje- ja sähköpostivaihto muiden kuin yksityishenkilöiden kanssa ja ministereille saapuneet kutsut erilaisiin tilaisuuksiin.” Edelleen määräyksessä todetaan, että ”[h]allituksen asiakirjat sisältävät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 5 §:n 4 momentin mukaisia viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja, joihin ei sovelleta mainittua lakia ja joita ei tarvitse liittää viranomaisen arkistoon.” Määräyksen perusteella valtioneuvoston toiminnassa muodostuisi ”hallituksen asiakirjoja”, jotka jäisivät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle, sillä perusteella, että asiakirjat eivät kuuluisi viranomaisen arkistoon ja ”hallitus” olisi näiden asiakirjojen arkistonmuodostaja. Määräyksellä on välitön vaikutus asiakirjajulkisuuden toteuttamiseen, koska määräyksessä kuvatut tietoaineistot muodostuvat viranomaisen toiminnassa.

Muihin kuin viranomaisen asiakirjoiksi suoraan katsottaviin sähköpostiviesteihin liittyvät julkisuuslain soveltamisalaa ja tiedonsaantioikeutta koskevat kysymykset kohdistuvat julkisuuslain ja arkistolain (831/1994) yhteensovittamiseen. Julkisuuslain 5.4 §:n mukaan lakia ”sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon”. Säännös rajoittaa viranomaisen toiminnassa muodostuvien asiakirjojen

---

<sup>2</sup> Ks. vuosikirjapäätöksestä kirjoitettu oikeustapauskommentti *Susanna Lindroos-Hovinhoimo*, KHO 2020:48 – Ovatko ministerille lähetetyt kirjeet julkisia?, *Defensor Legis* 78/2020, s. 1288–1296.

<sup>3</sup> KHO 2020:48 ja KHO 18.3.2015 t. 781.

<sup>4</sup> Määräys hallitusten asiakirjojen käsittelystä ja arkistoinnista (päiväty 14.6.2019) VN/3877/2019. Aiemmin valtioneuvoston kanslian 6.10.2010 antama ohje.

julkisuutta ja sitoo soveltamisen arkistolakiin. Kaiken kaikkiaan säännös on osoittautunut tulkinnanvaraiseksi oikeuskäytännön perusteella.<sup>5</sup>

Suomen perustuslain (731/1999, PL) 12.2 §:ssä on säädetty asiakirjajulkisuudesta, joka on osa laajempaa julkisuusperiaatetta. Mainitun lainkohdan mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Asiakirjajulkisuus on pääsääntö, josta voidaan poiketa lainkohdan lakivarauksen perusteella vain laintasoin säännöksiin. Poikkeamisen on oltava välttämätön, joten asiakirjajulkisuudesta ei voida poiketa tavallisessa laissa pelkästään lainsäätäjän vapaan harkinnan perusteella, vaan poikkeamiselle on oltava välttämättömät syyt, joiden perusteista on sittemmin annettu määräykset viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen 4 artiklassa.<sup>6</sup>

Asiakirjajulkisuudesta poikkeaminen voi tapahtua laintasoisilla organisatorisilla soveltamisalasäännöksillä, tiettyihin asiakirjoihin lain soveltamista rajoittavilla säännöksillä tai salassapitosääntelyllä. Tiedonsaantia voidaan rajoittaa eräiltä osin myös asiakirjojen luovuttamista koskevilla rajoittavilla säännöksillä.<sup>7</sup> Asiakirjajulkisuutta koskevia rajoitussäännöksiä on tulkittava poikkeussäännöksiin suppeasti ja nimenomaisesti.<sup>8</sup>

Asiakirjajulkisuussääntelyn taustalla on ajatus mahdollistaa jokaiselle oikeus vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan sekä julkisen vallan käytön valvontaan ja kritiikin esittämiseen viranomaistoimintaa sekä julkisen vallan käyttöä kohtaan.<sup>9</sup> Nämä ovat keskeisiä oikeuksia demokraattisessa yhteiskunnassa. Julkisuuslain 3 §:ssä säädetyn perusteella asiakirjajulkisuuden tarkoituksena on mahdollistaa jokaiselle myös julkisten varojen käytön valvonta.

Tässä artikkelissa selvitetään, muodostuuko valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnassa asiakirjoja, jotka ovat valtioneuvoston kanslian määräyksessä tarkoitettuja ”hallituksen asiakirjoja” ja miltä osin julkisuuslaki tulee niihin sovellettavaksi. Ensin artikkelissa selvitetään julkisuuslain ja arkistolain soveltamiseen vaikuttavat organisatoriset käsitteet suhteessa valtioneuvoston kanslian määräyksessä esitettyyn ”hallituksen” käsitteeseen sekä miten julkisuuslaissa ja arkistolaissa tarkoitettu asiakirjan käsite on tulkittavissa ministerin ja hänen avustajiensa sähköpostiviesteihin. Lisäksi selvitetään, miten perusoikeussääntely voi vaikuttaa sähköpostiviestien arviointia koskevien määräysten antamiseen. Tämän jälkeen artikkelissa selvitetään, miltä osin julkisuuslaki tulee sovellettavaksi sähköpostiviesteihin, jotka eivät ole lähtökohtaisesti viranomaisen asiakirjoja, mutta ne ovat määrätty arkistoitavaksi.

Tässä artikkelissa keskitytään tulkitsemaan sovellettavaa lainsäädäntöä ministereiden ja heidän poliittisten avustajien vastaanottamien ja lähettämien sähköpostiviestien sisältöön, joten artikkelissa ei käsitellä tyhjentävästi kaikkia mahdollisia asiakirjoja, joita valtioneuvoston kanslia on määräyksessään pitänyt ”hallituksen asiakirjoina”. Artikkelissa esitetyt tulkintakannanotot ovat kuitenkin pääasiallisesti yleistettävissä muihinkin ”hallituksen asiakirjoihin”. Artikkelissa ei käsitellä ministerin saamien kansalaiskirjeiden julkisuutta koskevia kysymyksiä, koska korkein hallinto-oikeus on käsitellyt erityisesti näihin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä vuosikirjapäätöksessään KHO 2020:48. Artikkelin tarkoituksena on nostaa esille laajemmin sovellettavan informaatio-oikeudellisen lainsäädännön systematiikan

<sup>5</sup> Ks. oikeuskäytäntöä julkisuuslain 5.4 §:n soveltamisesta esimerkiksi KHO 2021:152, KHO 2020:113, KHO 2020:48, KHO 2019:169, KHO 2017:157, KHO 2016:207, KHO 2015:171, KHO 2012:88, KHO 2012:68 ja KHO 2002:20.

<sup>6</sup> Viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta Tromssassa 18 päivänä kesäkuuta 2009 tehty Euroopan neuvoston yleissopimus sekä laki viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (16/2015) ja valtioneuvoston asetus viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tehdystä Euroopan neuvoston yleissopimuksesta (102/2020).

<sup>7</sup> PeVL 14/2018 vp perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, s. 15–16 ja PeVL 3/2009 vp perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista, s. 2.

<sup>8</sup> PeVL 43/1998 vp perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 30/1998 vp laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi, s. 3.

<sup>9</sup> Hallituksen esitys 309/1993 vp eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, s. 58.

ongelmia käyttämällä esimerkkinä valtioneuvoston kanslian antamaa määräystä hallituksen asiakirjojen käsittelystä ja arkistoinnista.

## 2 HALLITUS TIETOJENKÄSITTELYN SÄÄNTELYN KOHTEENA

Julkisuuslakia sovelletaan lain 4.1 §:ssä tarkoitettuihin viranomaisiin.<sup>10</sup> Julkisuuslain viranomaisen käsite on laaja, mutta julkisuuslain organisatorista soveltamisalaa ei ole määritelty tyhjentävästi kyseisessä laissa. Julkisuuslaki tulee sovellettavaksi myös erityislakien perusteella eri toimijoihin, kuten yliopistoihin ja ylioppilaskuntiin<sup>11</sup> sekä ammattikorkeakouluihin ja opiskelijakuntiin<sup>12</sup> siten kuin viranomaiseen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt julkisen hallintotehtävän antamisen edellytyksenä sitä, että yksityiseen sovelletaan tällöin tehtävien hoidossa julkisuuslakia, vaikka julkisuuslain 4.2 §:ssä onkin rajattu lain soveltamista vain julkista valtaa sisältäviin julkisiin tehtäviin.<sup>13</sup>

Julkisuuslain organisatorisen soveltamisalan ja viranomaisten toimivallan määrittelyn kannalta merkityksellinen on julkisuuslaissa omaksuttu viranomaisten erillisyyperiaate, jonka mukaan viranomaiset ovat lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä.<sup>14</sup> Julkisuuslain 4.1 §:n 1 kohdan viranomaismäärittelmän mukaan viranomaisia ovat valtion hallintoviranomaiset sekä muut valtion virastot ja laitokset. Valtioneuvosto on julkisuuslaissa tarkoitettu valtion hallintoviranomainen riippumatta siitä, käsittelee se hallintoasioita vai hallitusasioita.<sup>15</sup> Valtioneuvosto toimii viranomaisena käytännössä pääasiallisesti valtioneuvoston yleisistunnossa.<sup>16</sup> Kuitenkin valtioneuvostolle osoitettuja tehtäviä on delegoitu valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) ministeriöille, jotka ovat kukin itsenäisiä viranomaisia. Niin ikään valtioneuvoston yhteydessä toimiva oikeudellisesti riippumaton ylin laillisuusvalvoja – valtioneuvoston oikeuskansleri virastoineen on valtioneuvostosta ja ministeriöistä erillinen viranomainen.<sup>17</sup>

Valtioneuvostossa toimii myös ministerivaliokuntia, mutta ne eivät lähtökohtaisesti ole itsenäisiä viranomaisia, vaan valmistelevia elimiä osana valtioneuvoston toimintaa perustuslain 67.2 §:n mukaisesti. Tosin EU-ministerivaliokunnalla ja raha-asiainvaliokunnalla on myös itsenäistä päätöksentekovaltaa valtioneuvoston kannanmuodostuksessa.<sup>18</sup> Oikeuskirjallisuudessa ministerivaliokuntien ei ole

<sup>10</sup> Julkisuuslain tarkoittamia viranomaisia ovat valtion hallintoviranomaiset sekä muut valtion virastot ja laitokset, tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet, valtion liikelaitokset, kunnalliset viranomaiset, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaiset, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, kuten Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos, eduskunnan virastot sekä Ahvenanmaan viranomaiset niiden hoitaessa valtakunnan viranomaiselle kuuluvia tehtäviä maakunnassa. Lisäksi julkisuuslain mukaan viranomaisia ovat lain tai asetuksen taikka valtion hallintoviranomaisen, tuomioistuimen, muun lainkäyttöelimen tai Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetetut lautakunnat, neuvottelukunnat, komiteat, toimikunnat, työryhmät, toimitusmiehet sekä hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän, kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajat sekä muut niihin verrattavat toimielimet.

<sup>11</sup> Yliopistolaki (558/2009) 30.2 §.

<sup>12</sup> Ammattikorkeakoululaki (932/2014) 21.2 §.

<sup>13</sup> PeVL 46/2002 vp perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, s. 10 sekä katso tästä sääntelyongelmatiikasta *Matti Muukkonen*, Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto, Edilex 2012/14, s. 14–15 ja *Pasi, Pölönen*, Sopimuksellisuus julkishallinnon järjestämisessä. Lakimies 7–8/2012, s. 1155.

<sup>14</sup> HE laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi 30/1998 vp, s. 33 sekä ks. myös *Anna-Riitta Wallin – Timo Konstari*, Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Suomalaiset Oikeusjulkaisut, Helsinki 2000, s. 52–53.

<sup>15</sup> Hallituksen esitys 30/1998 vp eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi s. 49 sekä *Wallin – Konstari*, s. 54.

<sup>16</sup> *Olli Mäenpää*, Julkisuusperiaate, AlmaTalent Oy, Helsinki 2020, s. 128.

<sup>17</sup> KHO 2021:152.

<sup>18</sup> Ks. tästä HE 30/1998 vp, s. 52.

katsottu olevan julkisuuslain 4.1 §:n 8 kohdassa tarkoitettuja muita itsenäisiä viranomaisia, vaan osa valtioneuvostoa viranomaisena.<sup>19</sup> Merkityksellistä on kuitenkin julkisuuslain 24.1 §:n 1 kohdan sääntelyn kannalta, että ulko- ja turvallisuuspoliittisella ministerivaliokunnalla on itsenäistä päätöksentekovaltaa valiokunnan työssä muodostuvien asiakirjojen salassapidosta päättämisestä. Tässä suhteessa ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta näyttäytyy itsenäisenä viranomaisena salassapidosta poikkeamisesta päätettäessä, mutta valiokunta on osa valtioneuvoston viranomaistoimintaa.

Perustuslaissa valtioneuvosto ymmärretään kahdessa eri tarkoituksessa. Perustuslaissa valtioneuvostolla tarkoitetaan yhtäältä eduskunnalle vastuunalaista pääministeristä ja muista ministreistä muodostuvaa ministeristöä ja toisaalta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa organisatorista kokonaisuutta.<sup>20</sup> Kuitenkin ministeriöt ovat julkisuuslaissa omaksutun viranomaisten erillisyyperiaatteen perusteella valtioneuvostosta erillisiä itsenäisiä valtionhallinnon viranomaisia, jolloin niiden toiminnassa muodostuvien asiakirjojen hallinnasta ja tietojen antamisesta päättävänä toimivaltaisena viranomaisena toimii kukin ministeriö.<sup>21</sup>

Julkisuuslaissa, julkisuuslain esitöissä eikä myöskään oikeuskirjallisuudessa ole esitetty ”hallitusta” organisatorisena julkisuuslain sääntelykohteena. Muutenkaan lainsäädäntö ei tunne hallitusta julkishallinnon elimenä. Perustuslain 3.2 §:ssä on säädetty hallitusvallan käytöstä, jota käyttävät tasavallan presidentti ja valtioneuvosto. Lisäksi perustuslaissa on säädetty hallitusohjelman tiedonannosta (PL 61 §), valtioneuvostolle kuuluvista hallitusasioista (PL 65) sekä hallituksen esityksistä (PL 70, 71, 83 ja 86 §:t). Perustuslain viittaukset hallitukseen ovat säädöksen sisäistä heterogeenistä semantiikkaa, joka ei sinällään ole laadukasta lainsäädäntöä, vaikka käsitteistö perustuukin historialliseen traditioon. Näillä käsitteillä ei ole organisatorista kiinnekohtaa ”hallitukseen”, vaan valtioneuvostoon. ”Hallituksen” käsite organisatorisena oikeudellisia vaikutuksia antavana käsitteenä ja sääntelykohteena ei saa tukea perustuslaista. Oikeuskirjallisuuden mukaan hallitusta käytetään synonyyminä valtioneuvostolle kollegiona tai tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kollegiona muodostamaa kokonaisuutta.<sup>22</sup>

Ministerit ja heidän poliittinen avustajakuntansa toimivat ministeriöissä, joissa käsitellään valtioneuvostolle kuuluvia asioita ja valmistellaan valtioneuvoston yleisistunnolle tai ministerivaliokunnille esityksiä valtioneuvoston kannanmuodostamiseksi tai valtioneuvoston päätöksiksi. Julkisuuslain näkökulmasta asiakirjat muodostuvat valtioneuvoston tai ministeriön viranomaistoiminnassa tai niihin liittyvässä muussa toiminnassa. Siten ”hallitusta” ei voida pitää valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnassa muodostuvien asiakirjojen organisatorisena elimenä riippumatta siitä, ovatko asiakirjat julkisuuslain piiriin kuuluvia vai eivät. Ministereiden ja heidän avustajiensa toiminnassa laaditut ja saadut asiakirjat ovat osa heidän toimintaansa julkisuuslaissa tarkoitettussa viranomaisessa eikä kysymys ole sääntelemättömästä hallituksen toiminnasta.

Arkistolaisissa organisatorisena sääntelykohteena on arkistonmuodostajat. Arkistolain 1 §:ssä on säädetty arkistonmuodostajista, joihin sovelletaan arkistolakia. Arkistolain (muutos 1138/2014) 1.4 §:n mukaan valtioneuvosto ja ministeriöt ovat yksi arkistonmuodostaja. Arkistolaisissa ei ole säädetty ”hallitusta” arkistonmuodostajaksi. Valtioneuvoston kanslian määräyksen mukaan jokainen hallitus on oma arkistonmuodostajansa, jolle muodostuu oma arkisto.

Arkistolaisissa arkistonmuodostajaa ei ole määritelty tyhjentävästi, vaan siinä on lueteltu ne arkistonmuodostajat, joihin sovelletaan arkistolakia. Valtioneuvoston kanslian määräyksessä viitataan Kansallisarkiston 5.8.2010 päivättyyn päätökseen,<sup>23</sup> jossa on määrätty arkistolain 8.3 §:n nojalla pysyvästi

<sup>19</sup> Wallin – Konstari 2000, s. 58 ja Mäenpää 2020, s. 128.

<sup>20</sup> Hallituksen esitys 1/1998 vp eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, s. 110.

<sup>21</sup> HE 30/1998 vp, s. 49 ja Wallin – Konstari 2000, s. 54.

<sup>22</sup> Ilkka Saraviita, Perustuslaki (2. uudistettu painos), Talentum, Helsinki 2011 s. 515 ja Antero Jyränki – Jaakko Husa, Valtiosääntöoikeus, Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 2012, s. 187.

<sup>23</sup> Kansallisarkiston päätös 5.8.2010 hallituksen asiakirjojen pysyvästä säilytyksestä AL/12501/07.01.01.03.01/2010.

säilytettäväksi (arkistoitavaksi) tiettyjä ”hallituksen asiakirjoja”, joihin muun muassa kuuluu kirjeenvaihto mukaan luettuna ministereiden ja heidän avustajiensa tehtävähoidossa laaditut ja vastaanotetut sähköpostiviestit. Kansallisarkisto on antanut päätöksen valtioneuvoston kanslian pyynnöstä. Koska hallitusta ei ole määritelty arkistolaissa arkistonmuodostajaksi, ei arkistolain perusteella voida tehdä päätöksiä arkistoinnista sellaisiin arkistonmuodostajiin, joihin arkistolaki ei tule sovellettavaksi. Kansallisarkiston päätöksessä ei myöskään todeta, että hallitukset olisivat arkistonmuodostajia, vaan tämä tulkinta on esitetty valtioneuvoston kanslian määräyksessä. Arkistolain 8.3 §:ssä säädettyä toimivaltaa voidaan käyttää laissa tarkoitettuihin arkistonmuodostajiin, jolloin arkistonmuodostajana on ollut se arkistolaissa tarkoitettu arkistonmuodostajaviranomainen, jonka toiminnassa asiakirjat muodostuvat arkistoitaviksi ja siten päätös on kohdistunut näihin arkistonmuodostajiin.

Kansallisarkiston päätöstä tehtäessä vuonna 2010 arkistolaissa ei ollut vielä säädetty siitä, että valtioneuvosto ja ministeriöt ovat yksi arkistonmuodostaja, vaan valtioneuvosto ja ministeriöt olivat kukin oma arkistonmuodostajansa valtion viranomaisina arkistolain 1.1 §:n 1 kohdan perusteella. Kansallisarkiston päätös on kohdistunut alun perin valtioneuvostoon ja ministeriöihin arkistonmuodostajina. Valtioneuvoston kanslian määräys on annettu vuonna 2019, jolloin voimassa on ollut arkistolain 1.4 §:n muutos, jonka mukaan valtioneuvosto ja ministeriöt ovat yksi arkistonmuodostaja, mutta ”hallitusta” ei ole määritelty arkistonmuodostajaksi. Arkistolain 1.4 §:n perustelujen mukaan arkistonmuodostajan määräyksenantovaltaan kuuluvasta ohjauksesta valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen arkistotoimen osalta vastaa valtioneuvoston kanslia.<sup>24</sup> Valtioneuvoston ja ministeriöiden toimivaltasuhteisiin julkisuuslain soveltamisessa yhden arkistonmuodostajan määräyksellä ei ole merkitystä, koska julkisuuslaissa sääntelykohteena on viranomainen ja siten kukin ministeriö on erillinen sääntelykohteensa.

Valtioneuvoston kanslian määräyksessä viitataan määräyksen antamista valtuuttavaan asetuksentasoiseen valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n 9 kohtaan, jonka mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat arkistonmuodostajan tehtävät. Mainittu säännös on kuitenkin tehtäväsäännös eikä toimivaltasäännös, joten arkistonmuodostajan tehtävien hoitoon liittyvä toimivalta määräysten antamiseen ei voi perustua valtioneuvoston ohjesääntöön, vaan muuhun toimivallan muodostavaan sääntelyyn.

Arkistolain 8 §:n 1 ja 2 momentissa on säädetty arkistonmuodostajalle velvollisuus määrätä, miten sen arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännön hoito järjestetään sekä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat, joista on pidettävä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Valtioneuvoston kanslialla on toimivalta antaa hallinnon sisäisiä määräyksiä valtioneuvoston ja ministeriöiden arkistonmuodostuksesta arkistolain nojalla, mutta ei pelkästään valtioneuvoston ohjesäännön tehtäväsäännöksen perusteella eikä muuhun toimintaan kuin siihen, joka kuuluu arkistolain soveltamisalan piiriin. Arkistolaissa säädettyyn toimivaltaan ei kuulu arkistonmuodostajaviranomaiselle oikeutta määritellä arkistonmuodostajia, vaan ne on säädetty suoraan lainsoveltamisalaan kuuluvien viranomaisorganisaatioiden osalta arkistolaissa.

Julkisuuslain perusteella ”hallitusta” ei voida määritellä viranomaiseksi eikä lakia alemman tasoisessa sääntelyssä myöskään sääntelykohteeksi. Tähän tulkintaan vaikuttaa perustuslain 2.3 §:ssä säädetty vaatimus siitä, että kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Myöskään arkistolain perusteella tapahtuvan arkistonmuodostuksen yhteydessä ”hallitus” ei voi olla sääntelykohteena arkistonmuodostaja, vaan arkistonmuodostajana ovat valtioneuvosto ja ministeriöt yhdessä ilman sidosta käsitteeseen ”hallitus”. Kysymys näyttää kiinnittyvän yleiskieliseen ilmaukseen ”hallitus”, jonka perusteella viranomaisen sisäisillä määräyksillä ei voida lähteä määrittelemään lainsäädännön alaa liittyviä sääntelykohteita.

---

<sup>24</sup> Hallituksen esitys 187/2014 vp eduskunnalle valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n ja arkistolain 1 §:n muuttamisesta, s. 30–31.

### 3 SÄHKÖPOSTIViesti ASIakIRJANA

#### 3.1 SÄHKÖPOSTIViesti VIRANOMAISEN ASIakIRJANA

Julkisuuslaissa on säädetty asiakirjan määritelmästä kattavasti sekä teknologia- ja tallennusalusta-neutraalisti.<sup>25</sup> Julkisuuslain 5.1 §:n mukaan asiakirjalla tarkoitetaan kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttösä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Määritelmän perusteella mikä tahansa tallennettu ja toisinnettavissa oleva tieto kuuluu julkisuuslain asiakirjan käsitteen alaan.<sup>26</sup> Esimerkiksi sähköpostiviestit ovat julkisuuslain tarkoittamia asiakirjoja. Asiakirjan määritelmä muodostaa kuitenkin esikysymyksen sille, mitkä asiakirjat kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan.

Julkisuuslain 5.2 §:ssä on säädetty niistä asiakirjoista, jotka kuuluvat julkisuuslain soveltamisalan piiriin viranomaisen asiakirjoina. Julkisuuslain 5.2 §:n mukaan viranomaisen asiakirja on viranomaisen hallussa oleva asiakirja, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen ja sen palveluksessa olevan laatimat asiakirjat ovat lähtökohtaisesti viranomaisen asiakirjoja riippumatta niiden käyttötarkoituksesta tai yhteydestä käsiteltävänä olevaan asiaan, ellei asiakirjaa ole erikseen rajattu pois julkisuuslain soveltamisalasta.<sup>27</sup>

Julkisuuslain 5.2 §:ssä eikä sen perusteluissa ole tarkennettu, ketä viranomaisen palveluksessa olevalla tarkoitetaan. Palveluksessa olevalla tarkoitetaan itsestään selvästi viranomaiseen palvelussuhteessa olevaa virka- tai työsuhteista henkilöä. Sen sijaan luottamushenkilöt tai luottamustehtäviä hoitavat henkilöt, kuten ministerit<sup>28</sup>, eivät ole palvelussuhteessa viranomaiseen eivätkä myöskään viranomaisia. Julkisuuslain 5.3 §:n 1 kohta tekee eron viranomaisen palveluksessa olevan ja luottamushenkilön välille, joten tällä perusteella luottamustehtäviä hoitavia ei voitaisi rinnastaa viranomaisen palveluksessa olevaan. Toisaalta, kun otetaan huomioon julkisuuslain tarkoitus, viranomaisen toimintaan kiinteästi liittyvien luottamustehtäviä hoitavien henkilöiden tätä tehtävää hoitaessaan laatimien asiakirjojen jääminen julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle voi joissakin tilanteissa kaventaa perustuslain 12.2 §:ssä tarkoitettua asiakirjajulkisuutta tavalla, jossa julkisuuden rajoittamisesta ei ole säädetty perustuslain edellyttämällä tavalla nimenomaisesti laissa. Tässä suhteessa, kun otetaan huomioon julkisuuslaissa jokseenkin avoimeksi henkilöpiiriltään jäävä ”viranomaisen palveluksessa oleva” määrittely, voidaan luottamustehtäviä viranomaisessa hoitavat katsoa kuuluvan viranomaisen palveluksessa oleviin, koska tällaiset henkilöt hoitavat tehtävänsä viranomaisessa osana viranomaisen toimintaa, vaikkei palvelussuhteessa.

Julkisuuslain 5.2 §:ssä ”asialla” ei tarkoiteta pelkästään hallintoasioita, vaan viranomaisen tehtäväalaa, jonka vuoksi asiakirja on toimitettu viranomaiselle. Julkisuuslain 5.2 §:ssä säädetty viranomaisen asiakirjan käsite on tarkoitettu kattavaksi siten, että viranomaisen toimintaan liittyvät asiakirjat kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan riippumatta siitä, onko asiakirja muodostunut viranomaisen toiminnassa tai toimitettu viranomaiselle sen viranomaistehtäviä, toimialaa tai yksityisoikeudellisia toimia varten.<sup>29</sup> Viranomaisen asiakirjan käsitettä ja julkisuuslain soveltamista tiettyyn tietoon tai vies-

---

<sup>25</sup> Hallituksen esitys 30/1998 vp eduskunnalle eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi, s. 53.

<sup>26</sup> Tomi Voutilainen, Oikeus tietoon – informaatio-oikeuden perusteet (2. uudistettu painos). Edita Publishing Oy, Helsinki 2019, s. 47.

<sup>27</sup> KHO 2016:207.

<sup>28</sup> Ministerin valtioneuvoston jäsenyys on oikeudelliselta luonteeltaan luottamustehtävä eikä palvelussuhde, ks. hallituksen esitys 93/2006 vp eduskunnalle laeiksi valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista sekä tuloverolain 70 §:n muuttamisesta, s. 11.

<sup>29</sup> KHO 2015:133, Mäenpää 2020, s. 90 ja Voutilainen 2019, s. 287.



tiin arvioidaan viranomaisen asiakirjan käsitelmäärityksessä ilmenevien käsittely-, toimiala- tai tehtäväkriteerin perusteella.<sup>30</sup>

Viranomaisen palveluksessa olevalle tehtävän perusteella annettuun sähköpostiosoitteeseen, kuten virkasähköpostiin, saapuneet sähköpostiviestit ja viranomaisen palveluksessa olevan laatimat sähköpostiviestit ovat lähtökohtaisesti viranomaisen asiakirjan käsitteen piirissä ja niihin sovelletaan julkisuuslakia riippumatta siitä, onko niitä rekisteröity julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 25 §:ssä tarkoitettuun viranomaisen asiarekisteriin.<sup>31</sup> Sähköpostiviestin sisältö kuitenkin ratkaisee, kuuluuko sähköpostiviesti julkisuuslain soveltamisalaan. Viestin laatijan käsitys laaditun viestin luonteesta ja sisällöstä, ei ole merkityksellinen arvioitaessa julkisuuslain soveltamista sähköpostiviestiin, vaan viestin tarkoitus tai sisältö ratkaisevat soveltamisen.<sup>32</sup> Kuitenkin julkisuuslaissa on säädetty eräitä rajoituksia siitä, mitkä asiakirjat jäävät julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle. Näitä asiakirjajulkisuutta rajoittavia säännöksiä on tulkittava suppeasti.<sup>33</sup>

Sähköpostiviestien sisällön arvioinnin osalta merkityksellinen on julkisuuslain 5.3 §:n 1 kohta, jonka mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetettyä kirjettä tai muuta asiakirjaa. Siten esimerkiksi ministerin kansanedustajana, puolueen luottamushenkilönä tai yksityishenkilönä vastaanottamat tai lähettämät sähköpostiviestit eivät ole viranomaisen asiakirjoja, ellei viestit liity ministerin tehtävään.

Sähköpostiviesti voi sisältää useita eri asiakokonaisuuksia, jolloin viestin sisältöä on arvioitava asiakokonaisuuksittain. Jos esimerkiksi ministerin saamassa tai lähettämässä sähköpostiviestissä on hänen sekä ministerin että kansanedustajan tehtäviinsä liittyviä asiakokonaisuuksia, eivät jälkimmäiset kuulu julkisuuslain 5.3 §:n 1 kohdan nojalla julkisuuslain soveltamisen piiriin viranomaisen asiakirjoihin kuulumattomina. Kansanedustaja ei ole julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen eikä kansanedustajan toimessa laaditut ja saadut valtiopäivätoimiin liittyvät asiakirjat ole julkisuuslain piiriin kuuluvia asiakirjoja.<sup>34</sup> Viranomainen ei voi omilla päätöksillään tai määräyksillään ulottaa tällaisiin asiakirjoihin julkisuuslain tai arkistolain sääntelyä – ei edes arkistointiin liittyviä velvollisuuksia, koska asiakirjat eivät ole muodostuneet varsinaisesti arkistonmuodostajaviranomaisen toiminnassa.

Julkisuuslain soveltamisalan piiriin eivät lain 5.3 §:n 2 kohdan perusteella kuulu myöskään viestit, jotka ovat muistiinpanoja tai sellaisia luonnoksia, joita ei ole annettu esittelyä varten tai muuta asiankäsittelyä varten. Ministerille saapuneet sähköpostiviestit, jotka koskevat vielä alustavaa ministerin kannanmuodostusta asiaan, eivät ole viranomaisen asiakirjoja, mutta esimerkiksi valtioneuvoston yleisistuntoa varten esittelijänä toimivan ministeriön virkamiehen tekemät esittelylistan jakolupapyynnöt ministerille sekä näihin saadut vastaukset ovat viranomaisen asiakirjoja, koska tällaiset sähköpostiviestit liitteineen on laadittu asiankäsittelyä varten.

Ministeriössä virkamiesten laatimat muistiot eivät ole julkisuuslain 5.3 §:n 2 kohdassa tarkoitettuja muistiinpanoja, vaan muistioiden tarkoituksena on tyypillisesti viranomaisessa käsiteltävänä olevan asian käsittely. Muistiot voivat olla kuitenkin sisäistä viestintää varten laadittuja asiakirjoja, jolloin ne eivät välttämättä kuulu julkisuuslain soveltamisalan piiriin 5.4 §:n perusteella. Sisäisen viestinnän muistioita ovat lähinnä työpaikkakokouksissa tai tietyn viranomaisen sisäisen kehittämisen työryhmissä laaditut muistiot. Sen sijaan viranomaisen, ministerin tai valtioneuvoston neuvotteluja varten ministeriöissä laaditut muistiot ovat viranomaisen asiakirjoja, koska ne laaditaan asiankäsittelyä varten siten, että niillä on joko informatiivinen arvo viranomaisen tehtävien hoitamiseksi tai niiden tarkoituksena on jonkin hallinto- tai hallitusasian välitoimen suorittaminen asiankäsittelyn etenemiseksi.

---

<sup>30</sup> Heikki Kulla – Janne Salminen, Hallintomenettelyn perusteet (11. uudistettu painos), Alma Talent Oy, Helsinki 2021, s. 428.

<sup>31</sup> HE 30/1998 vp, s. 55 ja KHO 2017:157.

<sup>32</sup> Ks. apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 926/1/2007, 10.7.2009.

<sup>33</sup> Ks. esim. KHO 2020:114 ja KHO 2020:113.

<sup>34</sup> KHO 9.2.2017 t. 510.

Julkisuuslain 5.4 §:n mukaan julkisuuslakia ”sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon”. Säännös on laadittu asiakirjajulkisuuden kannalta käänteiseen muotoon siten, että säännöksessä tarkoitetut asiakirjat eivät ole viranomaisen asiakirjoja, ellei niitä ole arkistolain mukaisessa järjestyksessä päätetty arkistoida.

Julkisuuslain ulkopuolelle jääviä asiakirjoja ovat säännöksen perustelujen mukaan sisäisiä kokouksia tai sisäistä hallintoa varten laaditut viestit, tiedotteet, muistiot, pöytäkirjat ja muut vastaavat asiakirjat sekä henkilöstön virkistystoimintaa koskevat ja muut niihin rinnastettavat asiakirjat, työajanseurantajärjestelmät ja viranomaisen vapaamuotoiset rutiiniasioiden viestintään käytettävät muistiinpainoluonteiset asiakirjoja sisältävät tai välittävät järjestelmät.<sup>35</sup> Perusteluissa tarkoitetut muistiot ja pöytäkirjat ovat momentissa tarkoitettuja sisäistä työskentelyä varten laadittuja ainoastaan siinä tilanteessa, että ne ovat viranomaisen sisäisiä kokouksia varten laadittuja. Siten viranomaisten välisistä kokouksista laaditut muistiot eivät jää julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle, koska ne eivät ole viranomaisen sisäisiä kokouksia, vaan useamman viranomaisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen dokumentaatiota, joka voidaan katsoa kuuluvan viranomaisten tehtäviin muun muassa hallintolain (434/2003) 10 §:n perusteella.

Sen sijaan viranomaisissa työskentelevien mielipiteenvaihto sähköpostiviesteinä tai muina sähköisinä viesteinä mm. sosiaalisessa mediassa, jää julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle, elleivät tällaiset viestit ole vaikuttaneet olennaisesti viranomaisen ratkaisuun tai muuten merkittävästi asiankäsitelyyn. Soveltamisalan ulkopuolelle jäävät viranomaisessa työskentelevien alustavat kannanotot, kollegiaaliset asiantuntijaneuvot ja erilaiset vapaamuotoiset tiedustelut viranomaisessa työskentelevien välillä, ellei tällainen konsultaatio tai kannanmuodostus kuulu viranomaisen tehtäviin.<sup>36</sup> Tavanomainen vapaamuotoinen työ- ja virkatehtäviin sisällyttämätön sähköpostiviestintä viranomaisessa tai eri viranomaisissa työskentelevien välillä jää julkisuuslain ulkopuolelle.

Julkisuuslain 5.4 §:n perustelujen mukaan ”[v]irkamiesten ja vastaavasti viranomaisen toimeksiantotehtävää suorittavan ja viranomaisen edustajien välisen kommunikoinnin ja mielipiteidenvaihdon vapauden säilyttäminen on välttämätöntä viranomaisen toiminnan turvaamiseksi”. Lisäksi perusteluissa todetaan, että julkisuuslain soveltamista koskeva rajoitus tulee sovellettavaksi vain arkistointivelvollisuuden ulkopuolelle jääviin asiakirjoihin.<sup>37</sup> Tästä syystä viranomaisessa työskentelevien laatimat ja vastaanottamat mielipiteenvaihtoa ja sisäistä työskentelyä koskevat sähköpostiviestit ja muut viestit voivat kuulua julkisuuslain soveltamisalan piiriin viranomaisen asiakirjoihin rinnasteisina, jos ne on päätetty arkistoida.

### 3.2 SÄHKÖPOSTIVIESTIT ARKISTOLAIN MUKAISENA ASIAKIRJANA

Arkistolaissa (6.2 §) asiakirjalla tarkoitetaan kirjallista tai kuvallista esitystä taikka sellaista sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaatuja esitystä, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisin apuvälinein. Määritelmä vastaa sisällöltään julkisuuslain 5.1 §:ssä tarkoitettua asiakirjan käsitettä. Käsite on tekniikka- ja tallennusalusneutraali.

Arkistolain 6.1 §:n mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Säännös tarkoittaa julkisuuslain sääntelyyn nähden sitä, että kaikki julkisuuslaissa tarkoitetut viranomaisen asiakirjat kuuluvat arkistonmuodostajana toimivan viranomaisen arkistoon. Säännöksen perustelujen mukaan

<sup>35</sup> HE 30/1998 vp, s. 57–58.

<sup>36</sup> KHO 2017:157 vrt. KHO 2021:152.

<sup>37</sup> HE 30/1998 vp, s. 58.

arkistoon kuuluvien asiakirjojen arvioinnissa ratkaistavaksi jää kysymys siitä, milloin esimerkiksi arkistonmuodostajan palveluksessa olevalle yksittäiselle henkilölle saapuneet asiakirjat liittyvät siinä määrin olennaisesti arkistonmuodostajan tehtävien hoitamiseen, että ne kuuluvat arkistonmuodostajan arkistoon ja milloin niitä on pidettävä luonteeltaan yksityisinä asiakirjoina.<sup>38</sup>

Arkistolaissa säädetyt asiakirjan ja arkistoon kuuluvan asiakirjan säännökset tarkoittavat sitä, että arkistoon kuuluvat lähtökohtaisesti kaikki viranomaisen palveluksessa olevan laatimat ja viranomaisen palveluksessa olevan saamat arkistolaissa tarkoitetut asiakirjat, jotka eivät ole yksityisiä asiakirjoja. Julkisuuslaissa asiakirjan määritelmää on puolestaan kavennettu soveltamisalaan vaikuttavalla viranomaisen asiakirjan käsitteellä, jota on puolestaan kavennettu siten, että tietyt asiakirjat jäävät soveltamisalan ulkopuolelle, vaikka asiakirjat eivät olisi yksityisiä asiakirjoja. Vastaavaa rajaavaa säännöstä ei siis ole arkistolaissa, joten arkistolain perusteella arkistoitavaksi voidaan määrätä myös muita kuin julkisuuslain soveltamisalan piiriin lähtökohtaisesti suoraan kuuluvia tai julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle rajattuja asiakirjoja. Siten julkisuuslain 5.4 §:n perusteella lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät viranomaisessa työskentelevien välistä mielipiteenvaihtoa sisältävät sähköpostiviestit voidaan arkistolaissa säädetyssä järjestyksessä määrätä arkistoitavaksi lukuun ottamatta yksityisiä asiakirjoja.

Mielipiteenvaihdossa sekä sisäisessä työskentelyssä voi muodostua viranomaisen toimintaa olennaisesti kuvaavia sähköpostiviestejä tai muuta dokumentaatiota, jolla voi olla arkistokäyttötarkoituksen perusteella arkistointiarvoa esimerkiksi tieteellistä tutkimusta varten. Toisaalta tällaisessa sähköpostiviestinnässä voi muodostua myös asiakirjoja, jotka kuvaavat julkisen vallan tai julkisten varojen käyttöä, jotka eivät ole vähämerkityksellisiä viranomaisen toimintaa kuvaavina tietoina. Tällöin julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä kuvaavat asiakirjat, myös sisäisen työskentelyn ja mielipiteenvaihdon tarkoituksessa laadittuina, ovat julkisuuslain tarkoittamia viranomaisen asiakirjoja, koska oikeuskäytännön mukaan julkisuuslain 5.4 §:ää voidaan soveltaa vain julkisuusperiaatteen toteutuksen kannalta toisarvoisiin ja vähämerkityksellisiin asiakirjoihin.<sup>39</sup> Julkisuuslain 3 §:ssä säädetyin lain tarkoituksen kannalta katsottuna keskeisiä asiakirjoja ovat julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä kuvaavat asiakirjat.

### 3.3 ASIAKIRJASÄÄNTELYN YHTEENSOVITTAMINEN

Julkisuuslain 5.4 § rajaa asiakirjajulkisuuden soveltamisalaa määrittelemällä tietyt viranomaisessa työskentelevien yhteydenpitoa varten laaditut asiakirjat julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Kuitenkin näihin asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia, jos tällaiset asiakirjat on liitettävä arkistoon arkistolain nojalla. Arkistolain 6.1 §:n perusteella puolestaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä lukuun ottamatta yksityisiä asiakirjoja. Siten sähköpostiviestit riippumatta niiden sisäisen työskentelyn luonteesta tai mielipiteenvaihdosta osana viranomaisen tehtävien hoitoa kuuluisivat arkistolaissa säädetyin perusteella arkistoon ja tällä perusteella julkisuuslain 5.4 §:ssä säädetyin nojalla niihin sovellettaisiin julkisuuslakia. Sääntely vaikuttaa muodostavan silmukkamaisen sääntelykokonaisuuden.

Julkisuuslaki ja arkistolaki eivät sääntele selkeästi, mitä arkistolla ja arkistoinnilla tarkoitetaan. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön<sup>40</sup> ja oikeuskäytännön<sup>41</sup> mukaan viranomaisen asiakirjojen ja

<sup>38</sup> Hallituksen esitys 187/1993 vp eduskunnalle arkistolaiksi, s. 7.

<sup>39</sup> KHO 2020:113, KHO 2015:171.

<sup>40</sup> Ks. esimerkiksi PeVL 1/2020 vp perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille ja menetelmille ammatissaan altistuvien luettelosta ja rekisteristä vp, s. 3–4.

niitä vastaavien muiden tallenteiden säilyttämistä rekisterissä tai tietojärjestelmässä on pidetty eri asiana kuin asiakirjojen arkistointia arkistoon. Myös tietosuoja-asetuksessa<sup>42</sup> yleisen edun mukainen arkistokäyttötarkoitus muodostaa oman erillisen käsittelyperusteen henkilötiedoille suhteessa alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.<sup>43</sup> Arkistolaki ei sisällä arkiston määritelmää eivätkä säädöksen perustelutkaan avaa käsitteen sisältöä. Arkistolaki tosin lähtee siis siitä, että viranomaisen laatimat ja sille saapuneet asiakirjat kuuluisivat laajasti arkistoon tallennettavaksi, mutta arkistolaki ei sääntele, mikä on asiakirjojen arkistoon siirtämisen ajankohta.

Tiedonhallintalain 21.2 §:n mukaan säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvalisella tavalla. Mainittu säännös tarkoittaa käytännössä sitä, että viranomaisen asiakirjat siirretään arkistoon sen jälkeen, kun niiden säilytysaika on päättynyt, jos asiakirjat on päätetty arkistoida. Arkistolain 8.3 §:n perusteella Kansallisarkistolla on toimivalta päättää pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Tämä päätös tarkoittaa tosiasiasa sitä, että siinä päätetään pysyvästi asiakirjojen säilyttämisestä arkistossa varsinaisen säilytysajan päättymisen jälkeen.<sup>44</sup> Siten arkistolain 8.3 §:ssä säädetyn perusteella julkisuuslain soveltamisen piiriin kuuluvat ne sisäiseen työskentelyyn ja mielipiteenvaihtoon liittyvät asiakirjat, jotka Kansallisarkisto on päätöksellään määrännyt arkistoitavaksi. Tällä tulkinnalla julkisuuslaki ja arkistolaki muodostavat edelleen silmukkamaisen tulkintarakenteen, jossa ratkaisevaa on hallintoviranomaisena toimivan Kansallisarkiston tekemä päätös arkistoinnista.

Julkisuuslaissa ”arkiston” käsite näyttää saavan merkityssisältönsä lain 5.4 §:n ja 27 §:n perusteluista. Julkisuuslain 5.4 §:ssä on säädetty asiakirjan arkistoon liittämistä ja 27 §:ssä arkistoon siirtämisestä. Julkisuuslain 27 §:n perustelujen perusteella lainkohdassa tarkoitettulla arkistolla tarkoitetaan nykyistä Kansallisarkistoa.<sup>45</sup> Siten perustelujen kautta säädettyä julkisuuslain 27 §:ää sovelletaan silloin, kun arkistoon siirretyt asiakirjat ovat Kansallisarkiston hallussa. Säännöstä voidaan pitää omaperäisenä, koska säännöksen soveltamisalaa on rajattu sen perusteluissa organisatorisesti suhteessa julkisuuslain soveltamisalaan nähden. Rajaus ei ilmene suoraan lainkohdasta.

Kansallisarkisto hoitaa arkistolain perusteella valtion arkistoon liittyviä tehtäviä siltä osin kuin kysymys on valtion virastojen ja laitosten toiminnassa muodostuneiden asiakirjojen arkistoinnista. Julkisuuslaki tulee sovellettavaksi laajasti viranomaistoiminnassa muun muassa kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa, joilla muodostuu huomattava määrä arkistoitavia asiakirjoja niiden omiin arkistoihinsa siten kuin Kansallisarkisto on arkistoitavista asiakirjoista päättä-

---

<sup>41</sup> KHO 2017:34 sekä tähän liittyvä oikeustapauskommentti *Tomi Voutilainen*, Henkilötietojen säilytys henkilörekisterissä ja arkistointi – KHO 2017:34, Lakimies 1/2018, s. 143–152.

<sup>42</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus).

<sup>43</sup> Ks. tästä tarkemmin *Voutilainen* 2019, s. 155–156.

<sup>44</sup> *Voutilainen* 2019, s. 356–357.

<sup>45</sup> Hallituksen esityksen (30/1998 vp, s. 104) mukaan ”[k]ohdassa tarkoitettuja arkistoja ovat Kansallisarkisto, maakunta-arkisto ja Sota-arkisto”. Arkistolaitoksen organisoitumista koskevien uudistusten myötä Sota-arkiston ja maakunta-arkistojen toiminta ja tehtävät on organisoitu nykyisin osaksi Kansallisarkistoa. Vrt. *Wallin ja Konstari* (2000, s. 281) esittävät kommentaariteoksessaan, että julkisuuslain 27 §:ää voidaan soveltaa myös kuntien arkistoon. Tätä tulkintaansa he eivät ole kuitenkaan perustelleet teoksessaan millään tavalla eikä tälle tulkinnalle on löydettävissä johtoa lain esitöistä, eikä julkisuuslaissa ole määritelty arkiston käsitettä säännösten avulla. Perustelut säännöksessä tarkoitettulle arkistolle ovat yksiselitteiset ja ne on hyväksytty eduskunnassa siltä osin kuin eduskuntakäsittelyssä ei ole tehty muutoksia hallituksen esitykseen. Arkiston käsitteen määrittely julkisuuslain perusteluissa voi olla myös lainvalmistelussa tapahtunut lapsus, kun otetaan huomioon kirjoittajien rooli aikanaan julkisuuslain valmistelussa. Oikeuskirjallisuudessa ei voida kuitenkaan lähteä oikomaan valmisteluasiakirjoihin jääneitä puutteita, koska oikeuskirjallisuus ei voi ikään kuin lähteä laajentamaan lainsäätäjän tahtoa laajemmaksi kuin mitä se on selkeästi ilmaistu lain esitöissä, kuten hallituksen esityksissä. Vrt. myös *Taisto Ahvenainen – Tapio Rätty*, Julkisuuslainsäädäntö - julkisuus ja salassapito kunnassa, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1999, s. 160, jossa todetaan, että tutkimuslupien antamiseen kunnissa sovelletaan kunnan hallussa oleviin asiakirjoihin julkisuuslain 28 §:ää.

nyt. Tässä suhteessa julkisuuslain sisältöä ei voida pitää loogisena, koska sääntelyssä on otettu kantaa valtion arkistonmuodostukseen ja arkistosta annettavien asiakirjojen sääntelyyn, vaikka julkisuuslain organisatorinen soveltamisala on laaja. Tulkinnessa voidaan myös lähteä siitä, että julkisuuslain 27 §:ää sovellettaisiin perusteluissa esitetystä yksilöidystä rajauksesta huolimatta julkisuuslain organisatorisen soveltamisalan mukaisesti ainakin niissä tilanteissa, joissa arkistoviranomaisena toimii jokin toinen viranomainen kuin arkistonmuodostajaviranomainen.

Julkisuuslain 5.4 §:n perustelut eivät täysin suoraan kohdista asiakirjojen arkistoon liittämistä koskevaa säännöstä siten, että se tarkoittaisi asiakirjojen siirtoa valtion virastosta Kansallisarkistoon. Kuitenkin momentin toisen virkkeen perusteluissa viitataan ”arkistolaitokseen” eli nykyiseen Kansallisarkistoon, joten lainkohdan toisen virkkeen säännös koskee tilanteita, joissa valtion viranomainen siirtää asiakirjat hallustaan Kansallisarkistoon, mutta se voinee tarkoittaa myös muita arkistoon siirtoja arkistonmuodostajaviranomaiselta arkistoviranomaiselle.

Julkisuuslain 5.4 § ei sinällään rajaudu sisäisen työskentelyn ja mielipiteenvaihdon asiakirjojen soveltamisalaa koskevan sääntelyn osalta pelkästään valtionhallintoon, vaan tällaisiin asiakirjoihin soveltaminen ratkaistaan arkistolain nojalla annettujen Kansallisarkiston päätösten perusteella. Julkisuuslaissa tarkoitettu arkiston käsite säädöksen perusteluissa esitetyn logiikan perusteella kohdistuu Kansallisarkistoon, joka ei kuitenkaan toimi merkittävältä osin julkisuuslain soveltamisalan piiriin kuuluvien viranomaisten toiminnassa muodostuvien asiakirjojen arkistoviranomaisena (arkistonhoitajana). Julkisuuslain soveltamisalaa määrittävää 5.4 §:n ensimmäistä virkettä arkistolainsäädännön mukaan arkistoon liitettävistä asiakirjoista ei voida rajata säännöksen sanamuodon ja perustelujenkaan perusteella koskemaan pelkästään valtion viranomaisia, vaan soveltaminen koskee kaikkia julkisuuslain piiriin kuuluvia organisaatioita.

Kaiken kaikkiaan, kun viranomaisen palveluksessa oleva laatii tai vastaanottaa sähköpostiviestejä, sovelletaan viesteihin julkisuuslakia joko suoraan viranomaisen asiakirjana tai siten, että viesti on sisälltönsä puolesta sellainen, että sen on Kansallisarkisto päätöksellään määrännyt arkistoitavaksi. Muut tämän ulkopuolelle jäävät sähköiset viestit eivät kuulu julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Edellä esitetyn perusteella ministerin tai hänen poliittisten avustajiensa sähköpostiviestinnässä ei muodostu ”hallituksen asiakirjoja”, jotka jäisivät julkisuuslain ulkopuolelle siltä osin kuin ne on päätetty arkistolain mukaisessa järjestyksessä arkistoida. Julkisuuslain sääntelyn ulkopuolelle jäävät sähköpostiviestit, jotka eivät ole viranomaisen asiakirjoja suoraan julkisuuslaissa säädetyn perusteella tai joita ei ole määrätty arkistoitavaksi.

#### 4 SÄHKÖPOSTIVIESTIT JA PERUSOIKEUDET

Sähköpostiviestintä kuuluu lähtökohtaisesti perustuslain 10.2 §:ssä tarkoitetun luottamuksellisen viestinnän suojan piiriin. Lainkohdan mukaan luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Julkisuuslain ja arkistolain säätämisen aikana sähköpostiviestien tai muiden sähköisten viestien muodossa tapahtuva asiakirjojen muodostumisen tapa ei ollut vielä valtamuotona muun muassa viranomaisten kommunikoinnissa, yhteydenpidossa tai hallinnon asiakkaiden asioidessa viranomaisen kanssa.

Perustuslain 10.4 §:n mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Luetellut perusteet rajoittaa luottamuksellisen viestin suojaa on tarkoitettu tyhjentäväk-

si.<sup>46</sup> Luottamuksellisen viestin suojaa koskevan sääntelyn tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestien sisältö ulkopuolisilta.<sup>47</sup>

Luottamuksellisen viestin suojusta poikkeamisessa ei ole perustuslaissa mainittu muiden perusoikeuksien, kuten asiakirjajulkisuuden tai tieteellisen tutkimuksen vapauden, turvaamista. Suojan poikkeamista koskevassa sääntelyssä ei ole otettu kantaa myöskään palvelussuhteissa muodostuvien viestien asemaan.<sup>48</sup>

Viranomaisessa laaditut ja viranomaiselle toimitetut sähköpostiviestit eivät ole perustuslaissa tarkoitettulla tavalla luottamuksellisia viestejä, kun sähköpostiviesti on julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja.<sup>49</sup> Kun viranomaisessa työskentelevä henkilö laatii tai vastaanottaa viranomaisen asiakirjaksi katsottavia sähköpostiviestejä, toimii hän viranomaisen edustajana viestien laatijana tai vastaanottajana. Näissä tilanteissa viestinnän osapuolena on viranomainen, johon perustuslaissa suojattu luottamuksellisen viestin suoja ei ulotu. Toisaalta tällaisiin viesteihin kohdistuu julkisuuslaista johtuvat velvollisuudet. Tällöin viestin ”luottamuksellisuus” ratkaistaan julkisuuslaissa tai muussa laissa säädettyjen salassapitosäännösten perusteella. Koska viranomainen ei tällaisissa tilanteissa ole sivullinen viestinnässä, ei julkisuuslain sääntelyn voida katsoa olevan perustuslain 10.4 §:ssä tarkoitettua luottamuksellisen viestin suojan rajoittamista.<sup>50</sup>

Luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta harmaalle alueelle sijoittuvat sähköpostiviestit, jotka eivät ole lähtökohtaisesti viranomaisen asiakirjoja mielipiteenvaihtoon liittyvinä viesteinä, mutta jotka ovat Kansallisarkiston päätöksellä määrätty arkistoitavaksi, jolloin julkisuuslaissa viranomaisen asiakirjoja koskevat säännökset tulevat sovellettavaksi näihin viesteihin. Esimerkiksi ministerin ja hänen virkasuhteisten avustajiensa päivittäiset mielipiteenvaihtoon ja muuhun tavanomaiseen kanssakäymiseen liittyvät sähköpostiviestit kuuluvat luottamuksellisen viestin suojan piiriin. Tässä suhteessa viranomaisella, kuten ministeriöllä, ei ole lähtökohdiltaan sivullisena oikeutta puuttua tai saada tietoa tällaisesta viestinnästä. Kysymys on ministerin ja hänen virkasuhteisen poliittisen avustajakuntansa välisestä kirjallisesta vuorovaikutuksesta, jossa viranomainen ei ole viestinnän osapuolena. Viranomainen ei voi puuttua luottamuksellisen viestin suojaan työnantaja-asemassa muuten kuin laissa erikseen säädetyn perusteella. Luottamuksellisen viestin suojan ollessa virkasuhteisten henkilöiden perusoikeus, ei sitä voida rajoittaa viranomaisten päätöksillä tai määräyksillä, vaan laissa nimenomaisesti säädettyinä. Virkamiesten oikeuksiin puuttumisesta on säädettyä laissa siltä osin kuin tavallisessa laissa on mahdollista säätää perusoikeuksiin puuttumisesta.<sup>51</sup>

Yksityisyyden suojusta työelämässä annetussa laissa (759/2004, työelämän tietosuojalaki) on säädetty työnantajan oikeudesta käsitellä tietyissä tilanteissa työntekijän sähköpostiviestejä. Lain 2.2 §:n mukaan mitä tässä laissa säädetään työntekijästä, sovelletaan myös virkamieheen, virkasuhteessa olevaan ja näihin verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevaan sekä soveltuvien osin työnhakijaan. Työelämän tietosuojalakia sovelletaan ministeriöihin työnantajina sekä palvelussuh-

<sup>46</sup> HE 309/1993 vp, s. 54 ja perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994 vp hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, s. 5.

<sup>47</sup> HE 309/1993 vp, s. 53.

<sup>48</sup> Ks. tästä myös *Matti Nenonen – Klaus Nyblin*, Työelämän sähköpostin oikeudelliset ongelmat, *Defensor Legis* 3/2001, s. 473.

<sup>49</sup> Mäenpää 2020, s. 40.

<sup>50</sup> Perustuslain soveltamiskäytännössä on katsottu, että työnantaja ei ole viestinnässä sivullisena, jos sähköpostiviesti on laadittu työnantajan edustajana tai vastaanottajaksi on tarkoitettu työnantaja, ks. perustuslakivaliokunnan lausunto 10/2004 vp hallituksen esityksestä laiksi yksityisyyden suojusta työelämässä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, s. 5.

<sup>51</sup> HE 309/1993 vp, s. 25, *Seppo Koskinen – Heikki Kulla*, Virkamiesoikeuden perusteet (8. uudistettu painos), Alma Talent Oy, s. 164–165 ja *Nenonen – Nyblin* 2001, s. 473.

teessa oleviin ministerin poliittisiin avustajiin.<sup>52</sup> Sen sijaan työelämän tietosuojalakia ei sovelleta ministerin tietojen käsittelyyn, koska hänellä ei ole palvelussuhdetta ministeriöön, vaan kysymys on luottamustehtävän hoitamisesta.

Työelämän tietosuojalain 6 luvussa on säädetty edellytykset sille, missä tilanteissa, millä edellytyksillä ja menettelyillä työnantajalla on oikeus hakea esille tai avata työnantajan työntekijän käyttöön osoittamaan sähköpostiosoitteeseen lähetettyjä tai työntekijän tällaisesta sähköpostiosoitteesta lähettämiä sähköpostiviestejä. Työelämän tietosuojalaissa on pyritty yhteensovittamaan työntekijän luottamuksellisen viestinnän suoja ja työnantajalle kuuluvien, tämän toiminnan jatkumisen kannalta välttämättömien viestien saanti. Työnantajalla on oikeus saada käsitellä työntekijän lähettämiä ja hänelle saapuneita sähköpostiviestejä, jotka selvästi kuuluvat työnantajalle.<sup>53</sup>

Työntekijän luottamuksellisen viestinnän piiriin kuuluvat työntekijän muuhun kuin työtehtävien hoitoon liittyvät viestit sekä lisäksi sellaiset työtehtäviin liittyvät viestit, jotka on tarkoitettu yksinomaan työntekijälle itselleen, joten ne eivät kuulu työnantajalle eikä työnantajalla ole oikeutta käsitellä tällaisia viestejä muuten kuin työntekijän vapaaehtoisen suostumuksen perusteella.<sup>54</sup> Siten ministeriössä työskentelevien ministerin poliittisten avustajien keskinäiseen ja ministerin kanssa tapahtuvaan mielipiteenvaihtoon liittyvät sähköpostiviestit kuuluvat luottamuksellisen viestinnän suojan piiriin eikä sitä voida kaventaa esimerkiksi ministeriön antamalla määräyksillä.

Viranomainen ei voi määräyksillään puuttua sellaiseen sähköpostiviestien arkistointiin, jossa viranomainen ei ole selkeästi viestinnän osapuolena ja viestit eivät ole välttämättömiä työelämän tietosuojalain 19.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla neuvottelujen loppuun saattamiseksi, asiakkaiden palvelemiseksi tai toimintojen turvaamiseksi. Työelämän tietosuojalaissa ei ole edes säädetty työnantajalle oikeutta vaatia luottamuksellisen viestinnän suojaan kuuluvien viestien luovuttamista työnantajalle arkistoitavaksi. Työnantajalla ei ole myöskään oikeutta saada käsitellä viestejä, joissa työnantaja ei ole selkeästi viestinnän osapuolena. Tässä suhteessa työelämän tietosuojalaki ei mahdollista viranomaisena toimivalle työnantajalle oikeutta käsitellä palvelussuhteessa olevien mielipiteenvaihtoa koskevia sähköpostiviestejä eikä oikeuta tiedonsaantiin niistä.

Tilannetta ei myöskään muuta Kansallisarkiston päätöksellään antamat määräykset arkistoinnista, koska arkistointia koskeva päätös tarkoittaa puuttumista perusoikeutena turvattuun luottamuksellisen viestinnän suojaan viranomaisen päätöksellä. Perusoikeuksien rajoittamisesta on säädettyä kuitenkin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti eduskunnan säätämässä laissa, jossa rajoituksen olennaisesta sisällöstä on säädettyä nimenomaisesti. Perusoikeuksien rajoituksia ei voida delegoida lakia alemman tasoiseen sääntelyyn.<sup>55</sup>

Arkistolaisissa ei ole millään tavalla rajoitettu Kansallisarkiston toimivaltaa päätöksellään määrätä arkistoitavista asiakirjoista muuten kuin siten, että arkistolain asiakirjan käsite ei ulotu yksityisiin asiakirjoihin, jolloin tällaisia asiakirjoja ei voida myöskään määrätä arkistoitavaksi. Koska Kansallisarkiston päätös voi tarkoittaa julkisuuslakia ja arkistolakia soveltaen puuttumista luottamuksellisen viestinnän suojaan ja siihen kuuluvaan viestintäsalaisuuteen, tulisi tästä perusoikeuden rajoittamisesta olla säädetty nykyistä täsmällisemmin laissa, jos se on yleensäkin mahdollista. Lähinnä kysymykseen voisi tulla sääntely, jossa viranomaisen asiakirjan käsitteen rajausta tarkistettaisiin, jolloin entistä suppeampi sähköpostiviestien joukko kuuluisi julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle, jolloin viranomaisen voitaisiin tulkita olevan näissä tilanteissa viestinnän osapuolena. Tällainen sääntely voi olla kuitenkin

<sup>52</sup> Ministereiden erityisavustajat ovat virkasuhteisessa palvelussuhteessa valtioneuvoston kansliaan, mutta sijoitettuna ministerin ministeriöön, Ministerin käsikirja 2019 – Tietoa valtioneuvoston toiminnasta, Valtioneuvoston julkaisuja 2019:21, valtioneuvoston kanslia Helsinki, s. 188.

<sup>53</sup> Hallituksen esitys 163/2003 vp eduskunnalle laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, s. 54.

<sup>54</sup> HE 163/2003 vp, s. 55.

<sup>55</sup> Ks. perusoikeuksien yleisistä rajoitusperusteista PeVM 25/1994 vp, s. 5.

hankalasti toteutettavissa käytännössä, jos viestien luonnetta jokapäiväisessä työssä pitäisi arvioida ehkä jopa tulkinnanvaraisten kriteerien avulla.

Vaikuttaakin siten ilmeiseltä, että ministerien poliittisten avustajien luottamuksellisen viestinnän suojan piiriin kuuluvia sähköpostiviestejä ei voida määrätä arkistoitavaksi, vaan arkistointi voi tapahtua työntekijän antaman suostumuksen perusteella. Tällöin arkistointi ei tapahdu arkistolainsäädännön mukaisella tavalla Kansallisarkiston päätöksen perusteella, vaan työntekijän (virkamiehen) vapaasta tahdosta eikä sähköpostiviestit kuulu tällöin julkisuuslain soveltamisen piiriin lain 5.4 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Tällöin kuitenkin on ongelmana se, että sähköpostiviestit olisivat viranomaisen hallussa ilman, että niihin kohdistuvasta tiedonsaannista olisi säädetty mitään, koska julkisuuslakia ei näihin sovellettaisi. Kuitenkin arkistolaissa on säädetty yksityisarkistoista, jolloin tällaiset suostumuksen perusteella arkistoitavat sähköpostiaineistot ovat yksityisarkistoon rinnastettavia. Arkistolain 17.2 §:ssä on säädetty tällaisista arkistoista tiedonsaannista silloin, kun yksityisarkisto on Kansallisarkiston hallussa, jolloin julkisuuslaki tulee sovellettavaksi tiedonsaantiin.

Lainsäädännössä ei ole säädetty, että ministeriöllä viranomaisena olisi käsittely- ja tiedonsaantioikeuksia luottamustehtävää hoitavan henkilön – ministerin sähköpostiviesteihin silloin, kun viestit eivät ole viranomaisen asiakirjoja. Viranomaisella ei ole myöskään toimivaltaa voimassa olevan lainsäädännön perusteella määrätä käsittely- tai tiedonsaantioikeudesta ministerin sähköpostiviesteihin, jotka eivät ole viranomaisen asiakirjoja. Viranomainen ei voi puuttua yksipuolisesti määräyksillään luottamustehtävää hoitavan ministerin perusoikeuksiin, vaan tästä tulisi olla täsmälliset säännökset laissa perusoikeuksia rajoittavana sääntelynä.

Ongelmana kuitenkin tällaisessa sääntelyssä olisi se, ettei ministerin luottamuksellisen viestin suojaan voida puuttua perustuslain 10.4 §:ssä säädettyillä perusteilla, koska arkistointia ei ole mainittu tällaiseksi luottamuksellisen viestin suojaan liittyvän poikkeuksen säätämisperusteeksi. Käytännössä ministerin tavanomaista vuorovaikutusta poliittisten avustajiensa kanssa kuvaavat sähköpostiviestit voidaan arkistoida vain ministerin antaman vapaaehtoisen suostumuksen perusteella. Tällöin asiakirjoja ei arkistoida arkistolaissa säädettyssä järjestyksessä, vaan kysymys on suostumukseen perustuvasta arkistoinnista, jolloin arkistoitavat asiakirjat eivät kuulu julkisuuslain soveltamisalan piiriin edes julkisuuslain 5.4 §:n perusteella. Asiakirjat muodostavat yksityisluonteisen arkiston, joka voidaan siirtää Kansallisarkiston haltuun arkistolain 5 luvussa säädettyjen menettelyjen mukaisesti. Ministeriöillä ei ole oikeutta viranomaisina toimia tällaisen asiakirja-aineiston arkistoviranomaisena, koska tällaisesta ei ole säädetty.

Sähköpostiviestien käsittelyyn viranomaisessa vaikuttaa myös henkilötietojen käsittelyyn liittyvät edellytykset. Sähköpostiviestit sisältävät henkilötietoja, joten niiden käsittelyyn tulee sovellettavaksi tietosuojalainsäädäntö, jota sovelletaan myös yleisen edun mukaiseen arkistokäyttötarkoitukseen tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn. Tietosuoja-asetuksen 5 (1) artiklassa säädettyt henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet rajoittavat mahdollisuuksia käsitellä mitä tahansa henkilötietoja yleisen edun mukaisessa arkistokäyttötarkoituksessa. Asetuksen mainitussa sääntelyssä tietojen minimointivaatimus vaikuttaa suoraan myös Kansallisarkiston mahdollisuuksiin päättää henkilötietoja sisältävien asiakirjojen arkistoinnista erityisesti tilanteissa, joissa kysymys ei ole suoraan viranomaisen asiakirjoista.

Tietosuoja-sääntelyyn olennaisesti kuuluvan tarpeellisuusvaatimuksen johdosta arkistoitavat henkilötietoja sisältävät sähköpostiviestit tulee olla yleisen edun mukaisen arkistokäyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia. Tällainen yleisen edun mukainen peruste on ilmeinen erityisesti ministerin sähköpostiliikenteen melko laajaan arkistointiin myöhemmin tapahtuvaa poliittisen historian tutkimustarkoituksia varten. Arkistoinnilla luodaan perusta ja turvataan perustuslain 16.3 §:ssä tarkoitettu tieteen vapaus ja erityisesti siihen kuuluva tieteellinen tutkimus.<sup>56</sup> Tässä suhteessa arkistoinnille on perusoikeuden turvaamista koskeva perusteensa, mutta voimassa oleva sääntely ei mahdollista viranomai-

<sup>56</sup> Ks. tästä perustuslakivaliokunnan lausunto 13/2007 vp hallituksen esityksestä laiksi kulttuuriaineistojen tallentamisesta ja säilyttämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 2.



sen päätökseen pohjautuvaa kovin syvälle ja laajalle perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan piiriin kuuluvien tietojen arkistoinnille siten, että se tarkoittaisi esimerkiksi luottamuksellisen viestinnän suojaan puuttumista.

## 5 JULKISUUSLAIN SOVELTAMINEN ARKISTOON MÄÄRÄTTYIHIN SÄHKÖPOSTIVIESTEIHIN

Valtioneuvoston kanslian antaman hallituksen asiakirjojen käsittelyä ja arkistointia koskevan määräyksen mukaan ”[h]allituksen asiakirjat sisältävät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 5 §:n 4 momentin mukaisia viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja, joihin ei sovelleta mainittua lakia ja joita ei tarvitse liittää viranomaisen arkistoon.”

Kuten edellä on todettu sisäistä työskentelyä ja mielipiteenvaihtoa koskevat ”hallituksen asiakirjat” arkistoidaan arkistolain nojalla tehdyn Kansallisarkiston päätöksen perusteella, jolloin julkisuuslain 5.4 §:n ensimmäisen virkkeen mukaisesti näihin asiakirjoihin sovelletaan viranomaisen asiakirjoja koskevia käsittelysääntöjä ja tiedonsaantioikeuksia. Koska asiakirjat muodostuvat julkisuuslaissa tarkoitettuna viranomaisen toiminnassa, kuuluvat nämäkin asiakirjat viranomaisen arkistoon – tässä tapauksessa valtioneuvoston ja ministeriöiden yhteisesti arkistonmuodostajana muodostamaan arkistoon sen jälkeen, kun asiakirjojen säilytysaika on päättynyt esimerkiksi valtioneuvoston eroamisen jälkeen. Siten ”hallitukselle” ei muodostu omaa arkistoa, mutta arkistoviranomaisen päätöksellä arkistoitavat asiakirjat voidaan järjestää viranomaisen arkistossa hallituksittain. Arkistolaissa ei ole säädetty, että viranomainen voisi ylläpitää muuta kuin viranomaistoiminnassaan muodostuvaa arkistoa lukuun ottamatta Kansallisarkistoa, jolle tällainen oikeus on säädetty arkistolain 5 luvussa. Voimassa olevasta lainsäädännöstä ei ole löydettävissä tukea sille, että arkistoitavaksi arkistolain nojalla määrätty ”hallituksen asiakirjat” jäisivät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Valtioneuvoston kanslian määräyksessä todetaan myös, että ”[j]os asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla”. Edelleen määräyksessä todetaan, että ”[p]ääosa hallitusten asiakirjoista on valtioneuvoston tiedonohjaussuunnitelman (LIITE1) mukaisesti tutkimusluvan alaisia.” Valtioneuvoston kanslian määräyksessä esitettyyn viranomaisen lupaan viittaavat kohdat liittyvät julkisuuslain 5.4 §:n toisen virkkeen sisältöön, jonka mukaan ”[j]os asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.” Säännös on kirjoitettu vaikeaselkoiseen muotoon, jossa sanojen merkityssisältöä on tulkittava suhteessa 5.4 §:n ensimmäiseen virkkeeseen sekä säännöksen perusteluissa esitettyyn nähden.

Koska arkistoon määrätty asiakirjat liitetään arkistoon vasta säilytysajan päättymisen jälkeen, sovelletaan esimerkiksi arkistoitavaksi määrättyihin sisäiseen työskentelyyn ja mielipiteenvaihtoon liittyvien sähköpostiviestien käsittelyyn ennen arkistoon liittämistä julkisuuslakia sellaisenaan siten kuin viranomaisen asiakirjoihin. Julkisuuslain 5.4 §:n toinen virke alkaa ehtosanalla ”jos” ja tehosteella ”kuitenkin”, jotka on tarkoitettu korostamaan poikkeusta ensimmäisessä virkkeessä säädettyyn julkisuuslain soveltamista koskevaan säännökseen nähden siten, että viranomaiselle toisessa virkkeessä säädetty toimivalta määrätä tietojen antamisesta luvan perusteella, koskee asiakirjojen antamista arkistoon jo liitettyistä asiakirjoista eikä säännös koske arkistoon liitettäviä asiakirjoja. Siten tiedonsaantiin ei voida asettaa lupaan liittyviä määräyksiä asiakirjoihin, joita ei ole vielä liitetty tosiasiaa arkistoon.

Julkisuuslain 5.4 §:n toisen virkkeen säännöksen sanamuoto jättää avoimeksi sen, kenelle viranomainen antaa määräyksen siitä, että tietoja asiakirjoista voidaan antaa viranomaisen luvalla. Selvä on, että viranomainen ei voi itse itselleen antaa määräystä siitä, että arkistoituja asiakirjoja voidaan antaa viranomaisen itsensä luvalla, koska viranomainen ratkaisee tietopyynnöt julkisuuslain 3 ja 4 lukujen mukaisesti ottaen huomioon 17 §:ssä säädetty päätöksentekoon liittyvät julkisuuden optimointiväitteet. Julkisuuslain 5.4 §:n toisen virkkeen perustelut avaavat jossakin määrin säännöksen tarkoitusta. Perustelujen mukaan ”[j]os tällaisia asiakirjoja on kuitenkin liitetty arkistoituihin asiakirjaineistoon, viranomainen voisi ehdotuksen mukaan määrätä, että niistä saa antaa tietoja vain viran-

omaisen luvalla. Jollei edellä tarkoitettuihin asiakirjoihin, jotka siirretään arkistolaitokseen, ole tehty päätösvallan pidättämisestä merkintää, asiakirjojen luovutusta koskevassa harkinnassa voidaan olettamana pitää sitä, että näidenkin asiakirjojen julkisuus määräytyy yleisten säännösten mukaan.”<sup>57</sup>

Perusteluista voidaankin todeta, että julkisuuslain 5.4 §:n toisessa virkkeessä tarkoitettu määräys kohdistuu siihen viranomaiseen, joka hoitaa arkistoa. Julkisuuslain 5.4 §:n toisen virkkeen säännöstä ei sovelleta siten asiakirjoihin, kuten sähköpostiviesteihin, joita ei ole vielä liitetty arkistoon. Säännöksen perusteluissa viitataan nykyiseen Kansallisarkistoon, joten perusteluissa vaikutelmaksi jää, että säännös on tarkoitettu sovellettavaksi valtion viranomaisen ja valtion arkistoa hoitavan Kansallisarkiston välisiin toimivaltasuhteisiin. Kun otetaan huomioon julkisuuslain organisatorinen soveltamisalaa koskeva sääntely, säännöstä voitaneen soveltaa myös muissa tilanteissa, joissa arkistoa hoitaa muu kuin se viranomainen, jonka toiminnassa asiakirjat ovat muodostuneet.

Toiseksi perusteluissa lupaan liittyvä säännös kytketään ”pätösvallan pidättämiseen” sillä viranomaisella, joka on toimittanut 5.4 §:ssä tarkoitettuja asiakirjat arkistoon. Siten säännös näyttää perusteluissa esitetyn perusteella tarkoittavan sitä, että arkistoa hoitavan viranomaisen sijaan asiakirjojen antamisesta päättää arkistoon asiakirjat toimittanut viranomainen, jos tämä on määrännyt tietojen antamiseen liittyvän lupaehdon. Tässä suhteessa lupaan viittaava säännös on ymmärrettävä siten, että sillä ei ole vaikutusta tiedonsaantiin asiakirjasta, vaan tiedonantamisesta päättämiseen. Tällaista rajoitusta ei voida myöskään antaa viranomaisen vapaan harkinnan perusteella, kun otetaan huomioon perustuslain 12.2 §:n laaja soveltaminen ”viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin ja muihin tallenteisiin”.

Arkistoon asiakirjat toimittaneen viranomaisen on harkittava tietojen antamista julkisuuslaissa säädettyihin asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskeviin säännöksiin. Lisäksi on otettava huomioon julkisuuslain 17.1 §:ssä säädetty vaatimus siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjää kohdellaan tasapuolisesti. Tämä julkisuuden optimointia tarkoittava säännös sitoo viranomaisen harkintaa niissä tilanteissa, joissa viranomaisella on tietojen antamisessa harkintavaltaa. Tässä suhteessa julkisuuslain 5.4 §:n toista virkettä ei voida tulkita siten, että arkistoon määrätty asiakirjat olisivat viranomaisen vapaaseen harkintaan perustuvan luvan perusteella saatavissa.

Lisäksi on myös syytä huomata, että lupakompetenssi on sillä viranomaisella, jonka toiminnassa asiakirjat ovat muodostuneet ja jonka toiminnasta asiakirjat on siirretty arkistoon. Esimerkiksi arkistonmuodostajan tehtävien hoitaminen ei muodosta arkistonmuodostusta hoitavalle viranomaiselle tällaista lupakompetenssia. Julkisuuslain 5.4 §:ssä ei ole myöskään säädetty luvan antamiseen liittyviä menettelysäännöksiä, mikä osaltaan viittaa siihen, että lupaan viittaava säännös tarkoittaa viranomaisten keskinäiseen päätöksentekovaltaan liittyvää järjestelyä toimivallan käytöstä. Julkisuuslain 5.4 §:n toisen virkkeen lupaa koskeva päätöksentekovaltasäännös sekä säännöksen perusteluissa viitattu suhde Kansallisarkistoon muodostavat loogisen kokonaisuuden, kun tulkintaan otetaan mukaan julkisuuslain 27 §:ssä säädetty säännökset arkistoon siirrettyjen salassa pidettävien asiakirjojen antamisesta. Viranomainen ei voi asettaa ehtoja tietojen antamiselle niistä asiakirjoista, joita ei ole säädetty salassa pidettäväksi riippumatta siitä, millä perusteella asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslain säännöksiä.

Julkisuuslain 27 §:n perustelujen mukaisesti pykälää sovelletaan tilanteissa, joissa asiakirjoja annetaan nykyisestä Kansallisarkistosta tai julkisuuslain organisatorista soveltamisalaa ja sääntelyn loogista tulkintaa noudattaen tilanteissa, joissa arkistonmuodostajaviranomainen on eri toimija kuin arkistoviranomainen. Julkisuuslain 27.1 §:n mukaan arkistolaissa säädettyssä järjestyksessä arkistoon siirretystä salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt. Tietojen antamista harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan. Lain-

---

<sup>57</sup> HE 30/1998 vp, s. 57.

kohdassa viitataan asiakirjat siirtäneen viranomaisen mahdollisesti antamaan määräykseen, joka voi vaikuttaa Kansallisarkistossa tehtävän salassa pidettävän asiakirjan antamista koskevan asian ratkaisuun. Säännöksen perustelut eivät avaa tällaisen rajauksen perustetta, mutta julkisuuslain vanhassa kommentaariteoksessa todetaan, että 27 §:ssä tarkoitettu määräys tarkoittaa arkistonmuodostajaviranomaisen mahdollisuutta pidättää päätösvalta tarpeellisessa laajuudessa salassa pidettäviä tietoja annettaessa arkistoviranomaisen arkistosta.<sup>58</sup>

Lupasäntelyä sisältyy myös julkisuuslain 28 §:än, jossa on säädetty viranomaisen luvasta salassa pidettävän asiakirjan saamiseen. Lainkohtaa sovelletaan yksittäistapauksessa tietojen saamiseen salassa pidettävästä asiakirjasta tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten. Säännöstä sovelletaan asiakirjoihin, jotka ovat viranomaisen hallussa riippumatta siitä, ovatko asiakirjat viranomaisen säilytettävänä vai arkistoituna viranomaisen omaan arkistoon. Tässä suhteessa julkisuuslain 28 §:ää voidaan soveltaa sisäistä työskentelyä ja mielipiteenvaihtoa koskevien salassa pidettäviä tietoja sisältävien sähköpostiviestien antamiseen, jos sähköpostiviestit ovat sen viranomaisen hallussa, jonka toiminnassa ne ovat muodostuneet. Jos sähköpostiviestit eivät sisällä julkisuuslain tai muun lain perusteella salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja, annetaan tällaisista sähköpostiviesteistä tiedot julkisuuslaissa säädetyn julkisen asiakirjan antamista koskevien säännösten mukaisesti.

Valtioneuvoston kanslian määräyksessä on käsitelty myös tiedonsaantia ”hallituksen asiakirjoista”. Määräyksessä todetaan, että ”[p]ääosa hallitusten asiakirjoista on valtioneuvoston tiedonohjaussuunnitelman (LIITE1) mukaisesti tutkimusluvan alaisia”. Kuitenkin julkisuuslaissa lupamenettelyyn liittyvä tietojen antamista koskeva sääntely rajautuu salassa pidettäviin asiakirjoihin julkisuuslain 28 §:ssä säädetyllä tavalla, kun asiakirjat ovat sen viranomaisen hallussa, jonka toiminnassa asiakirjat ovat muodostuneet. Julkisuuslain 5.4 §:ssä säädetyn perusteella viranomainen ei voi käyttää lupamenettelyä säännönmukaiseen tiedonsaantiin julkisuuslain piiriin kuuluvista asiakirjoista, jos tällaiset asiakirjat eivät ole julkisuuslain tai muun lain sääntelyn johdosta salassa pidettäviä. Lisäksi tiedonsaantia koskevia rajoituksia ei voida perustella viranomaisen ohjeilla, määräyksillä tai arkistonmuodostussuunnitelmassa ilmenevillä tiedonsaantia rajaavilla tiedoilla.<sup>59</sup>

Julkisuuslain 5.4 §:n toisessa virkkeessä säädetty ei ole suoraan tutkimuslupaprosessiin ohjaavaa säännös, vaan tutkimuslupamenettelyä voidaan käyttää 27 tai 28 §:ssä säädettyissä tilanteissa ja vasta sen jälkeen, kun viranomainen on ensin selvittänyt, kohdistuuko tietopyyntö salassa pidettäviin asiakirjoihin ja liittykö tietopyyntö sellaisiin perusteisiin, joilla salassa pidettävä asiakirja voidaan antaa lupaperusteisesti sitä pyytäneelle. Tiedonsaantia ja oikeutta saada tieto julkisuuslain soveltamisalan piiriin kuuluvista asiakirjoista on arvioitava viranomaisessa perustuslain 2.3 §:n ja 12.2 §:n nojalla tarkoin laissa säädetyn mukaisesti.

Lisäksi on syytä korostaa, että julkisuuslain 27.2 §:n sääntelyä kirjallisen sitoumuksen vaatimisesta salassa pidettävän asiakirjan saavalta voi koskea ainoastaan tilanteita, joissa tietoja annetaan tosiasiasa arkistosta. Tällöinkin sitoumus ei saa rajoittaa kriittistä tieteellisen tutkimuksen tekemistä esimerkiksi poliittisesta historiasta. Tässä suhteessa on perusteltuakin, että julkisuuslain 27 §:ää sovelletaan vain riippumattomien arkistoviranomaisten toiminnassa, kuten Kansallisarkiston toiminnassa eikä arkistonmuodostajaviranomaisissa, kuten valtioneuvostossa ja ministeriöissä.

---

<sup>58</sup> Wallin – Konstari 2000, s. 281.

<sup>59</sup> Ks. tästä esimerkiksi Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös (24.5.2018 t. 18/0147/4), jossa tuomioistuin ei laittanut painoa salassapidon arvioinnissa viranomaisen käsityksille, jotka oli ilmaistu viranomaisen arkistonmuodostussuunnitelmassa.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä artikkelissa on haettu vastausta kysymykseen, muodostuuko valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnassa ”hallituksen asiakirjoja”. Julkisuuslaki ja arkistolaki eivät tunne sääntelykohteena ”hallitusta”, joten hallitus ei ole julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen tai arkistolaissa tarkoitettu arkistonmuodostaja. ”Hallituksen asiakirjat” on sijoitettu viranomaisten määräyksissä julkisuuslain 5.4 §:ssä tarkoitettuihin asiakirjoihin, joihin sovelletaan viranomaisen asiakirjoja koskevia säännöksiä, jos tällaiset asiakirjat on Kansallisarkiston päätöksellä määrätty arkistoitavaksi.

Valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnassa muodostuu paljon sisäistä työskentelyä ja mielipiteenvaihtoa koskevia asiakirjoja, jotka eivät lähtökohtaisesti kuulu julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Kuitenkin viranomaisten päätöksillä on määrätty ministereiden ja heidän poliittisten avustajiensa toiminnassa muodostuvia sisäistä työskentelyä ja mielipiteenvaihtoa koskevia asiakirjoja arkistoitavaksi varsin laajasti. Tällaiset asiakirjat muodostuvat viranomaisen toiminnassa eikä niitä voida pitää määräyksissä tarkoitettulla tavalla ”hallituksen asiakirjoina”, joihin voitaisiin kohdistaa asiakirjajulkisuutta koskevia laajaa harkintaa sisältäviä rajoituksia.

Viranomaistoiminnassa lakiin perustumattomat ja perusoikeuksiin vaikuttavat ammattikäsitteet voivat johtaa myös virhetulkintoihin sovellettavasta sääntelystä erityisesti, jos niitä on puettu hallinnon sisäisten määräysten muotoon. ”Hallituksen asiakirjoiksi” kuvatut asiakirjat arkistoidaan arkistolain nojalla arkistonmuodostajaviranomaisen tekemän aloitteen ja arkistoviranomaisena toimivan Kansallisarkiston päätöksen perusteella. Muodostuvat asiakirjat kuuluvat julkisuuslain tarkoittamalle viranomaiselle, joka käyttää asiakirjojen hallinnassa toimivaltaansa ja käsittelee asiakirjoja täysimääräisesti julkisuuslaissa säädettyjen säännösten mukaisesti.

Voimassa olevasta lainsäädännöstä ei ole löydettävissä tukea sille, että valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnassa muodostuisi ”hallituksen asiakirjoja”, joiden antamiseen liittyisi viranomaiselle laaja harkintamarginaali tietojen antamisessa tai jokin erityinen lupamenettely suhteessa yleisön tiedonsaantiin. ”Hallituksen asiakirjoiksi” voitaisiin ehkä kuvata sitä tietoaineistoa, joka mahdollisesti arkistoidaan esimerkiksi ministerien suostumuksen perusteella ilman arkistolakiin ja viranomaisten päätöksiin liittyvää kytkentää. ”Hallituksen asiakirja” vaikuttaa olevan arkistoimenalan lakiin perustumaton käsitteistöä sille tietoaineistolle, joka on julkisuuslaissa säädetyn perusteella rajattu lähtökohtaisesti julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle, mutta joka rinnastuu viranomaisen asiakirjoihin Kansallisarkiston päätöksen nojalla tapahtuvan arkistointivelvollisuuden johdosta. Tällainen oikeudellista merkitystä saavan ja perusoikeuksien toteuttamiseen vaikuttavan käsitteistön käyttö viranomaisessa on jännitteellinen perustuslain 2.3 §:ssä säädettyyn lakisidonnaisuuteen ja hallinnon lainalaisuuteen nähden.

Viranomainen on sidottu erityisesti perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä hakemaan tulkintakananottoja, jotka huomioivat perusoikeuksien rajoitusedellytykset sekä hallintolain 6 §:ssä säädetty hallintoviranomaisen julkisen vallan käytön liikkumatilaa ja harkintaa rajoittavat hallinnon oikeusperiaatteet.<sup>60</sup> Tässä artikkelissa on käsitelty erityisesti asiakirjajulkisuuteen liittyviä tulkintoja alueelta, jossa asiakirjat eivät kaikissa tilanteissa kuulu suoraan käyttötarkoituksena vuoksi asiakirjajulkisuuden piiriin, vaan julkisuus ratkaistaan viranomaisen tekemän arkistointia koskevan päätöksen perusteella. Arkistoinnin keskeisenä intressinä on puolestaan mahdollistaa perusoikeutena turvattu tieteellisen tutkimuksen vapaus viranomaisten toiminnassa muodostuviin asiakirjoihin. Sen sijaan arkistoinnin tarkoituksena ei ole asiakirjajulkisuuden laajentaminen tai supistaminen taikka luottamuksellisen viestinnän suojaan puuttuminen viranomaisen päätöksillä.

Valtiosääntöisesti julkisuuslain 5.4 §:n soveltamiseen vaikuttavaa arkistolaista johtuvaa Kansallisarkiston viranomaispäätöstä, voidaan pitää myös jännitteellisenä asiakirjajulkisuuden rajoittamista koskevaan sääntelyvaatimukseen nähden. Lisäksi julkisuuslain 5.4 §:ään sisältyy asiakirjoja, jotka voivat

<sup>60</sup> Ks. tästä esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunto 17/2016 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle tupakkalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 3.

kuulua perusoikeutena turvatus luottamuksellisen viestinnän suojan piiriin. Julkisuuden rajaaminen voi perustua välttämättömään syyhyn ja lakitasoiseen sääntelyyn. Puolestaan luottamuksellisen viestinnän suojaan tehtäviä poikkeuksia on rajattu yleisiä perusoikeuksien rajoitusperusteita tarkemmin perustuslain 10.4 §:ssä. Tässä suhteessa hallintoviranomaisille ei voida uskoa sellaista toimivaltaa, joka voisi supistaa asiakirjajulkisuutta hallintoviranomaisen päätöksiin siten, että viranomaisen voisi harkinnan perusteella päättää, mihin asiakirjoihin asiakirjajulkisuussääntelyä sovelletaan. Niin ikään luottamuksellisen viestinnän suoja ei voida kaventaa viranomaisen päätöksillä tällaisissa tilanteissa.

Vaikka julkisuuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, ei se tarkoita sitä, että julkisuuslaki olisi valtiosääntöisessä arvioinnissa ongelmaton, jos perustuslakivaliokunta ei ole ottanut nimenomaisesti kantaa johonkin ehdotettuun sääntelyratkaisuun. Julkisuuslain 5.4 §:n asiakirjajulkisuutta rajoittava säännös on tarkoitettu sovellettavaksi vain arkistointivelvollisuuden ulkopuolisiin asiakirjoihin, jotka ovat viranomaisen toiminnassa vähämerkityksellisiä. Kuitenkin arkistolaki lähtee varsin laajasta viranomaisen toiminnassa muodostuneiden asiakirjojen arkistointivelvollisuudesta, joka voi ulottua myös viranomaisessa työskentelevien väliseen luottamuksellisen viestin suojan piiriin kuuluvaan mielipiteenvaihtoon sähköisinä viesteinä. Tässä suhteessa ikään kuin julkisuuslain soveltamisalaan vaikuttava toimivalta on uskottu hallintoviranomaisena toimivalle Kansallisarkistolle, jolloin käytännössä julkisuuden rajaukset perustuvat tällä osin julkisuuslain 5.4 §:n alueella viranomaisen päätöksiin eikä laintasoihin julkisuutta välttämättömiin syihin rajoittaviin säännöksiin. Merkitystä on myös sillä, ettei arkistolaki ohjaa tai rajoita Kansallisarkiston harkintavaltaa arkistointia koskevassa päätöksenteossa, mutta arkistointitarpeen kohteena olevien asiakirjojen arvioinnissa on huomioitava perusoikeuksien rajoitusperusteet, tietosuojasetuksessa säädetyt tietosuojaperiaatteet ja hallintolain harkintavallan rajoitusperusteet.

Yleislainsäädännössä olevat heikkoudet säännösten ilmauksissa ja perusteluista voivat johtaa laajasti jopa perusoikeuksien rajoittamiseen, kun säännöksille jää laajasti tulkinnanvaraa. Lisäksi eri aikoina toisiinsa sidoksissa olevat, mutta yhteensovittamattomat säädökset ja niiden väliset suhteet voivat muodostaa kehämäistä ja epätäsmällistä sääntelyä, jolla voi olla vaikutuksia myös perusoikeuksien toteuttamiseen. Perusoikeuksien rajoittamisedellytysten näkökulmasta tätä voidaan pitää merkittävänä ongelmana, vaikka tulkintatilanteissa pitääkin pyrkiä perusoikeusmyönteiseen tulkintaan yhteensovittaen eri perusoikeuksista johtuvia intressejä.<sup>61</sup> Tässä suhteessa asiakirjajulkisuuden pääsääntö ohjaa tulkintaa siten, että kaikkia asiakirjajulkisuudesta poikkeavia säännöksiä on tulkittava suppeasti. Julkisuuslakia on aikanaan laadittu tavalla, jossa paikoin säännösten sisältö on tosiasiallisesti luettavista lain perusteluista, jotka nekin ovat laadittu tässä artikkelissa esitetyiltä osin tulkinnanvaraisiksi.

Julkisuuslain 5.4 §:n harmaalle alueelle sisältyvät hyvin monentyyppiset viranomaisessa työskentelevien väliset sähköiset mielipiteenvaihtotavat eivät olleet tavanomaisia vielä julkisuuslakia säädettäessä.<sup>62</sup> Hallinnon toiminta ja viestintätavat ovat muuttuneet julkisuuslain voimassa ollessa yli 20 vuoden aikana puheluista ja kirjeenvaihdosta sähköpostitse, pikaviestitse, chat-viestittelyyn, sosiaalisen median kanavien sekä muita sähköisten tiedonsiirtomenetelmien avulla tapahtuvaksi sähköiseksi viestinnäksi.

Julkisuuslain harmaan alueen tulkinnallisuus luo riskejä siihen, että merkittävien julkisen tai poliittisen vallan käyttöä kuvaavien asiakirjojen antamisessa tehdään poliittista harkintaa tai viranomaisen toiminnan brändäystä myönteisen julkisuuskuvaan luomiseksi. Riskin voidaan todeta erältä osin toteutuneen, kun viranomaistoiminnassa on kehitetty lakiin perustumaton ”hallituksen asiakirjan” käsite, jonka kautta on luotu viranomaiselle ikään kuin laaja harkintavalta päättää asiakirjajulkisuuden ulottamisesta tiettyihin asiakirjoihin ja tiedon antamiseen niistä. Julkisuusperiaatteen kannalta katsottuna tällainen ei ole demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluvaa toimintaa.

<sup>61</sup> Ks. perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta HE 309/1993 vp, s. 28.

<sup>62</sup> Ks. tästä myös KHO 2017:157.

Hallinnon avoimuuteen kohdistuu yhä enemmän odotuksia ja intressejä kuten myös julkisen ja poliittisen vallan käytön taustoihin. On varsin selvää, että julkisuuslain asiallista soveltamisalaa tulisi tämentää viranomaisen asiakirjojen sisältöä koskevien rajoitussäännösten osalta ja arkistolaki uudistaa siten, että on selvää, millä perusoikeuksien toteuttamisen kannalta oikeasuhtaisilla perusteilla asiakirjoja voidaan arkistoida. Punnittavana tässä kokonaisuudessa ovat myös luottamustehtävää hoitavien ministereiden ja heidän virkasuhteisten avustajiensa perusoikeuksien toteuttaminen ja niiden rajoittamisen edellytykset sähköisessä viestinnässä.