

Riikka Lönnblad

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaikutukset arkistoinnin edellytyksiin

Tammikuu 2025

Tiivistelmä

Selvityksessä tarkastellaan henkilötietojen arkistointia koskevaa sääntelyä EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa, tietosuojalaissa, tiedonhallintalaissa, arkistolaissa sekä vuonna 2022 julkaistussa arkistolain muutosesityksessä. Selvitys kohdistuu kahteen pääteemaan: miten arkistointikäyttötarkoituksen ja alkuperäisen käyttötarkoituksen välinen ero määritellään EU:n tietosuojasetuksessa erityisesti julkishallinnon kontekstissa ja milloin arkistointikäsittelyn voidaan katsoa alkavan ja miten tietojen minimoinnin periaate tulisi huomioida julkishallinnon arkistointia koskevassa päätöksenteossa ja arvonmäärittämisessä.

Selvityksessä käy ilmi, että arkistointikäyttötarkoituksen ja alkuperäisen käyttötarkoituksen välinen rajanveto on jätetty yleisessä tietosuojasetuksessa melko avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi. Kotimaisessa sääntelyssä arkistointitarkoituksissa tapahtuva henkilötietojen käsittely on kuitenkin määritelty kapea-alaisemmin kuin muissa EU:n pohjoismaisissa jäsenvaltioissa eli Ruotsissa ja Tanskassa ja myös kapeammin kuin EU:n yleinen tietosuojasetus edellyttäisi. Tietojen minimoinnin periaatteen osalta taas selvityksessä tunnistetaan periaatteen kolme eri ulottuvuutta ja arvioidaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, miten nämä eri ulottuvuudet tulisi ottaa huomioon julkishallinnon tietoaaineistojen arvonmäärittämisestä koskevassa päätöksenteossa. Selvityksen tuloksena korostuu erityisesti arvonmäärittämisessä käytettävien kriteerien ja arkistointipäätösten perustelujen rooli tietojen minimoinnin periaatteen soveltamisen näkökulmasta.

Selvityksen on toteuttanut Kansallisarkisto ja sen on laatinut oikeustieteen väitöskirjatutkija (OTM, VTM) Riikka Lönnblad.

Sisällys

1 Johdanto	1
1.1 Selvityksen tausta ja toimeksianto	1
1.2 Selvityksen tavoitteet ja toteutus	2
2 Yleiskatsaus arkistointia koskevaan sääntelyyn ja kansalliseen liikkumavaraan.....	4
2.1 Henkilötietojen arkistointia koskevan sääntelyn reunaehdot	4
2.2 Mitä ”yleisen edun mukaisilla arkistointitarkoituksilla” tarkoitetaan?	7
2.3 Mitä sääntöjä arkistointitarkoituksissa tapahtuvaan käsittelyyn sovelletaan?	9
3 Arkistointikäyttötarkoituksen ja alkuperäisen käyttötarkoituksen ero	13
3.1 Erottelu alkuperäisen käyttötarkoituksen ja yleisen edun mukaisten arkistointitarkoitusten välillä EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa.....	13
3.1.1 Käyttötarkoituksen käsite osana tietoaaineistojen elinkaaren sääntelyä.....	13
3.1.2 Ajallinen erottelu alkuperäisten käyttötarkoitusten ja arkistointitarkoitusten välillä	14
3.1.3 Funktionaalinen erottelu alkuperäisten käyttötarkoitusten ja arkistointitarkoitusten välillä.....	16
3.1.4 Siirtymä alkuperäisestä käyttötarkoituksesta yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin	18
3.2 Kotimaisen tiedonhallintalain perusratkaisu: arkistointi vs. säilyttäminen.....	20
3.2.1 Säilyttämisen ja arkistoinnin käsitteet tiedonhallintalaissa ja tietosuoja-asetuksessa	20
3.2.2 Arkistoinnin ajallinen alkupiste kotimaisessa sääntelyssä	26
3.2.3 Funktionaalinen erottelu säilyttämisen ja arkistoinnin välillä.....	30
3.3 Arkistoinnin sääntely muissa Pohjoismaissa.....	34
3.3.1 Ruotsin ratkaisu.....	34
3.3.2 Tanskan ratkaisu	38
3.3.3 Vertailua pohjoismaisten vaihtoehtojen välillä.....	41

4 Tietojen minimoinnin periaate	43
4.1 Mitä tietojen minimoinnin periaatteella tarkoitetaan ja miksi se on tärkeä?.....	43
4.2 Mitä tietoja arkistointitarkoituksissa voidaan käsitellä?	45
4.3 Tunnistettavuuden minimointi.....	49
4.4 Oikeasuhtaisuusharkinta osana arvonmäärittäystä.....	52
4.5 Tietojen minimoinnin periaate ja arkistointia koskeva päätöksenteko.....	59
5 Johtopäätökset	61

1 Johdanto

1.1 Selvityksen tausta ja toimeksianto

Euroopan Unionin yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulo vuonna 2018 ja sen myötä uudistettu kansallinen sääntely, etenkin tietosuojalaki (1050/2018) sekä tiedonhallintalaki (906/2019) ovat vaikuttaneet voimakkaasti arkistointiin ja myös Kansallisarkiston toimintaan. Osittain sääntely on selkeyttänyt tiedonhallinnan kenttään, mutta osittain tietosuoja-asetuksen myötä tullut sääntely on poikennut merkittävästi arkistoinnin kansallisista käytänteistä ja muuttanut alan vakiintunutta käsitteistöä.

Kansallisarkiston toimintaan tietosuoja-asetuksella on ollut merkittäviä vaikutuksia niin tietoaineistojen vastaanoton kuin niiden käyttöön saattamisen kannalta. Erityisesti säilytysvaiheen ja arkistointivaiheen erottaminen kahteen erilliseen ja toisiaan seuraaviin vaiheisiin on vaikuttanut merkittävästi arkistoinnin julkisen hallinnon aineistojen arkistoinnin toteuttamiseen ja on luonut Suomeen kansallisesti käytännön, joka poikkeaa myös muista Pohjoismaista.

Kansallisarkiston tavoitteena on, että selvityksen perusteella yleisen tietosuoja-asetuksen vaikutukset ja erilainen liikkumavara yleisen edun mukaiseen arkistointikäyttötarkoitukseen tunnistettaisiin nykyistä tarkemmin.

Selvitys kohdentuisi etenkin seuraaviin tarkempiin kysymyksiin/teemoihin:

- Arkistointikäyttötarkoituksen ja alkuperäisen käyttötarkoituksen ero. Miten tietosuoja-asetuksessa määritellään se, milloin tietoa käsitellään arkistointikäyttötarkoituksessa? Milloin voidaan katsoa, että arkistointikäyttötarkoitus alkaa sellaisen aineiston kohdalla, joka on määriteltävä arkistoitavaksi?
- Tietojen minimoinnin vaatimus ja päätöksenteko arkistoitavista aineistoista. Kansallisarkisto päättää arkistolain perusteella mitkä julkisen hallinnon tiedot arkistoidaan. Miten tietojen minimoinnin vaatimus tulisi huomioida päätettäessä arkistoitavaksi määriteltävistä tiedoista?

Selvityksen tavoitteena on antaa tarkempi käsitys em. kysymysten ja teemojen kohdalla tietosuoja-asetuksen liikkumavarasta ja siitä, miten tätä liikkumavaraa on kansallisesti määriteltävä lainsäädännössä tai miten tietosuoja-asetuksen velvoitteita on kansallisesti käytännön tasolla tulkittu. Suomen kansallisia käytänteitä on syytä verrata etenkin muiden Pohjoismaiden käytänteisiin.

1.2 Selvityksen tavoitteet ja toteutus

Selvityksen tarkoituksena on analysoida EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen¹ vaikutuksia henkilötietoja sisältävien julkishallinnon tietoaaineistojen arkistointiin. Selvityksen kohteena on siis yhtäältä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia koskeva sääntely EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa sekä toisaalta kotimainen julkishallinnon tiedonhallintaan ja henkilötietojen käsittelyyn kohdistuva sääntely tietosuojalaissa (1050/2018), tiedonhallintalaissa eli julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019), arkistolaissa (831/1994) sekä vuonna 2022 julkaistussa arkistolain muutosesityksessä². Kotimaisessa lainsäädännössä omaksuttuja ratkaisuja peilataan myös muissa EU:n pohjoismaisissa jäsenvaltioissa eli Ruotsissa ja Tanskassa tehtyihin ratkaisuihin. Selvityksessä tunnistetaan arkistointia koskevaan tähänhetkiseen kotimaiseen sääntelyyn liittyviä ongelmakohtia ja tarkastellaan myös vaihtoehtoja julkishallinnon tietoaaineistojen arkistointia koskevan sääntelyn kehittämiseksi.

Selvitys kohdistuu kahteen pääkysymykseen: miten arkistointikäyttötarkoituksen ja alkuperäisen käyttötarkoituksen välinen ero määritellään EU:n tietosuoja-asetuksessa erityisesti julkishallinnon kontekstissa ja miten tietojen minimoinnin periaatetta tulisi soveltaa julkishallinnon arkistointia koskevassa päätöksenteossa eli arvonmäärityksessä. Yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn liittyy monia muitakin keskeisiä kysymyksiä, joiden osalta tietosuoja-asetuksen sääntely on tulkinnanvaraista tai jättää liikkumavaraa jäsenvaltioille. Tällaisia teemoja ovat esimerkiksi yksityisten arkisto- ja kulttuuriperintötoimijoiden asemaan tai henkilötietoaaineistojen käytettäväksi saattamiseen liittyvät kysymykset. Tässä selvityksessä keskitytään kuitenkin alkuperäisen käyttötarkoituksen ja arkistointitarkoituksen väliseen rajanvetoon julkishallinnon tietoaaineistojen elinkaareissa sekä julkishallinnon tietoaaineistojen arvonmääritykseen. Siksi muut yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin liittyvät tulkintakysymykset jäävät tämän selvityksen ulkopuolelle.

Selvityksessä luodaan aluksi (luku 2) katsaus siihen, miten yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä säännellään EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa, millaista kansallista liikkumavaraa sääntelyyn on jätetty ja miten tätä liikkumavaraa on hyödynnetty Suomen kansallisessa tietosuojalaissa. Tämän jälkeen selvityksessä syvennyttään tarkemmin kahteen selvityksen aiheena olevaan kysymykseen alkuperäisen käyttötarkoituksen ja arkistointitarkoitusten välisestä erottelusta sekä tietojen minimoinnin periaatteen soveltamisesta. Luvussa 3 analysoidaan ensin alkuperäisen käyttötarkoituksen ja yleisen edun mukaisten arkistointitarkoitusten välistä erottelua yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja tarkastellaan sen jälkeen, miten tämä erottelu on julkishallinnon

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus), 27.4.2016.

² Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistolain ja kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta (HE-luonnos), 4.4.2022, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/43bc0878-1ebb-4003-99fd-b0f1d9d337a4/4925db52-f6fc-4386-9cf6-5ff3346461ef/LAUSUNTOPYYNTO_20220404113400.pdf, viitattu 30.9.2024

tietoaineistojen osalta toteutettu Suomen tiedonhallintaa ja arkistointia koskevassa lainsäädännössä sekä Ruotsin ja Tanskan arkistolainsäädännössä. Luvussa 4 puolestaan tunnistetaan tietojen minimoinnin periaatteen kolme ulottuvuutta ja arvioidaan niiden soveltamista arkistoitavaksi määriteltäviä tietoja koskevassa päätöksenteossa.

2 Yleiskatsaus arkistointia koskevaan sääntelyyn ja kansalliseen liikkumavaraan

2.1 Henkilötietojen arkistointia koskevan sääntelyn reunaehdot

Oikeus henkilötietojen suojaan on perusoikeus, joka on turvattu Suomen perustuslaissa (731/1999, jatkossa PL) osana yksityiselämän suojaa koskevaa 10 §:ää, Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jatkossa POK) 8 artiklassa ja Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (jatkossa SEUT) 16 artiklassa. Henkilötietojen suojaa turvataan myös osana Euroopan ihmisoikeussopimuksen³ (jatkossa EIS) 8 artiklassa⁴ ja EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattua oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Unionin toimivalta antaa henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä perustuu SEUT 16(2) artiklaan, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat säännöt, jotka koskevat luonnollisten henkilöiden suojelua henkilötietojen käsittelyssä, sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta. Vuonna 2016 voimaan tullut ja toukokuusta 2018 alkaen sovellettu EU:n yleinen tietosuoja-asetus (jatkossa TSA) onkin tärkein säädös, jolla henkilötietojen suojaa unionin alueella toteutetaan.⁵ Kansallisesti perustuslakivaliokunta on todennut, että tietosuoja-asetuksen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja vastaa asianmukaisesti tulkittuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa.⁶

Yleinen tietosuoja-asetus on nimensä mukaisesti ’asetus’, joka tarkoittaa sitä, että se on sellaisenaan sovellettava kaikissa EU:n jäsenmaissa (SEUT 288(2) artikla). Tietyiltä osin tietosuoja-asetus jättää kuitenkin jäsenmaille mahdollisuuden säätää kansallisesti täsmennyksistä tai mukautuksista tietosuoja-asetuksen sääntöihin.⁷ Tätä mahdollisuutta kutsutaan usein ”kansalliseksi liikkumavaraksi” tai ”kansalliseksi sääntelyliikkumavaraksi”.⁸ Yksi henkilötietojen käsittelyn erityistilanne, jonka osalta tietosuoja-asetus sisältää kansallista liikkumavaraa, on henkilötietojen käsittely yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia

³ Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 18–19/1990.

⁴ Esim. EIT Leander v. Ruotsi, nro 9248/81, 26.3.1987.

⁵ Muita henkilötietojen suojaa koskevia keskeisiä EU-säädöksiä ovat ainakin rikosasioiden tietosuojadirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäättöksen 2008/977/YOS kumoamisesta, 27.4.2016) sekä asetus (EU) 2018/1725 luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta, 23.10.2018.

⁶ Perustuslakivaliokunnan lausunto 14/2018 vp hallituksen esityksestä EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, s. 4.

⁷ Ks. TSA johdanto-osan 8 ja 10 kappale.

⁸ Laajemmin arkistointiin liittyvästä kansallisesta liikkumavarasta ks. luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistolain ja kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta 4.4.2022, s. 7–9 ja yleisemmin yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämästä kansallisesta liikkumavarasta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö 35/2017.

varten. TSA 6(2) artiklan ja 89 artiklan perusteella jäsenvaltiolla on mahdollisuus antaa arkistointia koskevia täsmäntäviä säännöksiä, muun muassa määritellä tarkemmin ne edellytykset, joiden täyttyessä henkilötietojen käsittely yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa on laillista.⁹ Tietosuoja-asetuksessa mainitaan myös erikseen, että jäsenvaltiot voivat säätää tarkemmin arkistointitarkoituksissa tapahtuvaan käsittelyyn sovellettavista suojatoimista (TSA 89(1) artikla) ja poikkeuksista tiettyihin rekisteröidyn oikeuksiin (TSA 89(3) artikla). Yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia koskeva sääntely on kuitenkin tietosuoja-asetuksessa jätetty melko väljäksi ja tulkinnanvaraiseksi, joten jäsenvaltiot voivat käytännössä antaa hyvin monenlaisia säännöksiä, joilla yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyn soveltamista täsmennetään ja mukautetaan.

Yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin liittyvä kansallinen liikkumavara ei ole rajatonta. Euroopan unionin tuomioistuin (jatkossa EUT) on korostanut, että jäsenvaltioiden tulee käyttää harkintavaltaansa tietosuoja-asetuksessa säädettyjen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti eikä kansallinen lainsäädäntö saa loukata tietosuoja-asetuksen sisältöä ja tavoitteita.¹⁰ Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että tietosuoja-asetuksen tietosuojaperiaatteita ja henkilötietojen käsittelyn laillisuutta koskeva sääntely (erityisesti TSA 5–10 artiklat) asettaa osaltaan rajat kansallisen liikkumavaran käytölle. Toisaalta jäsenvaltion mahdollisuutta antaa arkistointia koskevia erityissäännöksiä rajoittaa myös se, että tietosuoja-asetuksella suojataan perus- ja ihmisoikeutena turvattua oikeutta yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Kansallisen liikkumavaran käytössä on siis otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamiselle asetetut ehdot niin EU:n perusoikeuskirjan, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kuin Suomen perustuslainakin näkökulmasta.

EU:n perusoikeuskirjan 52(1) artiklan mukaan perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien ja vapauksien käyttämisestä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoitusten tulee myös olla välttämättömiä ja vastata tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. EUT:n oikeuskäytännössä tämän on tulkittu tarkoittavan mm. sitä, että siltä osin kuin kansallisella sääntelyllä rajoitetaan oikeutta henkilötietojen suojaan, ”rajoitukset on toteutettava täysin välttämättömän rajoissa ja säännöstössä, joka merkitsee puuttumista henkilötietojen suojaan, on säädettävä selvistä ja täsmällisistä asianomaisen toimenpiteen laajuutta ja soveltamista koskevista säännöistä”.¹¹ Henkilötietojen suojaa koskevien kansallisten säännösten (eli ns. kansallisen liikkumavaran käytön) lainmukaisuutta arvioidessaan Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on antanut erityistä painoarvoa henkilötietojen suojan rajoitusten oikeasuhtaisuudelle muun muassa tietojenkäsittelyn erityistilanteisiin sekä TSA 6(1) artiklan c

⁹ Ks. TSA johdanto-osan 10 kappale.

¹⁰ Tuomio 28.4.2022, Meta Platforms Ireland, C-319/20, EU:C:2022:322, kohta 60; tuomio 30.3.2023, Hauptpersonalrat der Lehrerinnen und Lehrer, C-34/21, EU:C:2023:270, kohta 59.

¹¹ Tuomio 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima, C-439/19, EU:C:2021:504, kohta 105; tuomio 1.8.2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, kohta 70; ks. myös tuomio 16.7.2020, Facebook Ireland ja Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, kohdat 172–176.

ja e alakohtiin liittyvässä oikeuskäytännössään.¹² Näiden EU-oikeudellisten rajoitteiden lisäksi perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että kansallisen liikkumavaran käytössä on otettava huomioon myös perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset.¹³ Lisäksi perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suoja koskevan kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuojaa-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa.¹⁴

Henkilötietojen arkistoinnin mahdollistavassa EU-tason ja kansallisen tason sääntelyssä ei kuitenkaan ole kyse ainoastaan henkilötietojen suoja ja yksityiselämän suoja koskevien oikeuksien rajoittamisesta vaan myös monien muiden perus- ja ihmisoikeutena turvattujen oikeuksien toteuttamisesta. Yleisen tietosuojaa-asetuksen johdanto-osan 4 kappaleessa todetaan, että oikeus henkilötietojen suojaan ei ole absoluuttinen oikeus vaan sitä on tarkasteltava suhteessa sen tehtävään yhteiskunnassa ja sen on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oltava oikeassa suhteessa muihin perusoikeuksiin. Tähän myös EUT on toistuvasti viitannut henkilötietojen suoja koskevassa oikeuskäytännössään, jossa korostetaan tarvetta sovittaa henkilötietojen suoja yhteen muiden perus- ja ihmisoikeuksina turvattujen oikeuksien kanssa.¹⁵ Vastaavasti perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän suojalla ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden vaan ne tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin.¹⁶

Henkilötietojen arkistointikäsitteilyn mahdollistava sääntely liittyykin läheisesti esimerkiksi perustuslaissa turvattujen sananvapauden (PL 12.1 §), julkisuusperiaatteen (PL 12.2 §), sivistyksellisten oikeuksien, erityisesti tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden (PL 16.3 §) ja kulttuuriperinnön suojan (PL 20.1 §) toteuttamiseen. EU:n perusoikeuskirjan näkökulmasta relevantteja oikeuksia ovat ainakin sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus (POK 11 artikla), taiteen ja tutkimuksen vapaus (POK 13 artikla) sekä kulttuurinen, uskonnollinen ja kielellinen monimuotoisuus (22 artikla). EUT:n oikeuskäytännössä on esimerkiksi katsottu, että sananvapauden ja tiedonvälityksen vapaus suoja tiettyissä tilanteissa pääsyn tarjoamista henkilön menneisyyttä koskeviin tietoihin.¹⁷ Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että EIS 10 artiklassa turvattu sananvapaus suoja

¹² ks. esim. tuomio 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima, C-439/19, EU:C:2021:504, kohdat 103–122; tuomio 7.3.2024, Endemol Shine Finland Oy, C-740/22, EU:C:2024:216, kohdat 52–58; tuomio 1.8.2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, kohdat 70–116; tuomio 22.11.2022, Luxembourg Business Registers, C-37/20 ja C-601/20, EU:C:2022:912, kohdat 63–88.

¹³ Perustuslakivaliokunnan lausunto 8/2021 vp hallituksen esityksestä laiksi kilpailulain muuttamisesta, kohta 2; perustuslakivaliokunnan lausunto 1/2018 vp hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 3.

¹⁴ Mm. perustuslakivaliokunnan lausunto 14/2018 vp hallituksen esityksestä EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, s. 5; perustuslakivaliokunnan lausunto 4/2021 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, kohta 4.

¹⁵ esim. tuomio 24.2.2022, Valsts ierņēmumu dienests (Henkilötietojen käsittely verotusta varten), C-175/20, EU:C:2022:124, kohta 53; tuomio 2.3.2023, Norra Stockholm Bygg, C-268/21, EU:C:2023:145, kohta 49; tuomio 26.10.2023, FT (Jäljennökset potilasasiakirjoista), C-307/22, EU:C:2023:811, kohta 59.

¹⁶ PeVL 14/2018 vp, s. 8.

¹⁷ Esim. tuomio 13.5.2014, Google Spain ja Google, C-131/12, EU:C:2014:317, kohta 81; tuomio 24.9.2019, GC ym. (Arkaluonteisten tietojen poistaminen hakutulosten luettelosta), C-136/17, EU:C:2019:773, kohdat 66 ja 75.

historiantutkijan oikeutta saada pääsy alkuperäisiin arkistoaineistoihin,¹⁸ digitaalisten media-arkistojen julkista saatavuutta erityisesti koulutuksen ja historiantutkimuksen lähteenä¹⁹ sekä digitaalisten arkistojen autenttisuutta, luotettavuutta ja kattavuutta²⁰.

2.2 Mitä ”yleisen edun mukaisilla arkistointitarkoituksilla” tarkoitetaan?

EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa arkistointia koskevat säännökset kytkeytyvät käsitteeseen ”henkilötietojen käsittely yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa” (engl. *processing for archiving purposes in the public interest*, ransk. *traitement à des fins archivistiques dans l'intérêt public*, saks. *Verarbeitung zu im öffentlichen Interesse liegenden Archivzwecken*). Tietosuoja-asetuksessa ei varsinaisesti määritellä, mitä yleisen edun mukaisilla arkistointitarkoituksilla tarkoitetaan, ja toistaiseksi myöskään Euroopan unionin tuomioistuimien ei ole ottanut siihen kantaa. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 158 kappaleessa on kuitenkin avattu hieman tarkemmin, mitä henkilötietojen käsittely yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten pitää sisällään:

[...] Viranomaisilla tai julkishallinnon tai yksityisten elimillä, jotka ylläpitävät yleistä etua koskevia rekistereitä, olisi unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla oltava palveluita, joilla on lakisääteinen velvoite hankkia, säilyttää, arvioida, järjestää, kuvailla, välittää, edistää ja jakaa tietoja, joilla on pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä, sekä myöntää pääsy niihin. Jäsenvaltioiden olisi voitava mahdollistaa, että henkilötietoja voidaan käsitellä myöhemmin arkistointitarkoituksiin, esimerkiksi erityistietojen hankkimiseksi poliittisesta toiminnasta entisten totalitaaristen valtioiden järjestelmissä, kansanmurhasta, rikoksista ihmisyyttä vastaan ja erityisesti holokaustista tai sotarikoksista.²¹

Kappaleesta käy ilmi kolme kriteeriä, joita henkilötietojen käsittelyltä lähtökohtaisesti edellytetään, jotta sen voitaisiin katsoa tapahtuvan yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa (sen sijaan että kyse olisi esimerkiksi yksityistä etua tai yksinomaan rekisterinpitäjän intressejä palvelevasta arkistoinnista). Kriteereistä ensimmäinen liittyy niihin toimijoihin, jotka voivat käsitellä tietoja yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa: tekstissä puhutaan ”palveluista, joilla on lakisääteinen velvoite [...]”. Tätä on usein tulkittu siten, että henkilötietoja voivat käsitellä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa vain sellaiset toimijat – olivat ne sitten viranomaisia tai julkishallinnon tai yksityisten elimiä – joiden toiminta perustuu tai siitä on jollakin tavalla säädetty unionin tai jäsenvaltion lainsäädännössä.²² Tietosuoja-asetus on kuitenkin hyvin tulkinnanvarainen sen suhteen, mitä

¹⁸ EIT Kenedi v. Unkari, nro 31475/05, 26.8.2009, kohta 43.

¹⁹ EIT Times Newspapers Ltd (nro 1 ja 2) v. Yhdistynyt kuningaskunta, nro 3002/03 ja 23676/03, 10.3.2009, kohta 45.

²⁰ EIT Hurbain v. Belgia, nro 57292/16, 4.7.2023, kohdat 184–185.

²¹ Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 158 kappaleen suomenkielistä versiota on asetuksen voimaantulon jälkeen oikaistu (EUVL 74/35, 4.3.2021). Tässä yhteydessä esimerkiksi vuoden 2016 asetustekstissä käytetystä ja usein kritisoidusta ’tietueen’ käsitteestä on luovuttu.

²² Christian Wiese Svanberg, ‘Article 89 Safeguards and Derogations Relating to Processing for Archiving Purposes in the Public Interest, Scientific or Historical Research Purposes or Statistical Purposes’, s. 1240–1251 teoksessa C. Kuner et. al. (toim.) *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*. Oxford

viittauksella ”lakisääteiseen velvoitteeseen” tässä yhteydessä itse asiassa tarkoitetaan. Johdanto-osan 158 kappaletta ei ainakaan liene asianmukaista tulkita niin kapeasti, että henkilötietojen käsittely yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa olisi mahdollista ainoastaan TSA 6(1)(c) kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Joka tapauksessa jäsenvaltiot pystyvät lainsäädännöllä määrittelemään arkistointipoikkeuksen henkilöllistä soveltamisalaa eli sitä, mitkä toimijat voivat käsitellä tietoja yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Suomessa tästä on säädetty melko väljästi: tietosuojalain (1050/2018) 4 §:n 4 kohdan perusteella tutkimus- tai kulttuuriperintöaineistoihin sisältyviä henkilötietoja voi käsitellä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa lähtökohtaisesti mikä tahansa toimija,²³ edellyttäen että käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ja rekisteröidyn oikeuksiin nähden.

Toinen TSA johdanto-osan 158 kappaleessa esiintyvä kriteeri yleisen edun mukaisille arkistointitarkoituksille on se, että käsittely kohdistuu tietoihin, joilla on ”pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä”. Tätäkään käsitettä ei perustelukappaleessa tarkemmin määritellä, mutta sen voidaan tulkita viittaavan ainakin tietoihin, joilla on historiallista, kulttuurista, tutkimuksellista tai kulttuuriperintöön liittyvää merkitystä. Joissakin tilanteissa ”pysyvää yleistä etua koskeva merkitys” voinee viitata myös esimerkiksi tietojen hallinnolliseen tai oikeudelliseen merkitykseen yksilön oikeuksien, etujen tai velvollisuuksien perusteena. Tältäkin osin jäsenvaltiot voivat määritellä tarkempia kriteereitä sille, millaisilla tiedoilla katsotaan olevan pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä. Suomessa tätä on lähestytty ennen kaikkea tietojen tutkimuksellisen ja kulttuuriperintöön liittyvän merkityksen näkökulmasta: kansallisessa tietosuojalaissa arkistointikäsittelyn kohteeksi mainitaan tutkimus- ja kulttuuriperintöaineistot (4 §:n 4 kohta ja 6.1 §:n 8 kohta), ja esitöiden mukaan arkistointitarpeen arviointiin ”vaikuttaisivat erityisesti tiedon mahdollinen tutkimuskäyttö ja muu kulttuuriperintöön liittyvä arvo”²⁴.

Kolmas yleisen edun mukaisten arkistointitarkoitusten käsitteeseen liittyvä luonnehdinta on se, että henkilötietojen käsittely yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten voi kattaa hyvin monenlaisia käsittelytoimintoja. Kyse ei siis ole ainoastaan tietojen säilyttämisestä vaan myös esimerkiksi niiden säilyvyyden ja käytettävyyden varmistamisesta ja edistämisestä sekä tietojen välittämisestä, jakamisesta ja käytettäväksi saattamisesta. Jäsenvaltioiden kansallisen liikkumavaran voitaneenkin tulkita ulottuvan ainakin osittain myös sen täsmentämiseen, millä tavoin henkilötietoja voidaan käsitellä osana yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia,

University Press 2020, s. 1247; European Archives Group, Guidance on data protection for archive services: EAG guidelines on the implementation of the General Data Protection Regulation in the archive sector, October 2018, s. 10, https://commission.europa.eu/document/download/541a5550-039a-4f2b-9691-c2b3e055f909_en?filename=eag_draft_guidelines_1_11.pdf, viitattu 30.8.2024.

²³ Tietosuojalakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että ”säännös ei rajoittaisi niiden toimijoiden piiriä, jotka voisivat käsitellä henkilötietoja 4 kohdan käsittelyperusteen nojalla. Henkilötietojen käsittely olisi siten ehdotetun kohdan mukaan mahdollista niin luonnollisille henkilöille kuin julkisille tai yksityisille oikeushenkilöille.” Hallituksen esitys 9/2018 vp EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, s. 82.

²⁴ HE 9/2018 vp, s. 83.

kuten siihen, millä edellytyksillä henkilötietoja voidaan saattaa tutkijoiden ja muun yleisön käytettäväksi. Esimerkiksi Belgian kansallisessa tietosuojalaissa on määritelty tietyt ehdot, joiden täyttyessä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa käsiteltäviä henkilötietoja voidaan levittää tunnistamattomille kolmansille osapuolille pseudonymisoimattomassa muodossa.²⁵ Suomessa tällaisten säännösten antamiseen on toistaiseksi suhtauduttu melko pidättyväisesti. Tietosuojalakia koskevassa hallituksen esityksessä korostetaan, että 4 §:n 4 kohdan säännöksellä ei pyritä määrittelemään yleisen edun mukaisista arkistointitarkoituksista seuraavan käytön laajuutta,²⁶ ja tietosuojalakia säädettäessä esimerkiksi päätettiin olla sisällyttämättä lakiin nimenomaista säännöstä kulttuuriperintöaineistojen saattamisesta yleisön saataville²⁷. Merkittävä osa julkishallinnon tietoaineistojen arkistointikäsitteilyä koskevista normeista ei sisällykään tietosuojalakiin vaan keskeinen rooli on erityisesti arkistolailla (831/1994), julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetulla lailla (906/2019, jatkossa tiedonhallintalaki), ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetulla lailla (621/1999, jatkossa julkisuuslaki), jotka osaltaan täydentävät yleisen tietosuojasetuksen ja tietosuojalain arkistointia koskevaa, suhteellisen väljää ja yleisluontoista sääntelyä.

2.3 Mitä sääntöjä arkistointitarkoituksissa tapahtuvaan käsittelyyn sovelletaan?

Henkilötietojen arkistointiin sovelletaan lähtökohtaisesti samoja sääntöjä kuin muuhunkin henkilötietojen käsittelyyn. Yleisessä tietosuojasetuksessa on kuitenkin säädetty useista yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvaan käsittelyyn liittyvistä poikkeuksista, joiden vuoksi arkistointia koskevaa sääntelyä voidaan pitää jossain määrin väljempänä kuin moniin muihin käyttötarkoituksiin liittyvää sääntelyä. Esimerkiksi käyttötarkoitussidonnaisuuden (TSA 5(1)(b) artikla) ja säilytyksen rajoittamisen periaate (TSA 5(1)(e) artikla) eivät estä tietojen myöhempää käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten, vaikka ne muuten rajoittavatkin henkilötietojen säilyttämistä ja käsittelyä muihin kuin alkuperäisiin käsittelytarkoituksiin. TSA 9(2)(j) artiklassa puolestaan annetaan jäsenvaltiolle mahdollisuus sallia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen²⁸ käsittely yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa.

²⁵ Wet betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, 30.7.2018, Art. 205(1), http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2018073046&table_name=wet, englanninkielinen käännös saatavilla <https://www.dataprotectionauthority.be/publications/act-of-30-july-2018.pdf>, viitattu 30.8.2024.

²⁶ HE 9/2018 vp, s. 82.

²⁷ ks. Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 13/2018 vp hallituksen esityksestä EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi s. 26–27.

²⁸ Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot ovat johdanto-osan 51 kappaleen mukaan ”erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta” ja siksi niitä on suojeltava erityisen tarkasti. TSA 9(1) artiklan perusteella niihin kuuluvat tiedot, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys, geneettiset tai biometriset tiedot, kun niitä käsitellään henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten, terveyttä koskevat tiedot sekä luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevat tiedot.

Keskeinen yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvaan käsittelyyn liittyvä erityispiirre on myös se, että tietosuoja-asetus mahdollistaa melko laajan poikkeamisen rekisteröidyn oikeuksista. TSA 17(3)(d) artiklan perusteella rekisteröidyn oikeutta tietojen poistamiseen ei sovelleta silloin kun käsittely on tarpeen yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten, jos kyseinen oikeus todennäköisesti estää arkistointikäsittelyn tai vaikeuttaa sitä suuresti ja TSA 14(5)(b) artiklassa säädetään mahdollisuudesta poiketa tietyiltä osin rekisterinpitäjän informointivelvollisuudesta. TSA 89(3) artiklassa puolestaan annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää kansallisessa lainsäädännössä poikkeuksia moniin muihin rekisteröidyn oikeuksiin, kuten oikeuteen saada pääsy tietoihin (TSA 15 artikla), oikeuteen tietojen oikaisemiseen (TSA 16 artikla), oikeuteen käsittelyyn rajoittamiseen (TSA 18 artikla), henkilötietojen oikaisua, poistoa tai käsittelyn rajoittamista koskevaan ilmoitusvelvollisuuteen (TSA 19 artikla), oikeuteen siirtää tiedot järjestelmästä toiseen (TSA 20 artikla) ja oikeuteen vastustaa henkilötietojen käsittelyä (TSA 21 artikla). Yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn sovellettavien poikkeusten laajuus on siis tietyiltä osin jäsenvaltioiden määriteltävissä.

Suomessa tätä liikkumavaraa on hyödynnetty melko laajasti, mutta ei maksimaalisesti. Esimerkiksi tietosuojalain 32 §:ssä on säädetty kattavasti mahdollisuudesta poiketa rekisteröidyn oikeuksista silloin, kun käsittelyn oikeusperustana on TSA 6(1) artiklan c alakohta tai tietosuojalain 4 §:n 4 kohta (jolloin kyse on TSA 6(1)(e) artiklaan perustuvasta käsittelystä). Jos kuitenkin yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvan käsittelyn oikeusperustana olisi jokin muu TSA 6(1) artiklassa säädetty peruste, rekisteröidyn oikeuksista poikkeaminen ei siis TSL 32 §:n sanamuodon perusteella ole mahdollista. Tietosuojalain 6.1 §:n 8 kohdassa on myös sallittu erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Tätä käsittelyä koskee kuitenkin kaksi keskeistä rajausta: käsittelyn tulee tapahtua ”yleishyödyllisissä arkistointitarkoituksissa”, mikä vaikuttaa esitöiden perusteella olevan mahdollista lähinnä ammattimaisesti toimiville kulttuuriperintötoimijoille ja tutkimusarkistoille,²⁹ eikä geneettisten tietojen käsittely arkistointitarkoituksissa ole tietosuojalain 6.1 §:n 8 kohdan perusteella mahdollista. Tietyiltä osin kansallista liikkumavaraa on myös jätetty käyttämättä: esimerkiksi oikeutta käsitellä rikostuomioihin ja rikoksiin liittyviä tietoja ei TSL 7 §:ssä ole ulotettu tällaisten tietojen käsittelyyn arkistointitarkoituksissa, vaikka tieteellistä ja historiallista tutkimusta tai tilastointia varten tällaisia tietoja saa käsitellä (TSL 7.1 §:n 2 alakohta).

Yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn sovellettavat säännöt ovat siis joltain osin sallivampia kuin muita käyttötarkoituksia varten

²⁹ Tietosuojalain esitöiden mukaan ”arvioitaessa milloin kyse on lainkohdassa tarkoitettusta yleishyödyllisestä arkistointitarkoituksesta, voidaan huomiota kiinnittää esimerkiksi siihen, onko rekisterinpitäjän lakisääteinen tai sääntömääräinen tehtävä tutkimus- tai kulttuuriperintöaineistojen tallentaminen ja saataville saattaminen. Lisäksi huomiota tulisi kiinnittää siihen, perustuuko arkistotoiminta julkisesti saatavilla olevaan suunnitelmaan. Ehdotettu yleishyödyllisen arkistointitarkoituksen käsite ei täysin vastaisi yleisessä tietosuoja-asetuksessa käytettyä ilmaisua ”yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus”, vaan olisi tätä kapeampi.” HE 9/2018 vp, s. 91.

tapahtuvaan käsittelyyn sovellettavat säännöt. Tämän vastapainoksi tietosuoja-asetus mahdollistaa – tai oikeastaan edellyttää – että jäsenvaltiot säätävät myös arkistointikäsittelyyn sovellettavista suojatoimista. TSA 89(1) artiklan mukaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuvaan käsittelyyn sovelletaan rekisteröidyn oikeuksia koskevia asianmukaisia suojatoimia, joilla varmistetaan teknisten ja organisatoristen toimenpiteiden toteuttaminen erityisesti tietojen minimoinnin periaatteen noudattamiseksi. TSA 89(1) artiklan säännös velvoittaa sekä rekisterinpitäjää että jäsenvaltioita, mutta johdanto-osan 156 kappaleessa korostetaan, että arkistointikäsittelyyn liittyvien asianmukaisten suojatoimien toteuttaminen on nimenomaan jäsenvaltion tehtävä. Velvoite säätää asianmukaisista suojatoimista on määritelty hieman tiukemmin silloin, kun on kyse erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa: TSA 9(2)(j) artiklan mukaan jäsenvaltion lainsäädännössä tulisi näissä tilanteissa säätää ”asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi”.

Suomessa tietosuoja-laki ei sisällä säännöksiä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuvassa käsittelyssä yleisesti noudatettavista suojatoimista, ellei tällaisena pidetä TSL 35 §:n säännöstä vaitiolovelvollisuudesta, joka toki soveltuu muuhunkin kuin arkistointitarkoituksissa suoritettavaan käsittelyyn. Sen sijaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn osalta TSL 6.2 §:ssä luetellaan joukko toimenpiteitä, joita henkilötietojen käsittelyyn sovellettavat ”asianmukaiset ja erityiset suojatoimet” voivat sisältää. Esitöiden mukaan listaa ei ole tarkoitettu kattavaksi eikä pakottavaksi, ja ensivaiheessa rekisterinpitäjän harkintaan jää sen arvioiminen, millaisia suojatoimenpiteitä henkilötietojen käsittelyyn sisältyvät riskit edellyttävät.³⁰ Julkishallinnon tietoaaineistojen osalta esimerkiksi tiedonhallintalailla, arkistolaiilla, julkisuuslailla ja erityissääntelyllä onkin keskeinen rooli asianmukaisten suojatoimien määrittelyn näkökulmasta.

Arkistointikäsittelyyn liittyvästä kansallisesta liikkumavarasta voidaan vielä erikseen mainita kuolleita henkilöitä koskevien tietojen käsittely, koska merkittävä osa arkistoihin sisältyvistä tiedoista koskee kuolleita henkilöitä. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 27 kappaleen mukaan tietosuoja-asetusta ei sovelleta kuolleita henkilöitä koskeviin tietoihin, mutta jäsenvaltiot voivat säätää kuolleiden henkilöiden henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöistä. Vaikka perustuslakivaliokunta on useasti todennut, että ”vainajaa koskeva sääntely ei ole täysin merkityksetöntä tämän yksityisyyden suojaan liittyvien oikeuksien kannalta”³¹, Suomessa ei ole yleisesti säädetty tietosuoja-asetuksen tai kansallisen tietosuoja-lain soveltamisesta kuolleita koskeviin tietoihin. Lähtökohtaisesti siis tietosuoja-asetuksen tai tietosuoja-lain sääntelyä ei sovelleta kuolleita henkilöitä koskeviin tietoihin, jos tästä ei ole

³⁰ HE 9/2018 vp, s. 91.

³¹ Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 19/2008 vp hallituksen esityksestä laiksi Jokelan koulukeskuksessa sattuneiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta, s. 2; perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 18/2014 vp hallituksen esityksestä tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta, s. 9; perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 31/2017 vp hallituksen esityksestä laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä, s. 6.

erikseen säädetty.³² Suomessa tosin on myös henkilötietojen suojaa koskevaa erityislainsäädäntöä, jonka soveltamisalaan kuolleiden henkilöiden tietojen on katsottu kuuluvan.³³ Toisaalta julkishallinnon tietoaaineistoihin sisältyvät henkilötiedot saattavat olla esimerkiksi julkisuuslain tai erityislainsäädännön perusteella salassa pidettäviä, ja tällöin salassapitoaika yleensä jatkuu myös postuumisti.³⁴ On myös tärkeää huomata, että EU:n tietosuojaoikeudessa henkilötiedon määritelmää on tulkittu hyvin laajasti. Kuollutta henkilöä koskevat tiedot voidaanakin monessa tilanteessa tulkita myös elävää henkilöä koskeviksi tiedoiksi, jolloin niiden käsittelyyn sovelletaan myös tietosuojasetusta ja kansallista tietosuojalakia.³⁵ Sen arviointi, onko jokin kuollutta henkilöä koskeva tieto samalla jotakuta elävää henkilöä koskeva tieto, tapahtuu siis viime kädessä tapauskohtaisesti.

Arkistointikontekstissa tällaista tapauskohtaista arviointia ei kuitenkaan usein kyetä tekemään, jolloin käytännössä tietosuojasääntelyä voidaan joutua soveltamaan myös sellaisiin arkistoituihin tietoaaineistoihin, jotka ensi näkemältä vaikuttaisivat sisältävän yksinomaan kuolleita henkilöitä koskevia tietoja.

³² ks. myös Päivi Korpisaari – Olli Pitkänen – Eija Warma-Lehtinen, Tietosuojat. Alma Talent 2022, s. 58–59.

³³ Esimerkiksi toisiolain (Laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä 552/2019) esitöissä todetaan, että lakia sovelletaan myös kuolleiden henkilöiden tietoihin eli siis kuolleen henkilön tietojen käsittelyyn tutkimustilanteissa ja muissa toisiolain soveltamisalan piiriin kuuluvissa tilanteissa (HE 159/2017 vp, s. 90).

³⁴ Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 31.2 §:n mukaan yksityiselämän suojaamiseksi salassa pidettäväksi säädetyn tai määrätyn asiakirjan salassapitoaika on 50 vuotta sen henkilön kuolemasta, jota asiakirja koskee tai, jos tästä ei ole tietoa, 100 vuotta. Toisinaan laissa on säädetty myös tätä pidemmästä salassapitoajasta, esim. sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain (703/2023) 4.1 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedot ovat pysyvästi salassa pidettäviä.

³⁵ Tällaisesta relationaalisesta tietosuojasta EU:n tietosuojaoikeudessa ks. Riikka Lönnblad, Yksityisyyttä yli kuoleman. Lakimies 7–8/2023, s. 1059–1079, 1074–1076.

3 Arkistointikäyttötarkoituksen ja alkuperäisen käyttötarkoituksen ero

3.1 Erottelu alkuperäisen käyttötarkoituksen ja yleisen edun mukaisten arkistointitarkoitusten välillä EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa

3.1.1 Käyttötarkoituksen käsite osana tietoaaineistojen elinkaaren sääntelyä

EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa henkilötietojen käsittelyn tarkoituksella tai käyttötarkoituksella (engl. *purpose*, ransk. *finalité*, saks. *Zweck*) on keskeinen rooli henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden arvioinnissa. TSA 5(1)(b) artiklassa säädetyn käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan henkilötiedot on ”kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla”. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate suojaa näin henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyyttä, oikeusvarmuutta, ennustettavuutta ja reiluuutta ja pyrkii osaltaan estämään sellaista henkilötietojen käsittelyä, jota voitaisiin rekisteröidyn näkökulmasta pitää odottamattomana, epäasianmukaisena tai muuten ei-toivottavana.³⁶ Samalla tietojen käyttötarkoitus määrittää useiden muiden TSA 5(1) artiklassa säädettyjen tietosuojaperiaatteiden, kuten tietojen minimoinnin periaatteen (TSA 5(1)(c) artikla), täsmällisyysperiaatteen (TSA 5(1)(d) artikla) ja säilytyksen rajoittamisen periaatteen (TSA 5(1)(e) artikla) soveltamista, sillä näiden periaatteiden toteutumista arvioidaan aina suhteessa käsittelyn tarkoituksiin. Käsittelyn tarkoituksella on myös keskeinen rooli arvioitaessa, soveltuuko käsittelyyn joku TSA 6(1) artiklassa tarkoitettu henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste. Lisäksi rekisterinpitäjällä on velvollisuus informoida rekisteröityä tietojenkäsittelyn tarkoituksista, mukaan lukien siitä, jos tietoja käsitellään edelleen muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.³⁷

Myös arkistoinnin sääntely kiinnittyy yleisessä tietosuoja-asetuksessa läheisesti käyttötarkoituksen käsitteeseen, sillä arkistointi muodostaa tietosuoja-asetuksessa erityisen käyttötarkoitusten joukon, johon viitataan käsitteellä ”yleisen edun mukaiset arkistointitarkoitukset”. Tämä onkin loogista, sillä tietosuoja-asetuksessa henkilötietojen elinkaaren hallinta tapahtuu keskeisesti käyttötarkoituksen käsitteen kautta. Tietosuoja-asetuksen systematiikassa henkilötietojen käsittely on aina sidottua johonkin käyttötarkoitukseen koko henkilötietojen elinkaaren ajan, ja henkilötietoja voidaan ”siirtää” alkuperäisen käyttötarkoituksen piiristä käsiteltäväksi muita tarkoituksia varten vain tiettyjen edellytysten täytyessä (ks. TSA 6(4) artikla). Henkilötietoja ei siis ole mahdollista varastoida

³⁶ Ks. Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 03/2013 on purpose limitation, 2.4.2013 (WP 203), s. 11, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf, viitattu 30.8.2024; Explanatory Report to the Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, 10.10.2018 (CETS 223), kohta 49.

³⁷ ks. TSA 13(1)(c) ja TSA 14(1)(c) artikla sekä 13(3) ja 14(3) artikla. TSA 14(5)(b) artiklan perusteella rekisterinpitäjän ei kuitenkaan tarvitse toimittaa tietoja rekisteröidylle muun muassa silloin, kun käsittely tapahtuu yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa, jos tietojen toimittaminen osoittautuu mahdottomaksi, vaatisi kohtuutonta vaivaa, tai velvollisuus tietojen toimittamiseen todennäköisesti estäisi yleisen edun mukaisten arkistointitarkoitusten saavuttamisen tai vaikeuttaisi sitä suuresti.

siten, että niiden käsittely yhteen käyttötarkoitukseen on päättynyt, mutta niitä säilytetään siltä varalta, että niitä tulevaisuudessa haluttaisiin käyttää johonkin toiseen, tällä hetkellä määrittelemättömään käyttötarkoitukseen. Tämä käy ilmi muun muassa säilytyksen rajoittamisen periaatteesta (TSA 5(1)(e) artikla), jonka mukaan henkilötiedot ”on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten”.

Yleisen edun mukaiset arkistointitarkoitukset muodostavat tietosuoja-asetuksen systematiikassa kuitenkin tietyllä tavalla erityisen tai etuoikeutetun käyttötarkoituksen. TSA 5(1)(b) artiklan mukaan tietojen myöhempi käsittely yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia katsotaan suoraan yhteensopivaksi alkuperäisten käsittelytarkoitusten kanssa. Tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten tapahtuva käsittely on vastaavalla tavalla säädetty *a priori* -yhteensopivaksi alkuperäisten käyttötarkoitusten kanssa. Myöskään säilytyksen rajoittamisen periaate ei rajoita tietojen käsittelyä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa, sillä TSA 5(1)(e) artiklan mukaan henkilötietoja voidaan säilyttää alkuperäisiä tarkoituksia pidempiä aikoja, ”jos henkilötietoja käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti edellyttäen, että tässä asetuksessa vaaditut asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet on pantu täytäntöön rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi”.

TSA 5(1) artiklaa onkin periaatteessa mahdollista tulkita siten, että käsittely yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten hahmottuisi henkilötietojen elinkaaren erilliseksi vaiheeksi, joka poikkeaa alkuperäisiä käyttötarkoituksia varten tapahtuvasta käsittelystä sekä ajallisesti että funktionaalisesti: kun tietoja käsitellään alkuperäisiä käyttötarkoituksia varten, niitä ei vielä käsitellä arkistointitarkoituksia varten ja kun taas tietoja käsitellään arkistointitarkoituksia varten, niitä ei enää käsitellä alkuperäisiin käyttötarkoituksiin. Jos tietosuoja-asetuksen arkistointia koskevaa sääntelyä kuitenkin tarkastellaan kokonaisuutena, erottelu alkuperäisiä käsittelytarkoituksia varten suoritettavan käsittelyn ja yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuvan käsittelyn välillä ei ole lainkaan näin selväpiirteinen. Pikemminkin alkuperäisiä käyttötarkoituksia ja yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuva käsittely voivat monissa tilanteissa olla samanaikaisia eikä aina ole suinkaan selvää, minkä käsittelytarkoituksen piiriin tietty käsittelytoimi tulisi lukea. Näitä kysymyksiä tarkastellaan lähemmin seuraavissa alaluvuissa.

3.1.2 Ajallinen erottelu alkuperäisten käyttötarkoitusten ja arkistointitarkoitusten välillä

Vaikka eri käyttötarkoitusten välisellä erottelulla on tärkeä rooli yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyssä, tietosuoja-asetuksen systematiikassa on mahdollista, että tietoja voidaan joissakin tilanteissa käsitellä rinnakkain alkuperäisiä käsittelytarkoituksia ja yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten. TSA 5(1)(b) artiklassa arkistointi-, tutkimus- ja tilastointitarkoituksiin tosin viitataan ”myöhempinä” käsittelytarkoituksina, mutta tämä ei suoraan tarkoita sitä, että arkistointikäsittely voisi alkaa vasta alkuperäisen käyttötarkoituksen

päätettyä. Tietosuoja-asetuksen muissa kieliversioissa käytetäänkin tässä yhteydessä terminologiaa, joka voi viitata yhtä hyvin edelleen- tai jatkokäsittelyyn kuin ajallisesti myöhäisempään käsittelyyn. Esimerkiksi englanniksi käytetään termiä *further processing*, ranskaksi *traitement ultérieur*, saksaksi *Weiterverarbeitung* ja ruotsiksi *ytterligare behandling*.³⁸ Myös TSA 89(4) artiklasta käy ilmi, että henkilötietoja on mahdollista käsitellä samanaikaisesti sekä arkistointi-, tutkimus- tai tilastointitarkoituksiin että muihin tarkoituksiin: ”[j]os 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua henkilötietojen käsittelyä käytetään samanaikaisesti myös muihin tarkoituksiin, poikkeuksia sovelletaan ainoastaan kyseisissä kohdissa mainituissa tarkoituksissa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn.” Näin tietosuoja-asetus vaikuttaa sallivan sen, että tietoja voidaan käsitellä rinnakkain sekä alkuperäisiä että arkistointitarkoituksia varten.

Tutkimustarkoitusten osalta tarve rinnakkaiselle käsittelylle on helppo ymmärtää: esimerkiksi viranomaisen rekisteriaineistoon voi kohdistua tutkimuksellisia intressejä, vaikka sitä käytettäisiin edelleen myös viranomaisen päämäärätehtävissä. Arkistoinnin osalta taas sitä voidaan pitää poikkeuksellisempana, sillä moniin sellaisiin intresseihin, jotka perustelevat tietojen käsittelyä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa, voidaan vastata myös käsittelemällä tietoja alkuperäisiä käsittelytarkoituksia varten. Esimerkiksi pelkkä tietojen säilymisen turvaaminen ei välttämättä kaikissa tilanteissa edellytä erillistä tietojen rinnakkaiskäsittelyä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Jos kuitenkin alkuperäisiä käyttötarkoituksia varten tapahtuvalla käsittelyllä ei pystytä riittävästi turvaamaan esimerkiksi tietojen pitkäaikaista säilymistä, eheyttä ja luotettavuutta, tietojen rinnakkainen käsittely arkistointitarkoituksissa – kuten tietojen siirtäminen päätearkistoon erilliseen arkistotietojärjestelmään – saattaa olla tarpeen myös tietojen säilymisen turvaamiseksi. Vastaavasti alkuperäisiä tarkoituksia varten käsiteltävään julkishallinnon tietoaaineistoon saattaa kohdistua merkittäviä tieteelliseen tai historialliseen tutkimukseen liittyviä tiedontarpeita, joihin tiedot kerännyt viranomainen ei kunnolla pysty vastaamaan. Tällaisessa tilanteessa tietojen rinnakkaiskäsittely yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa saattaa siis olla tarpeen tietojen käytettävyyden ja käytettäväksi saattamisen varmistamiseksi. Tällöin on toki tärkeää määritellä, mitä käyttötarkoitusta varten tietoja kulloinkin käsitellään, koska yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvaan käsittelyyn liittyy poikkeuksia ja rajoituksia, joita ei sovelleta ”tavalliseen” henkilötietojen käsittelyyn. Käsittelyn kulloisenkin tarkoituksen määrittely on myös tärkeä osa henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyyden turvaamista ja juontuu näin rekisterinpitäjän informointivelvollisuudesta, joka TSA 13(1)(c) ja 14(1)(c) artiklan mukaan kattaa myös tiedon henkilötietojen käsittelyn tarkoituksista.

³⁸ Vuoden 1995 henkilötietodirektiivin 6(1)(b) artiklan ruotsinkielisessä versiossa käytettiin ajallisesti myöhempään käsittelyyn viittaavaa muotoilua ”senare behandling” eli käsitteistöä on jopa tältä osin muutettu siirryttäessä henkilötietodirektiivistä yleiseen tietosuoja-asetukseen. Englannin-, ranskan- tai saksankielisissä versioissa sen sijaan tällaista siirtymää ei ole, vaan jo vuoden 1995 henkilötietodirektiivissä käytettiin samaa ilmausta kuin myöhemmin yleisessä tietosuoja-asetuksessa.

3.1.3 Funktionaalinen erottelu alkuperäisten käyttötarkoitusten ja arkistointitarkoitusten välillä

Erottelu alkuperäisten ja arkistointitarkoitusten välillä hämärtää osaltaan myös se, että tietosuoja-asetuksessa ei ole määritelty täsmällisesti, millainen henkilötietojen käsittely kuuluu yleisen edun mukaisten arkistointitarkoitusten piiriin. Yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvaa käsittelyä ei ole nimenomaisesti rajattu palvelemaan mitään tiettyä, esimerkiksi historiantutkimukseen liittyviä intressejä. Toisinaan tietty käsittelytoimi voidaankin jäsentää joko osaksi alkuperäisiä käsittelytarkoituksia varten tapahtuvaa käsittelyä (tai niihin läheisesti liittyvää käsittelyä) tai yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuvaa käsittelyä. Julkishallinnon tietoaaineistojen osalta esimerkiksi tietojen säilyttäminen hallinnollisia tai oikeudellisia tiedontarpeita varten – kuten todisteena tehdystä viranomaispäätöksestä, virkavastuun toteuttamiseksi tai yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien todentamiseksi – voi muodostaa tällaisen harmaan alueen. Tällainen tietojen säilyttäminen liittyy läheisesti siihen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen (kuten hallintopäätöksen tekemiseen), jota varten tiedot on alun perin kerätty. Jos kuitenkin tiedoilla katsotaan olevan ”pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä” esimerkiksi yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien määrittämisen kannalta, tietojen säilyttämisen on mahdollista ajatella tapahtuvan myös yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Vaikka tietosuoja-asetuksessa arkistointikäsittelyn laajuudesta ei tarkemmin säädetä, kansainvälisestä *soft law* -aineistosta voidaan löytää esimerkkejä arkistoinnin laaja-alaisesta tulkinnasta: esimerkiksi Unescon arkistojen yleismaailmallisen julistuksen mukaan arkistot eivät ainoastaan palvele tutkimuksen tarpeita ja menneisyyden ymmärtämistä vaan edistävät myös liiketoiminnan tehokkuutta, vastuuvastuuta ja läpinäkyvyyttä, suojelevat kansalaisten oikeuksia ja yleensäkin ”dokumentoivat nykyhetkeä tulevan toiminnan ohjaamiseksi”.³⁹

Yleisen tietosuoja-asetuksen edeltäjässä eli vuoden 1995 henkilötietodirektiivissä⁴⁰ ”historiallisia tarkoituksia” varten tapahtuvaa tietojenkäsittelyä säänneltiin tässä suhteessa tiukemmin kuin arkistointitarkoituksissa tapahtuvaa käsittelyä yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Henkilötietodirektiivin mukaan tilanteissa, joissa henkilötietoja käsiteltiin ”historiallisia, tilastollisia ja tieteellisiä tarkoituksia” varten,⁴¹ jäsenvaltioiden olisi ”estettävä sellaisten tietojen käyttö, joita käytetään yksilöä koskevien toimenpiteiden toteuttamiseen tai

³⁹ UNESCO, Universal Declaration on Archives, 26.10.2011, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000213423_eng, viitattu 30.8.2024.

⁴⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta.

⁴¹ ks. henkilötietodirektiivin 6(1) artiklan b ja e alakohta, 11(2), ja 32(3) artikla sekä johdanto-osan 29 ja 40 kappale. Muita direktiivin suomenkielisessä versiossa käytettyjä ilmauksia ovat henkilötietojen käsittely ”tilastollisia tarkoituksia tai historiallista tai tieteellistä tutkimusta koskevia tarkoituksia varten” tai ”historiantutkimusta taikka tilastollisia tai tieteellisiä tarkoituksia varten”. Sen sijaan käsitettä ”yleisen edun mukaiset arkistointitarkoitukset” tai muuta nimenomaisesti arkistointiin liittyvää poikkeusregimiä henkilötietodirektiivissä ei esiinny, vaan arkistointia koskevien poikkeusten on usein tulkittu olevan osa ”historiallisia tarkoituksia” varten tehtävistä poikkeuksista.

päätösten tekemiseen”.⁴² Tämä vaatimus tuntuisi viittaavan siihen, että henkilötietojen käsittely historiallisissa tarkoituksissa liittyy ennen kaikkea niiden tutkimuskäyttöön. Tietosuoja-asetuksessa vastaava vaatimus on kuitenkin liitetty ainoastaan tilastollisia tarkoituksia varten tehtävään käsittelyyn, mutta ei arkistointi- ja tutkimustarkoituksiin.⁴³ Lisäksi tietosuoja-asetuksessa todetaan, että yleisen edun mukaiset arkistointitarkoitukset voivat sisältää myös henkilötietojen käsittelyn ”erityistietojen hankkimiseksi poliittisesta toiminnasta entisten totalitaaristen valtioiden järjestelmissä, kansanmurhasta, rikoksista ihmisyyttä vastaan ja erityisesti holokaustista tai sotarikoksista”.⁴⁴ Tämä vaikuttaa sisältävän sen mahdollisuuden, että arkistoituja tietoja voitaisiin ainakin tällaisissa erityistilanteissa käyttää myös yksilöä koskevien toimenpiteiden toteuttamiseen tai päätösten tekemiseen, esimerkiksi syytteen nostamiseen tai korvausten maksamiseen. Komission alainen asiantuntijaryhmä European Archives Group taas nostaa yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisohjeissaan esiin sen, että yksilöitä koskevien terveystietojen säilyttäminen on esimerkiksi mahdollistanut korvausten maksamisen ihmisille, jotka ovat joutuneet pakkosterilisaation kohteeksi vuosikymmeniä sitten.⁴⁵

Funktionaaliseen erotteluun alkuperäisen käyttötarkoituksen ja yleisen edun mukaisten arkistointitarkoitusten välillä liittyy myös kysymys siitä, missä määrin tietosuoja-asetus mahdollistaa arkistoitujen tietojen ”palauttamisen” käsiteltäväksi uudelleen alkuperäisissä käsittelytarkoituksissa. Ensi näkemältä tietosuoja-asetus vaikuttaisi kieltävän tällaisen käsittelyn: kun tietojen käsittelyaika alkuperäiseen käyttötarkoitukseen on päättynyt, henkilötiedot on TSA 5(1)(e) artiklan perusteella hävitettävä tai anonymisoitava paitsi, jos niitä käsitellään ”ainoastaan” yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa, tieteellisissä tai historiallisissa tutkimustarkoituksissa tai tilastollisissa tarkoituksissa. Tausta-ajatuksena lienee se, että tietosuoja-asetuksessa säilytysaikojen rajoittaminen on keskeinen rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia turvaava suojakeino. Se esimerkiksi suojelee rekisteröityä tietomurroilta ja muulta tietojen oikeudettomalta käsittelyltä, jolle tarpeettomaksi muodostuneiden tietojen säilyttäminen voi altistaa. Samalla kyse on tietojen minimoinnin periaatteen toteuttamisesta ja sen varmistamisesta, että rekisterinpitäjä voi käsitellä rekisteröidyistä vain sellaisia tietoja, joiden käsitteleminen on välttämätöntä tiedonkäsittelyn tarkoitusten kannalta. Tämä käy ilmi erityisesti johdanto-osan 39 kappaleesta, jonka mukaan henkilötietojen säilytysajan tulee olla mahdollisimman lyhyt ja rekisterinpitäjän olisi asetettava määräajat henkilötietojen poistoa varten tai tarkasteltava määräajoin niiden säilyttämisen tarpeellisuutta. Jotta siis tietojen arkistointi ei muodostuisi keinoksi kiertää

⁴² Henkilötietodirektiivin johdanto-osan 29 kappale; ks. myös 13(2) artikla.

⁴³ Ks. TSA johdanto-osan 162 kappale: ”Tilastollinen tarkoitus pitää sisällään sen, että tilastollisiin tarkoituksiin tehtävän käsittelyn tuloksena ei ole henkilötietoja vaan yhdistelmä tietoja ja että tätä tulosta tai näitä tietoja ei hyödynnetä ketään luonnollista henkilöä koskevissa toimenpiteissä tai päätöksissä.”

⁴⁴ TSA johdanto-osan 158 kappale.

⁴⁵ European Archives Group, Guidance on Data Protection for Archive Services, EAG guidelines on the implementation of the General Data Protection Regulation in the archive sector, October 2018, s. 12, https://commission.europa.eu/document/download/42424c7c-6b72-4584-8ede-cf522fdc6945_en?filename=eag_gdpr_draft_guidelines_1_11_0.pdf, viitattu 27.9.2024. Tässä yhteydessä EAG ei tosin viittaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen vaan tarpeeseen säilyttää potilastiedot pseudonymisoimattomassa muodossa.

säilytyksen rajoittamista koskevaa sääntelyä, on tärkeää, että myös arkistoitaville tiedoille määritellään käsittelyaika alkuperäistä käyttötarkoitusta varten, jonka kuluttua umpeen tietoja ei enää lähtökohtaisesti saa käsitellä alkuperäisiä käyttötarkoituksia varten.

Tietosuoja-asetuksen sääntelystä, esimerkiksi TSA 5(1)(e) artiklassa käytetystä sanasta ”ainoastaan”, ei sellaisenaan voida johtaa ehdotonta kieltä kertaalleen arkistoitujen tietojen uudelleenkäytölle alkuperäisiä käyttötarkoituksia varten. Monissa tilanteissa kuitenkin henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta koskeva sääntely voi käytännössä muodostua esteeksi sille, että arkistoituja tietoja voitaisiin palauttaa käytettäväksi viranomaistoiminnassa. Yhden mahdollisen esteen muodostaa vaatimus laillisesta käsittelyperusteesta (TSA 6(1) artikla), sillä tietojen käsittelyajan päätyminen tiettyä käyttötarkoitusta varten usein tarkoittaa, että käsittelylle tätä tarkoitusta varten ei enää ole TSA 6(1) artiklassa tarkoitettua laillista perustetta. Esimerkiksi luottotietopalveluja tarjoavien yritysten osalta EUT on todennut, että nämä yritykset eivät voi säilyttää jäännösveloista vapauttamiseen liittyviä henkilötietoja rekistereissään TSA 6(1)(f) artiklan alakohdan perusteella enää sen jälkeen, kun nämä tiedot on poistettu julkisesta maksukyvyyttömyysrekisteristä lainsäädännössä määritellyn määräajan päätyttyä.⁴⁶

Toinen mahdollinen ongelma liittyy käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen sisältyvään yhteensopivuusvaatimukseen (TSA 5(1)(b) ja 6(4) artikla). EU:n tietosuoja-sääntelyn näkökulmasta ei ole aivan selvää, tulisiko tällaisessa tilanteessa aiotun ”uuden” viranomaiskäsittelyn yhteensopivuutta arvioida suhteessa siihen tarkoitukseen, jota varten tiedot on alun perin kerätty, vai suhteessa viimeisimpään käyttötarkoitukseen eli yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin. TSA 6(4) artiklan perusteella toki myös ei-yhteensopiva jatkokäsittely voi olla sallittua, jos se tapahtuu rekisteröidyn suostumuksella tai käsittelyyn oikeuttavan jäsenvaltion lainsäädännön perustella, joka täyttää TSA 6(4) artiklassa säädetyt edellytykset. Tällaisissakin tilanteissa olisi tosin EUT:n mukaan ”otettava huomioon rekisteröityjen edut ja punnittava niitä kunkin yksittäistapauksen olosuhteiden [...] edellyttämällä tavalla ja ottaen asianmukaisesti huomioon suhteellisuusperiaatteesta ja erityisesti kyseisen asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua tietojen minimoinnin periaatteesta johtuvat vaatimukset.”⁴⁷

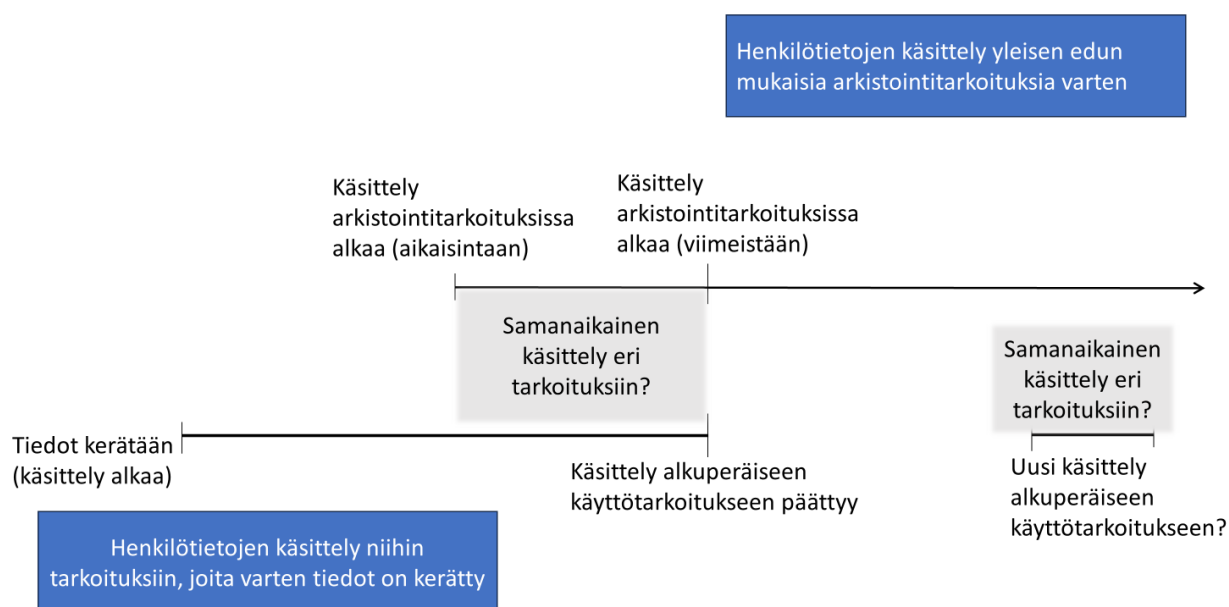
3.1.4 Siirtymä alkuperäisestä käyttötarkoituksesta yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin

EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa yleisen edun mukaiset arkistointitarkoitukset muodostavat siis erityisen henkilötietojen jatkokäsittelytarkoituksen, joka erottuu niistä tarkoituksista, joita varten tiedot on alun perin kerätty. Tietosuoja-asetuksessa jätetään kuitenkin melko avoimeksi se, millaisen käsittelyn voidaan katsoa kuuluvan yleisen edun mukaisten arkistointitarkoitusten piiriin, milloin arkistointikäsittely voi alkaa ja mikä sen

⁴⁶ Tuomio 7.12.2023, SCHUFA Holding (Jäännösveloista vapauttaminen), C-26/22 ja C-64/22, EU:C:2023:958, kohdat 97–99.

⁴⁷ Tuomio 2.3.2023, Norra Stockholm Bygg AB, C-268/21, EU:C:2023:145, kohta 59.

suhde on niihin käsittelytarkoituksiin, joita varten tiedot on alun perin kerätty. Tietosuoja-asetus näyttäisi sallivan ainakin sen, että henkilötietoja voidaan käsitellä rinnakkain alkuperäisiä käyttötarkoituksia ja yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten. Siitä, että tietoja edelleen käsitellään alkuperäisiä käsittelytarkoituksia varten, ei siis voida päätellä, että niitä ei voisi käsitellä (myös) yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvaa käsittelyä ei myöskään ole rajattu tiettyjen tiedonintressien, esimerkiksi tutkimuksellisten intressien, palvelemiseen, vaan se voi kohdistua hyvin monenlaisiin tietoihin, joilla katsotaan olevan ”pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä”. Siirtymä alkuperäisistä käyttötarkoituksista yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin on näin tietosuoja-asetuksessa jätetty monilta osin joustavaksi ja tulkinnanvaraiseksi. Tätä voidaan havainnollistaa alla olevalla kaaviolla (kuvio 1):



Kuvio 1: Alkuperäisen käyttötarkoituksen ja yleisen edun mukaisten arkistointitarkoitusten suhde EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa

Tietynlaisesta joustavuudesta huolimatta tietosuojasääntelyn näkökulmasta on tärkeää pystyä erottamaan, mitä tarkoitusta varten tietoja kulloinkin käsitellään. Vaikka tietosuoja-asetus mahdollistaa henkilötietojen rinnakkaisen käsittelyn alkuperäisiin käyttötarkoituksiin ja yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin, käsittelyn laillisuutta – esimerkiksi sitä, onko käsittely TSA 5(1) artiklassa säädettyjen tietosuojaperiaatteiden mukaista tai onko käsittelylle TSA 6(1) artiklassa tarkoitettu oikeusperusta – arvioidaan kummankin käyttötarkoituksen osalta erikseen. Aina siirtymät alkuperäisen käyttötarkoituksen ja yleisen edun mukaisten arkistointitarkoitusten välillä eivät myöskään suju ongelmitta. Esimerkiksi silloin, kun

kertaalleen arkistoituja tietoja halutaan palauttaa käsiteltäväksi uudelleen alkuperäistä käyttötarkoitusta varten, tietosuoja-asetuksen sääntely saattaa muodostua esteeksi tällaiselle käsittelylle.

Toisaalta tietosuoja-asetuksesta ei myöskään käy ilmi yksiselitteisiä kriteereitä sille, milloin käsittely arkistointitarkoituksessa voi alkaa. Yksi kriteeri on ainakin se, että tietojen käsittelylle yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa on oltava TSA 6(1) artiklassa tarkoitettu käsittelyperuste, esimerkiksi se, että tietojen käsittely arkistointitarkoituksissa on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi (c alakohta) tai yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi (e alakohta). Selvää lienee, että kun kyse on henkilötiedoista, joilla katsotaan olevan ”pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä”, peruste tietojen käsittelylle yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa syntyy viimeistään siinä vaiheessa, kun tietojen käsittely alkuperäisiä tarkoituksia varten päättyy. Tietosuoja-asetuksen sääntelyssä ei kuitenkaan ole suljettu pois sitä mahdollisuutta, että tarve käsittelylle yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa voisi alkaa myös tätä ennen. Tästä voisi olla kyse esimerkiksi silloin, jos tietoaaineistojen säilyminen on jostain syystä vaarantunut tai jos tietoihin kohdistuu merkittäviä tutkimuksellisia intressejä, joihin vastaaminen esimerkiksi edellyttää tietojen siirtämistä arkistoon tai erilliseen arkistotietojärjestelmään.

3.2 Kotimaisen tiedonhallintalain perusratkaisu: arkistointi vs. säilyttäminen

3.2.1 Säilyttämisen ja arkistoinnin käsitteet tiedonhallintalaissa ja tietosuoja-asetuksessa

Suomessa koettiin EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen ongelmaksi se, että kotimaisessa julkishallinnon arkistointia koskevassa lainsäädännössä ei ollut riittävästi eriytetty toisistaan niitä käyttötarkoituksia, joita varten julkishallinnon tietoaaineistoja tai asiakirjoja kulloinkin säilytetään. Esimerkiksi vuonna 2017 julkaistussa tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjauksia koskevan työryhmäraportin mukaan ”[k]ansallisessa sääntelyssä tulisi selkeästi erottaa tietosuoja-asetuksen tarkoittamalla tavalla asiakirjojen ja tietoaaineistojen säilyttäminen alkuperäisessä käyttötarkoituksessa ja arkistointi yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa”.⁴⁸ Ongelmien on nähty kulminoituvan erityisesti vuoden 1994 arkistolakiin (831/1994), jossa alkuperäisiä käyttötarkoituksia varten tapahtuvaa tietojen säilyttämistä ei ole erotettu yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvasta käsittelystä. Tämä käy ilmi esimerkiksi arkistolain 6.1 §:stä, jonka mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Oikeuskirjallisuudessa arkistolain onkin katsottu olevan tältä osin ristiriidassa tietosuoja-asetuksen kanssa,⁴⁹ ja myös tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset raportissa arvioitiin, että arkistolain 6.1 § ei vastaa

⁴⁸ Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset. Työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 37/2017, s. 15.

⁴⁹ Tomi Voutilainen, Henkilötietojen säilytys henkilökisterissä ja arkistointi – KHO 2017:34. Lakimies 1/2018, s. 143–152, 148.

henkilötietojen suojaa koskevaa tarpeellisuusvaatimusta.⁵⁰ Tätä ongelmaa pyrittiin osaltaan korjaamaan vuoden 2020 alussa voimaan tullessa tiedonhallintalaissa (laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019), jossa omaksutut ratkaisut ohjaavat keskeisesti myös meneillään olevaa arkistolainsäädännön uudistamista.⁵¹ Tässä selvityksessä analysoidaan siksi arkistoinnin sääntelyn osalta myös vuonna 2022 julkaistua arkistolain muutosehdotusta,⁵² ei ainoastaan voimassa olevaa arkistolakia, koska muutosehdotuksen voidaan katsoa täydentävän ja täsmentävän arkistoinnin osalta tiedonhallintalaissa omaksuttuja perusratkaisuja.

Tiedonhallintalain systematiikassa julkishallinnon tietoaaineistojen elinkaari jakautuu kahteen toisistaan erilliseen ja pääsääntöisesti myös toisensa poissulkevaan päävaiheeseen: säilyttämiseen ja arkistointiin. Tämä erottelu vastaa lähtökohtaisesti EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa tehtävää erottelua alkuperäisiä käyttötarkoituksia varten tapahtuvan käsittelyn ja yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuvan käsittelyn välillä. Tiedonhallintalain esitöissä erottelua säilyttämis- ja arkistointivaiheen välillä perustellaan ennen kaikkea EU:n tietosuojasääntelyllä eli sillä, että ”tietosuojasetuksessa ja tietosuojalaissa säilyttäminen ja arkistointi on eriytetty toisistaan”.⁵³ Tiedonhallintalain mukaisessa säilyttämisessä on siis kyse tietojen säilyttämisestä siihen käyttötarkoitukseen, jota varten tiedot on kerätty,⁵⁴ kun taas arkistoinnin käsite linkittyy yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvaan käsittelyyn ja asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymisen ja saatavuuden turvaamiseen.⁵⁵ Tätä erottelua säilyttämisen ja arkistoinnin välillä voidaan havainnollistaa alla olevalla tiedonhallintalautakunnan laatimalla kaaviolla (kuvio 2):

⁵⁰ VM 37/2017, s. 140.

⁵¹ Ks. HE-luonnos 4.4.2022, s. 7, jossa uudistuksen yhdeksi taustatekijäksi mainitaan tarve sovittaa arkistolain sääntely yhteen tietosuojalainsäädännön ja tiedonhallintalain kanssa.

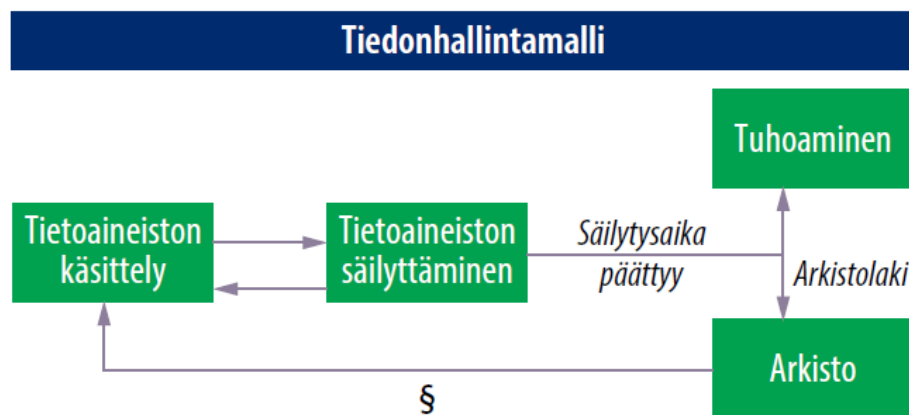
⁵² Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistolain ja kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta (HE-luonnos), 4.4.2022, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/43bc0878-1ebb-4003-99fd-b0f1d9d337a4/4925db52-f6fc-4386-9cf6-5ff3346461ef/LAUSUNTOPYYNTO_20220404113400.pdf, viitattu 30.8.2024.

⁵³ Hallituksen esitys 284/2018 vp laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 16.

⁵⁴ HE 284/2018 vp, s. 102.

⁵⁵ Ks. HE-luonnos 4.4.2022, s. 50–51.

Säilyttäminen ja arkistointi



Kuvio 2: Tietoaineistojen elinkaari säilytyksen näkökulmasta. Lähde: Tiedonhallintalautakunnan suositus tietoaineistojen säilytysajasta ja toimenpiteistä säilytysajan päätyttyä, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:77, s. 10

Vaikka tiedonhallintalaissa tehtävää erottelua säilyttämisen ja arkistoinnin välillä perustellaan nimenomaan EU:n tietosuoja-asetuksella, on tärkeää huomata, että tietosuoja-asetuksessa käytettävä terminologia poikkeaa kotimaiseen keskusteluun vakiintuneesta säilyttäminen–arkistointi-käsiteparista. Tietosuoja-asetuksessa säilyttämisen (engl. *storage*, ransk. *conservation*, saks. *Speicherung*) käsitettä ei ole nimenomaisesti sidottu henkilötietojen käsittelyyn alkuperäistä käsittelytarkoitusta varten, vaan säilyttämisessä on kyse yhdestä henkilötietojen käsittelytoimesta,⁵⁶ joka voi periaatteessa tapahtua osana mitä tahansa käyttötarkoitusta, myös silloin, kun henkilötietoja käsitellään yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten.⁵⁷ Tietosuoja-asetuksen kontekstissa säilyttämisen käsitteen

⁵⁶ Ks. esim. TSA 4 artiklan 2 kohta, jonka mukaan käsittelyllä tarkoitetaan ”toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista”

⁵⁷ Esim. säilytyksen rajoittamisen periaatetta koskevassa TSA 5(1)(e) artiklassa todetaan, että ”henkilötietoja voidaan säilyttää pidempiä aikoja, jos henkilötietoja käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia [...] varten [...]”; tällöin kyse on siis ’säilyttämisestä’ osana arkistointikäyttötarkoitusta. Vastaavasti ’säilyttämisen’ käsite esiintyy osana yleisen edun mukaisten arkistointitarkoitusten kuvausta johdanto-osan 158 kappaleessa, jonka mukaan ”[v]iranomaisilla tai julkishallinnon tai yksityisten elimillä, jotka ylläpitävät yleistä etua koskevia rekistereitä, olisi unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla oltava palveluita, joilla on lakisääteinen velvoite hankkia, säilyttää, arvioida, järjestää, kuvailla, välittää, edistää ja jakaa tietoja, joilla on pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä, sekä myöntää pääsy niihin.” Tässä yhteydessä tosin tietosuoja-asetuksen muissa kieliversioissa saatetaan käyttää eri termiä. Esimerkiksi englanninkielisessä versiossa käytetään sanaa *preserve* ja saksankielisessä *erhalten*, kun taas ranskankielisessä versiossa käytetään samaa säilyttämistä tarkoittavaa sanaa kuin muissakin yhteyksissä eli *conserver*.

onkin pääsääntöisesti luontevaa tulkita sanan yleiskielisen merkityksen mukaisesti viittaavan koko siihen aikaan, jolloin tiedot ovat olemassa henkilötietoina. Esimerkiksi silloin, kun tietosuoja-asetuksessa edellytetään, että rekisterinpitäjä informoi rekisteröityä tietojen säilytysajasta,⁵⁸ se kattaa lähtökohtaisesti myös tiedon henkilötietojen mahdollista arkistoinnista eli säilyttämisestä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten.⁵⁹ Säilyttäminen voi siis päättyä esimerkiksi tietojen poistamiseen,⁶⁰ tuhoamiseen⁶¹ tai pysyvään anonymisointiin. Joissakin tilanteissa tiedot voidaan myös säilyttää pysyvästi, erityisesti silloin kun käsittely tapahtuu yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten. Arkistoinnin käsitteellä taas ei yleisessä tietosuoja-asetuksessa viitata niinkään yksittäiseen käsittelytoimeen (”arkistointiin”), vaan tiettyyn käsittelytarkoitukseen eli henkilötietojen käsittelyyn yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa, joka voi sisältää hyvin monenlaisia käsittelytoimia, säilyttämisen lisäksi esimerkiksi tietojen kuvailemisen, välittämisen, edistämisen, jakamisen ja pääsyn myöntämisen tietoihin.⁶²

Kotimaisessa tiedonhallintalaissa säilyttämisen käsitteellä kuitenkin viitataan laajasti ymmärrettynä siihen vaiheeseen julkishallinnon tietoineistojen elinkaareissa, jolloin tietoja käsitellään alkuperäisiä käyttötarkoituksia varten eli niihin tarkoituksiin, joita varten tiedot on alun perin kerätty. Tämä käy ilmi tiedonhallintalain säilytysaikojen määrittelyä koskevan 21 §:n perusteluista, joissa todetaan, että

säilytysaika ei tarkoita sitä, miten kauan tietoineistoa hallitaan tiedonhallintayksikössä, vaan miten kauan sitä säilytetään siihen käyttötarkoitukseen, johon asiakirjat ja muut vastaavat tiedot on kerätty. Säilytysaikojen määrittämistä koskevan pykälän tarkoituksena on varmistaa oikeusturvan ja rikosoikeudellisen virkavastuun todentaminen viranomaisten tietoineistoista.⁶³

Tiedonhallintalain esitöiden mukaan säilyttämisellä tarkoitetaan siis tietojen säilyttämistä alkuperäistä käsittelytarkoitusta eli sitä tarkoitusta varten, johon viranomainen on tiedot alun perin kerännyt. Kuten tiedonhallintalain 21.1 §:ssä säädetyistä säilytysajan määrittelyn kriteereistä käy ilmi, säilyttämisen vaihe määritellään tiedonhallintalaissa laajasti ja sen katsotaan kattavan hyvin monenlaisia tietojen keräämisen alkuperäiseen tarkoitukseen liittyviä tai siitä juontuvia intressejä. Tiedonhallintalaissa alkuperäistä käyttötarkoitusta varten

⁵⁸ TSA 13(2)(a) ja 14(2)(a) artikla.

⁵⁹ Ks. myös HE-luonnos 4.4.2022, s. 64. Toki yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvaan käsittelyyn voidaan usein soveltaa TSA 14(5)(b) artiklaa, jossa informointivelvollisuutta on merkittävästi kevennetty.

⁶⁰ Poistamisen (engl. *erasure*, ransk. *effacement*, saks. *Löschung*) käsitettä ei tietosuoja-asetuksessa erikseen määritellä. Oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi oikeuden tietojen poistamiseen (TSA 17 artikla) on kuitenkin yleensä tulkittu tarkoittavan nimenomaan tietojen hävittämistä. Esimerkiksi Ausloosin mukaan ”the right to erasure is also irreversible. When accommodated, it results in the obliteration of the actual subject-matter of data protection rules.” Jef Ausloos, *The Right to Erasure in EU Data Protection Law*. Oxford University Press 2020, s. 108. Tietosuoja-asetuksessa tietojen ’poistaminen’ ei siis viittaa rekisteristä poistamiseen siinä mielessä kuin käsitettä on käytetty kotimaisessa henkilörekistereitä koskevassa sääntelyssä viittaamaan tietojen poistamiseen aktiivikäytössä olevasta rekisteristä, jolloin niiden arkistointi on edelleen mahdollista (ks. esim. KHO 2017:34).

⁶¹ Henkilötietojen tuhoamisen tai tuhoutumisen käsitettä käytetään tietosuoja-asetuksessa sellaisissa tilanteissa, joissa viitataan henkilötietojen laittomaan tuhoamiseen (esim. THA 4(12) artikla) tai vahingossa tapahtuvaan tuhoutumiseen (esim. THA 4(12), 5(1)(f) ja 32(2) artikla ja johdanto-osan kohta 83).

⁶² Ks. TSA johdanto-osan 158 kappale.

⁶³ HE 284/2018 vp, s. 102.

tapahtuva säilyttäminen voi siis perustua tietoaineiston alkuperäisen käyttötarkoituksen mukaiseen tarpeellisuuteen viranomaisen toiminnassa (21.1 §:n 1 kohta), mutta myös moniin muihin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyviin tiedontarpeisiin, kuten luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttamiseen ja todentamiseen (2 kohta), sopimuksen tai muun yksityisoikeudellisen oikeustoimen oikeusvaikutuksiin (3 kohta), vahingonkorvausoikeudellisiin vanhentumisaikoihin (4 kohta) ja rikosoikeudellisiin vanhentumisaikoihin (5 kohta). Tiedonhallintalaissa nämä erilaiset julkishallinnon tietoaineistoihin liittyvät säilyttämistarpeet jäsentyvät näin osaksi alkuperäisiä käyttötarkoituksia varten tapahtuvaa käsittelyä. Tämä yhteys tietojen säilytysajan ja alkuperäisen käyttötarkoituksen välillä käy hyvin ilmi myös tiedonhallintalain 19 §:n perusteluista, joissa pysyvän säilyttämisen määrittellen tarkoitettavan ”henkilötietojen käsittelyssä sitä, että tietoja säilytetään alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa siten, ettei niitä tuhota tai siirretä varsinaisesti arkistoon lainkaan, vaan niiden säilyttämiselle on olemassa pysyvä peruste etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien määrittäjänä.”⁶⁴

Julkishallinnon tietoaineistojen ”alkuperäinen käyttötarkoitus” onkin tiedonhallintalaissa ymmärretty hyvin laajasti. Tietosuojasääntelyn näkökulmasta olisi ehkä luontevampaa ajatella, että alkuperäinen käyttötarkoitus päättyisi yleensä viimeistään silloin, kuin yllä olevassa tiedonhallintalautakunnan kaaviossa (kuvio 2) tarkoitettu henkilötietojen käsittelyn vaihe päättyy. Jos viranomainen esimerkiksi kerää henkilötietoja yksilöä koskevan hallintopäätöksen tekemistä varten, henkilötietojen käsittelyn alkuperäistä käyttötarkoitusta varten päättyisi viimeistään siinä vaiheessa, kun päätös on tehty ja se on tullut lainvoimaiseksi. Tiedonhallintalain systematiikassa näin ei kuitenkaan ole, vaan esitöiden perusteella ”käyttötarkoitus, jota varten tiedot on kerätty” käsittää tietojen säilyttämisen hyvin monenlaisia tarkoituksia varten, kuten yksilön oikeusturvan varmistamiseksi tai virkavastuun toteuttamiseksi ja todentamiseksi.⁶⁵

Sen sijaan EU:n tietosuojasääntelyssä käyttötarkoituksen käsitettä on yleensä tulkittu paljon rajatumminkin. Vuoden 1995 henkilötietodirektiiviin perustuvan tietosuojatyöryhmä WP 29 on jopa tulkinnut, että alkuperäinen käyttötarkoitus ulottuisi vain ensimmäiseen tietojenkäsittelytoimeen (eli tietojen keruuseen), jolloin kaikkia sitä seuraavia käsittelytoimia olisi pidettävä ”myöhempänä käsittelynä”.⁶⁶ Euroopan tietosuojaneuvosto puolestaan on ainakin klinisen lääketutkimuksen yhteydessä omaksunut selvästi laajemman tulkinnan siitä, millainen käsittely kuuluu alkuperäisen käyttötarkoituksen piiriin, ja katsonut, että ”kliinisissä lääketutkimuksissa tuotettavien tietojen ensisijaiseksi käytöksi on ymmärrettävä kaikki tiettyyn klinisen lääketutkimuksen tutkimussuunnitelmaan liittyvät tietojenkäsittelytoimet sen

⁶⁴ HE 284/2018 vp, s. 98.

⁶⁵ Esim. HE 284/2018 vp, s. 103: ”Säilytysaikojen määrittäminen on merkityksellistä perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan sekä perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun toteuttamisen kannalta katsottuna, kun jälkikäteen arvioidaan virkamielen vastuuta tekemistään toimista asiakirja-aineiston perusteella.”

⁶⁶ Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 03/2013 on purpose limitation, 2.4.2013 (WP 203), s. 21–23.

koko elinkaaren aikana tutkimuksen alusta tietojen poistamiseen arkistointiajan päätyttyä”.⁶⁷ EU:n tietosuojasääntelyn valossa ei siis ole aivan yksiselitteistä, kuinka laajasti ”käyttötarkoitus, jota varten tiedot on kerätty” tulisi julkishallinnon tiedonhallinnan kontekstissa ymmärtää. Lähtökohtana voitaneen silti pitää pikemminkin WP 29:n suppeaa tulkintaa kuin kliinistä lääketutkimusta koskevassa lausunnossa omaksuttua laajaa tulkintaa, jossa monia käsitteitä (muun muassa arkistoinnin käsitettä) käytetään muutenkin toisin kuin EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa.

Vaikka tiedonhallintalaissa ei varsinaisesti säädetä viranomaisen asiakirjojen arkistoinnista (ks. tiedonhallintalain 3.2 §), tiedonhallintalain 21.2 § on keskeinen myös arkistointia koskevan sääntelyn kannalta. Säännöksen mukaan säilytysajan päättymisen jälkeen tietoineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvallisella tavalla.⁶⁸ Tiedonhallintalaissa ei suoraan määritellä, mitä arkistoinnilla tarkoitetaan. Esitöissä korostetaan kuitenkin, että säilytysajan määrittelyssä on kyse siitä, miten kauan tietoineistoa säilytetään siihen käyttötarkoitukseen, jota varten asiakirjat ja muut vastaavat tiedot on kerätty, ei siis esimerkiksi siitä, miten kauan aineistoa hallitaan tiedonhallintayksikössä.⁶⁹ Tällä perusteella ’arkistointi’ tarkoittaisi siis tietojen siirtämistä alkuperäisestä käyttötarkoituksesta käsiteltäväksi arkistointitarkoituksissa. Tiedonhallintalain esitöissä arkistoinnin käsite on yleisemminkin liitetty tietosuoja-asetuksen sääntelyyn yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä.⁷⁰ Toisaalta tiedonhallintalain 21.2 §:n perusteluissa mainitaan, että ”viranomaisen on siirrettävä säilytysajan päättymisen jälkeen tietoineisto tai asiakirjat arkistoon viipymättä”.⁷¹ Tämän perusteella säännöksessä ei siis ehkä olisikaan kyse käyttötarkoituksen muuttamisesta vaan (fyysisestä) arkistoon siirtämisestä. Ei siis ole aivan selvää, tarkoitetaanko arkistoinnilla tiedonhallintalaissa yksittäistä käsittelytoimintaa, jolla toteutetaan käsittelytarkoituksen muutos (esimerkiksi merkitsemällä tietoineisto arkistoiduksi tietojärjestelmässä), arkistoon siirtämistä eli tietoineiston siirtämistä päätearkistoon tai arkistotietojärjestelmään vai kenties sitä käsittelyä, joka tietoineistoon kohdistetaan arkistoinnin tai arkistoon luovuttamisen jälkeen. Joka tapauksessa kyse ei välttämättä ole samasta asiasta kuin mitä EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa arkistoinnilla tarkoitetaan, sillä yleisessä tietosuoja-asetuksessa käytetty ilmaus ”henkilötietojen käsittely yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa” viittaa hyvin moninaiseen käsittelytoimien joukkoon, esimerkiksi tietojen säilyttämiseen,

⁶⁷ Lausunto 3/2019 asiakirjasta ”Kysymyksiä ja vastauksia kliinisiä lääketutkimuksia koskevan asetuksen ja yleisen tietosuoja-asetuksen välisestä vuoropuhelusta” (70 artiklan 1 kohdan b alakohta), 23.1.2019, kohta 7, ks. myös alaviite 4, https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/opinion-art-70/opinion-32019-concerning-questions-and-answers_en, viitattu 27.9.2024. Ks. myös alaviite 4, jossa todetaan, että lausunnossa omaksuttu tietojen ensisijaisen käytön laaja tulkinta eroaa ensisijaisen käytön käsitteestä WP 29:n käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevassa lausunnossa WP 203.

⁶⁸ HE 284/2018 vp, s. 104. Esitöissä korostetaan sitä, että myös arkistoinnin tulee tapahtua ”viipymättä”; tässä yhteydessä arkistoinnista tarkoitetaan tietoineiston arkistoon siirtämistä.

⁶⁹ HE 284/2018 vp, s. 102.

⁷⁰ Esim. HE 284/2018 vp, s. 105: ”Arkistointi muodostaa oman yleisen edun mukaisen arkistointikäyttötarkoituksen, jonka määräytyminen tapahtuu rekisterinpitäjän arvioinnin perusteella siitä, onko henkilötiedot yleisen edun vuoksi arkistoitava.”

⁷¹ HE 284/2018 vp, s. 104.

järjestämiseen, kuvailuun, välittämiseen, edistämiseen, levittämiseen ja pääsyn myöntämiseen tietoihin.⁷²

Tämä arkistoinnin määritelmän monitulkintaisuus käy ilmi myös vuoden 2022 arkistolain muutosesityksestä. Lakiesityksen perustelujen mukaan tavoitteena on varmistaa, että arkistolainsäädäntö ”on yhdenmukaista tietosuojasääntelyn yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen kanssa” ja samalla käyttää yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin yleisessä tietosuoja-asetuksessa liittyvää kansallista liikkumavaraa.⁷³ Muutosesityksen perusteluissa arkistointi myös kytketään toistuvasti yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia koskevaan sääntelyyn: hallituksen esitysluonnoksen mukaan esimerkiksi ”arkistollisen arvon määrittäminen on myös yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen arviointia” ja ”arkistollisen arvonnäytteen tulee entistä vahvemmin kytkeytyä yleisen edun mukaisuuden arviointiin”.⁷⁴ Lisäksi arkistolain muutosehdotuksen 1 a §:llä, jonka mukaan lain tarkoituksena on varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilyminen ja saatavuus,⁷⁵ on looginen yhteys yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvaan käsittelyyn, jossa siis on tietosuoja-asetuksen mukaan kyse palveluista, ”joilla on lakisääteinen velvoite hankkia, säilyttää, arvioida, järjestää, kuvailla, välittää, edistää ja jakaa tietoja, joilla on pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä, sekä myöntää pääsy niihin”.⁷⁶ Samalla arkistolain muutosesityksessä omaksuttu arkistoinnin määritelmä kuitenkin on selvästi kapeampi kuin mitä yleisen edun mukaisilla arkistointitarkoituksilla tietosuoja-asetuksessa tarkoitetaan. Arkistolain muutosesityksen 2 a §:n a kohdan mukaan arkistoinnilla tarkoitettaisiin ”asiakirjojen kuvailemista arkistoitavaan tietovarantoon ja tämän säilyttämistä eheänä, luottamuksellisena ja todistusvoimaisena saatavuuden takaavien keinoin”.⁷⁷ Arkistoinnin määritelmä kattaisi siis vain kapean osan niistä käsittelytoimista, jotka tietosuoja-asetuksen mukaan kuuluvat (tai voivat kuulua) yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvan käsittelyn piiriin eli tässä suhteessa arkistointia koskeva sääntely olisi edelleen jossain määrin jännitteistä tietosuoja-asetuksen kanssa.

3.2.2 Arkistoinnin ajallinen alkupiste kotimaisessa sääntelyssä

Jos tiedonhallintalain erottelua säilyttämis- ja arkistointivaiheen välillä tarkastellaan suhteessa luvun 3.1 analyysiin alkuperäisen käyttötarkoituksen ja yleisen edun mukaisten arkistointitarkoitusten välisestä suhteesta EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa, tietosuoja-asetuksessa eri käyttötarkoitusten välille jäävät harmaat alueet näyttävät kotimaisessa sääntelyssä pääsääntöisesti asettuvan osaksi säilyttämisvaihetta. Suomen mallissa käyttötarkoitusten välinen erottelu jäsentyy siis näin (kuvio 3):

⁷² Ks. TSA johdanto-osan 158 kappale.

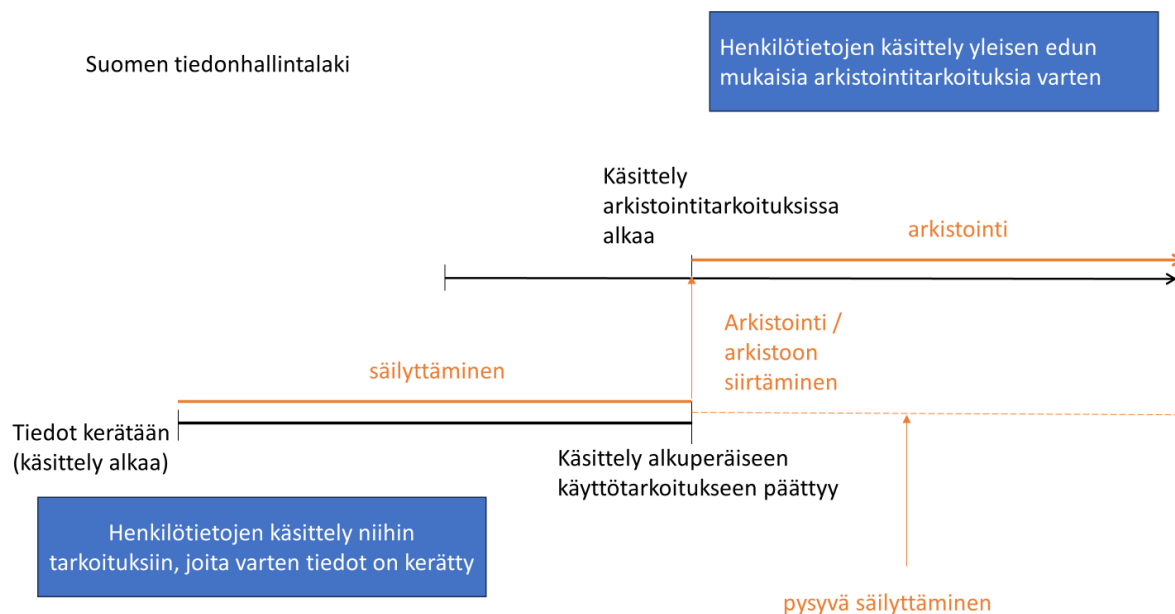
⁷³ HE-luonnos 4.4.2022, s. 10.

⁷⁴ HE-luonnos 4.4.2022, s. 9.

⁷⁵ ks. HE-luonnos 4.4.2022, arkistolain muutosehdotuksen 1 a §, s. 88.

⁷⁶ TSA johdanto-osan 158 kappale.

⁷⁷ HE-luonnos 4.4.2022, s. 89.



Kuvio 3: Alkuperäisen käyttötarkoituksen ja arkistoinnin välinen suhde Suomen tiedonhallintalain järjestelmässä

Tiedonhallintalain systematiikassa siirtymä alkuperäisiä käyttötarkoituksia varten tapahtuvasta käsittelystä arkistointitarkoituksia varten tapahtuvaan käsittelyyn tapahtuu siis lähtökohtaisesti silloin, kun alkuperäisiä käyttötarkoituksia varten määritelty säilytysaika päättyy. Tähän viittaa ainakin tiedonhallintalain 21 §, jonka 1 momentissa määritellään kriteerit sille, milloin tietoaaineistojen säilytysaika päättyy. 2 momentissa puolestaan säädetään, että säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaaineistot on arkistoitava tai tuhottava. Kuitenkaan tiedonhallintalain 21 §:ssä – tai muissakaan tiedonhallintalain säännöksissä – ei suoraan oteta kantaa siihen, olisiko tiedot mahdollista arkistoida tai siirtää arkistoon jo ennen säilytysajan päättymistä, esimerkiksi siirtämällä tiedot arkistoon erillisenä arkistokopiona (jolloin niitä käsiteltäisiin yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten) ja säilyttämällä tiedot edelleen myös viranomaisen tietojärjestelmässä (jolloin käsittely tapahtuisi alkuperäisiä käyttötarkoituksia tai mahdollisesti muita niihin liittyviä käyttötarkoituksia varten). Tarkkaan ottaen tiedonhallintalaissa säännellään siis sitä, milloin tiedot tulee siirtää arkistoon (eli milloin tiedot on viimeistään arkistoitava), mutta ei oteta nimenomaisesti kantaa siihen, milloin ne voidaan siirtää arkistoon (eli milloin arkistointi voi aikaisintaan alkaa).

Tiedonhallintalain esityöt tukevat jossain määrin tulkintaa, että tietojen siirtäminen arkistoon voisi tapahtua vasta säilytysajan päättymisen jälkeen. Säilytysajan päättymisen merkitsisi siis samalla sekä arkistoinnin viimeistä että aikaisinta mahdollista ajankohtaa. Esimerkiksi tiedonhallintalain 19 §:ää koskeissa perusteluissa todetaan säännöksessä käytetyn pysyvän

säilyttämisen käsitteen tarkoittavan sitä, että ”tietoja säilytetään alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa siten, ettei niitä tuhota tai siirretä varsinaisesti arkistoon lainkaan, vaan niiden säilyttämiselle on olemassa pysyvä peruste etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien määrittäjänä”⁷⁸. Vastaavasti tiedonhallintalain 5.3 §:n 3 kohdan säännös siitä, että tiedonhallintamallin on sisällettävä tiedot tietoaaineiston arkistoon siirtämisestä, arkistointitavasta ja arkistopaikasta tai tuhoamisesta, tarkoittaa esitöiden mukaan tietoa siitä, mitkä aineistot siirretään arkistoon säilytysajan jälkeen.⁷⁹ Arkistoon siirtäminen ei kuitenkaan välttämättä ole sama asia kuin arkistointi tai yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvan käsittelyn alkaminen, sillä tiedot on esimerkiksi mahdollista merkitä arkistoiduksi tietojärjestelmässä vaikka niitä ei olisi vielä siirretty päätearkistoon tai arkistotietojärjestelmään. Tiedonhallintalaissa tai sitä koskevassa hallituksen esityksessä ei otetakaan yleisellä tasolla kantaa siihen, olisiko tietoja mahdollista käsitellä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa säilytysajan vielä kestäessä. Tästä näkökulmasta tiedonhallintalaki – sen paremmin kuin yleinen tietosuoja-asetuskaan – ei siis näyttäisi estävän sitä, että tietoaaineistoja voitaisiin käsitellä rinnakkain sekä alkuperäisiin käyttötarkoituksiin että yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin ja että käsittelyn yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa voitaisiin määritellä alkavan jo ennen säilytysajan päättymistä.

Arkistolain muutosesitys vahvistaa osaltaan tulkintaa, että siirtymä alkuperäisestä käyttötarkoituksesta arkistointikäyttötarkoitukseen on sidottu säilytysajan päättymiseen. Arkistolain muutosesityksen 2 a §:n a kohdan mukaan asiakirja tulee arkistoiduksi säilytysajan päätyttyä, kun se on kuvailtu tietovarantoon eikä sen sisältöä muuteta.⁸⁰ Näin arkistolain muutosesityksessä säilytysajan päättymisen näyttäisi muodostuvan edellytykseksi arkistointikäsittelyn alkamiselle. Laissa säännellään tarkemmin myös arkistoon siirtämistä, jolla tarkoitetaan arkistoitavien asiakirjojen ja niitä koskevien metatietojen siirtämiseen Kansallisarkistoon.⁸¹ Arkistolain näkökulmasta nämä molemmat toimenpiteet – arkistointi ja arkistoon siirtäminen – ovat arkistointikäsittelyn alkamisen kannalta relevantteja siirtymiä. Tietojen siirtäminen arkistoon merkitsisi nimittäin rekisterinpitäjyyden muutosta, sillä tietoaaineistoa koskevat oikeudet ja vastuut siirtyisivät Kansallisarkistolle, kun arkistointivaiheessa olevat asiakirjat olisi siirretty hyväksytysti arkistoon.⁸² Arkiston siirtäminen olisi kuitenkin lakiesityksen mukaan mahdollista vasta sen jälkeen, kun ne ovat siirtyneet säilytysvaiheesta arkistointivaiheeseen. Perusteluissa todetaan, että vaikka säilytysvaiheessa olevat tiedot olisi jo siirretty Kansallisarkiston tiloihin tai järjestelmiin, varsinainen arkistolain mukaisessa järjestyksessä tehty siirto arkistoon tapahtuu vasta säilytysajan päättymisen jälkeen.⁸³ Näin arkistolain muutosesityksessä ratkaisevaksi hetkeksi

⁷⁸ HE 284/2018 vp, s. 98.

⁷⁹ HE 284/2018 vp, s. 77.

⁸⁰ Arkistolain muutosesityksen 2 a §:n a kohta, HE-luonnos 4.4.2022, s. 88–89.

⁸¹ Ks. arkistolain muutosesityksen 14 §, HE-luonnos 4.4.2022, s. 90.

⁸² HE-luonnos 4.4.2022, s. 71.

⁸³ HE-luonnos 4.4.2022, s. 71.

arkistointikäsittelyn alkamiselle muodostuu säilytysajan päättymisen, joka on siis edellytys sekä asiakirjan arkistoinnille että sen ”varsinaiselle” arkistoon siirtämiselle.

Tietosuojasääntely – ja ehkä myös tiedonhallintalaki – sallii kuitenkin lähtökohtaisesti myös sen vaihtoehdon, että arkistointikäsittelyn alkamista ei olisi sidottu säilytysajan päättymiseen. Tällöin kumpi tahansa tiedonhallintalaissa ja arkistolain muutosesityksessä mainituista siirtymistä – arkistointi tai arkistoon siirtäminen – voisi jo yksinään toimia alkupisteenä tietojen käsittelylle yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Käsittely yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa voisi siis ensinnäkin alkaa silloin, kun säilytysvaihe on päättynyt ja tiedot kuvaillaan arkistoitavaan tietovarantoon, kuten arkistolain muutosesityksessä ehdotetaan säädettäväksi. Arkistoinnin ja varsinaisen arkistoon siirtämisen väliin saattaisi näin muodostua välivaihe, jonka aikana tiedot kerännyt tai tuottanut viranomainen (tiedonhallintayksikkö, arkistotoimija tai muu rekisterinpitäjä) käsittelee tietoja yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Tietosuojasääntelyn näkökulmasta tämä on mahdollista, koska sen paremmin tietosuoja-asetuksessa kuin kansallisessa tietosuojalaissakaan ei säädetä, että tietoja voisivat käsitellä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa ainoastaan arkistoviranomaiset tai muut kulttuuriperintölaitokset. Käsittelyn oikeusperustana olisi tällöin tyypillisesti TSA 6(1)(c) artikla, koska viranomaisella on arkistolakiin perustuva velvollisuus säilyttää asiakirjat, joiden arkistoinnista on laissa säädetty tai lain nojalla päätetty, mahdollisesti myös tietosuojalain 4 §:n 4 kohta.

Jos taas viranomainen luovuttaisi Kansallisarkiston tiloihin tai järjestelmiin pysyvästi säilytettäviä tietoja tai tietoja, jotka on päätetty arkistoida mutta joiden säilytysaika ei ole vielä päättynyt, tämäkin käsittely voisi EU:n tietosuojasääntelyn perusteella tapahtua yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa, kunhan sen tarkoituksena on ”hankkia, säilyttää, arvioida, järjestää, kuvailla, välittää, edistää ja jakaa tietoja, joilla on pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä, sekä myöntää pääsy niihin”⁸⁴. Rekisterinpitäjänä voisi tällöin olla tilanteesta riippuen joko Kansallisarkisto, tiedot luovuttanut viranomainen tai molemmat yhdessä. Kuten yllä on todettu, tiedonhallintalain näkökulmasta on hiukan tulkinnanvaraista, voidaanko tiedot siirtää arkistoon ennen kuin niiden säilytysaika on päättynyt. Sen sijaan arkistolain muutosesityksen näkökulmasta tällainen tulkinta ei liene mahdollinen, sillä siinä arkistoinnin alkaminen on kytketty säilytysajan päättymiseen. Jos taas arkistoviranomaisen tiloihin tai järjestelmiin otettaisiin säilytettäväksi tietoja, jotka eivät ole arkistoitavia tai pysyvästi säilytettäviä – eli tietoja, joilla ei katsota olevan ”pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä” – niiden käsittely yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa ei tietosuoja-asetuksen näkökulmasta olisi mahdollista. Sen sijaan kyse voisi olla esimerkiksi Kansallisarkiston tiedot siirtäneen viranomaisen lukuun suorittamasta henkilötietojen käsittelystä.

⁸⁴ TSA johdanto-osan 158 kappale

3.2.3 Funktionaalinen erottelu säilyttämisen ja arkistoinnin välillä

Sen lisäksi että arkistointivaiheen katsotaan tiedonhallintalain systematiikassa (pääsääntöisesti) alkavan vasta säilyttämisvaiheen päätyttyä, alkuperäisiä tarkoituksia varten tapahtuva käsittely on myös määritelty huomattavan laajaksi suhteessa arkistointitarkoituksiin. Tiedonhallintalain ja arkistolain muutosesityksen kehikossa arkistointikäsittely palvelee ennen kaikkea tutkimuksellisia, historiallisia ja kulttuuriperintöön liittyviä tiedonintressejä. Tämä käy hyvin ilmi arkistolain muutosesityksen 8.3 §:stä, jonka mukaan tietojen tai asiakirjojen arkistointia koskeva päätös perustuu arvonmääritykseen, jossa otetaan huomioon asiakirjojen tietosisältö, merkittävyys, toimintaympäristö ja toimintaprosessi sekä asiakirjojen käyttötarpeet. Perustelujen mukaan kyse on siis sen arvioimisesta, ”onko asiakirja arvoltaan ja merkittävyydeltään sellainen, että sen katsotaan kuuluvan osaksi asiakirjallista kulttuuriperintöä”.⁸⁵ Näin arkistointia koskeva päätöksenteko tai arkistointitarpeen määrittely kytkeytyy myös arkistolain tavoitteeseen eli asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymisen ja saatavuuden turvaamiseen.⁸⁶ Sen sijaan esimerkiksi tietoihin kohdistuvat (pitkäaikaiset) oikeudelliset tai hallinnolliset intressit on tiedonhallintalain 21.1 §:n perusteella tarkoitus huomioida osana säilytysaikojen määrittelyä eli ne jäsennetään osaksi alkuperäisiä käyttötarkoituksia varten tapahtuvaa käsittelyä. Tässä suhteessa arkistointitarkoituksia varten tapahtuva käsittely on määritelty kotimaisessa julkishallinnon tiedonhallinnan sääntelyssä kapeammin kuin EU:n tietosuojasääntelyssä, sillä tietosuojasetuksessa yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuvaa käsittelyä ei ole rajattu yksinomaan tutkimuksellisten, historiallisten tai kulttuuriperintöön liittyvien tiedonintressien palvelemiseen. Käsittely yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa voi siis esimerkiksi pitää sisällään myös sellaista tietojen käsittelyä, jolla on merkitystä yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien todentamisen ja toteuttamisen näkökulmasta.⁸⁷

Kotimaisessa sääntelyssä säilyttämisen ajallinen ja funktionaalinen laajuus suhteessa arkistointiin tulee erityisesti näkyväksi esiin sellaisten tietoaineistojen osalta, jotka on määritelty ”pysyvästi säilytettäväksi”. Pysyvän säilyttämisen käsite liittyy tiedonhallintalain systematiikassa siihen, että julkishallinnon tietoaineistojen elinkaari voi jäsentyä kolmella tavalla. Ensimmäinen vaihtoehto on se, että tietoaineistoa säilytetään lakisääteisen tai tiedonhallintalain 21.1 §:n perusteella määritellyn säilytysajan ajan, jonka jälkeen se hävitetään. Toinen vaihtoehto on se, että tietoaineistoa säilytetään lakisääteisen tai tiedonhallintalain nojalla määräytyvän säilytysajan ajan, jonka jälkeen se arkistoidaan, koska sen katsotaan kuuluvan osaksi asiakirjallista kulttuuriperintöä. Kolmas vaihtoehto taas on se, että tietoaineistoa ei sen paremmin hävitetä kuin arkistoidakaan, vaan se säilytetään pysyvästi alkuperäistä käyttötarkoitusta varten. Tällaisessa tilanteessa siis henkilötietojen

⁸⁵ HE-luonnos 4.4.2022, s. 62.

⁸⁶ HE-luonnos 4.4.2022, s. 63.

⁸⁷ Ks. TSA johdanto-osan 158 kappale, jossa mainitaan henkilötietojen käsitteleminen arkistointitarkoituksiin, ”esimerkiksi erityistietojen hankkimiseksi poliittisesta toiminnasta entisten totalitaaristen valtioiden järjestelmissä, kansanmurhasta, rikoksista ihmisyyttä vastaan ja erityisesti holokaustista tai sotarikoksista”.

”säilyttämiselle on olemassa pysyvä peruste etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien määrittäjänä”.⁸⁸

Säilyttäminen–arkistointi-erottelun näkökulmasta pysyvä säilyttäminen on hieman ongelmallinen käsite, koska pysyvästi säilytettävät tiedoilla on usein sekä oikeudellisiin tai hallinnollisiin tiedonintresseihin liittyvää säilytysarvoa että kulttuuriperintöön ja tutkimukseen liittyvää arkistointiarvoa. Tämä todetaan esimerkiksi arkistolain muutosesityksessä, jossa katsotaan, että asiakirjalliseen kulttuuriperintöön kuuluvat ”vähintään arkistolain perusteella arkistoitaviksi päätetyt tai asiakirjat, joiden arkistoinnista tai pysyvästä säilyttämisestä on lailla säädetty” ja todetaan erikseen, että pysyvästi säilyttämisestä säätämisen ei tulisi tulkita sulkevan pois arkistoinnille tunnusomaisia arvoja tai tarkoittavan sitä, että tiedoilla voisi olla pysyvää arvoa vain yksikön toiminnassa tai muissa alkuperäisissä tarkoituksissa.⁸⁹ Toisaalta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen näkökulmasta se, että tiedot on määritelty pysyvästi säilytettäväksi alkuperäiseen käyttötarkoitukseen ei sinänsä estä tietojen käsittelemistä samanaikaisesti myös yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Tietosuoja-asetuksen sääntelyn ei siis voida katsoa estävän sitä, että pysyvästi säilytettävät tiedot ”siirrettäisiin arkistoon”, esimerkiksi arkistoviranomaisen ylläpitämään arkistotietojärjestelmään, alkuperäistä käyttötarkoitusta varten määritellyn säilytysajan vielä kestäessä.

Tietosuoja-sääntelyn näkökulmasta ongelmat voivat pikemminkin liittyä siihen, että henkilötietojen määritellään olevan pysyvästi säilytettäviä johonkin muuhun käyttötarkoitukseen kuin yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin (tai mahdollisesti tieteellisiin ja historiallisiin tutkimustarkoituksiin tai tilastollisiin tarkoituksiin). Yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyä hallitsee nimittäin vahva taustaoletus, että henkilötietojen säilyttäminen ”tavallisiin” käyttötarkoituksiin on lähtökohtaisesti aina määräaikaista. Esimerkiksi johdanto-osan 39 kappaleen mukaan rekisterinpitäjän tulee asettaa määräajat henkilötietojen poistoa varten tai tarkastella määräajoin henkilötietojen säilyttämisen tarpeellisuutta, jotta voidaan varmistaa, että henkilötietoja ei säilytetä pidempään kuin on tarpeen. Tietosuoja-asetuksessa mahdollisuus henkilötietojen pysyvään säilyttämiseen mainitaan oikeastaan vain yhden käsittelytarkoituksen yhteydessä eli osana yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia. Suomenkielisessä versiossa ei nimenomaisesti puhuta ’pysyvästä säilyttämisestä’ yleisen edun mukaisten arkistointitarkoitusten yhteydessä, mutta joissakin muissa kieliversioissa tämä käsite esiintyy. Esimerkiksi johdanto-osan 158 kappaleen ranskankielisessä versiossa puhutaan ”arkistoista, jotka on säilytettävä pysyvästi yleisen edun vuoksi” (ransk. ”archives qui sont à conserver à titre définitif dans l'intérêt public général”). Toisaalta tietosuoja-asetuksessa ei nimenomaisesti suljeta pois sitä mahdollisuutta, että muutkin käyttötarkoitukset kuin yleisen edun mukaiset arkistointitarkoitukset voisivat edellyttää henkilötietojen pysyvää säilyttämistä. Tässä

⁸⁸ HE 284/2018 vp, s. 98.

⁸⁹ HE-luonnos 4.4.2022, s. 51.

mielessä asetuksesta ei myöskään voida johtaa suoranaista kieltoa henkilötietojen pysyväälle säilyttämiselle alkuperäistä käyttötarkoitusta varten.

Myöskään kotimaisen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta ajatus siitä, että henkilötiedot säilytettäisiin pysyvästi alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, ei ole aivan ongelmaton. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että henkilötietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita.⁹⁰ Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on pitänyt tietojen pysyvää säilyttämistä perusteltuna esimerkiksi silloin, kun tiedot ovat osin muuttumattomia tai hitaasti muuttuvia, niitä ei päivitetä pelkän ajan kulumisen vuoksi ja niiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi.⁹¹ Pysyvää säilyttämistä voivat puoltaa myös yksilön oikeusturvaan liittyvät tekijät: esimerkiksi tutkintotietojen pysyvä säilyttäminen voi olla tutkinnonsuorittajan kannalta tärkeää erityisesti tilanteissa, joissa tutkinnosta sen suorittajalle annettu todistus katoaa tai tuhoutuu.⁹² Toisaalta erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen osalta perustuslakivaliokunta on korostanut säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu.⁹³ Lisäksi perustuslakivaliokunta on erikseen nostanut esiin pysyvän säilyttämisen postuumia ulottuvuutta ja kiinnittänyt huomiota siihen, onko henkilötietojen säilyttäminen rekistereissä tarpeen myös henkilön kuoleman jälkeen.⁹⁴ Kotimaisen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta henkilötietojen pysyvää säilyttämistä alkuperäiseen käyttötarkoitukseen voidaan siis pitää varsin poikkeuksellisenä ratkaisuna, joka voi tulla lähinnä kysymykseen tilanteissa, joissa henkilötiedot ovat aidosti relevantteja ja tarpeellisia käsittelyn tarkoitusten kannalta myös pitkän aikaa rekisteröidyn kuoleman jälkeen.

Tulkinta, jonka mukaan tietoja ei voitaisi siirtää arkistoon tai käsitellä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa niin kauan kuin ne ovat tarpeen alkuperäistä käyttötarkoitusta varten, saattaa muodostua jännitteiseksi myös suhteessa perusoikeuksina turvattuihin sananvapauteen, julkisuusperiaatteeseen, tieteen ja tutkimuksen vapauteen ja kulttuuriperinnön suojaan. Tietoaineistojen siirtäminen arkistoon liittyy läheisesti näiden perusoikeuksien toteuttamiseen, koska sen kautta turvataan historiallisesti, tutkimuksellisesti ja kulttuurisesti arvokkaiden tietoaineistojen säilymistä, eheyttä ja käytettävyyttä. Lisäksi tietojen siirtäminen arkistoon edistää tietoaineistojen saatavuutta ja mahdollisuutta vastata

⁹⁰ Perustuslakivaliokunnan lausunto 54/2010 vp hallituksen esityksestä laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä, s. 2, ks. myös perustuslakivaliokunnan lausunto 51/2002 vp hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 3; perustuslakivaliokunnan lausunto 3/2009 vp hallituksen esityksestä laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista s. 3.

⁹¹ PeVL 54/2010 vp, s. 3.

⁹² Perustuslakivaliokunnan lausunto 31/2017 vp hallituksen esityksestä laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä, s. 5; ks. myös perustuslakivaliokunnan lausunto 18/2016 vp hallituksen esityksestä laeiksi ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 9 §:n väliaikaisesta muuttamisesta, s. 3.

⁹³ Perustuslakivaliokunnan lausunto 13/2017 vp valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksista Schengenin tietojärjestelmän (SIS) muuttamisesta, s. 6; perustuslakivaliokunnan lausunto 89/2022 vp hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä sekä siihen liittyviksi laeiksi s. 6.

⁹⁴ PeVL 31/2017 vp, s. 6.

niihin moninaisiin tiedonintresseihin, joita näihin aineistoihin kohdistuu esimerkiksi niiden tutkimuksellisen, sivistyksellisen, historiallisen tai kulttuurisen arvon vuoksi. Tietojen arkistointi ja siirtäminen arkistoon edistää näin tiedon avointa saatavuutta ja tiedon antamista julkisista ja mahdollisuuksien mukaan myös salaisista asiakirjoista, joka arkistolain muutosesityksen mukaan ”on arkistojen keskeisin tehtävä, joka palvelee erityisesti tutkimuskäyttöä”.⁹⁵ Kun kotimaisessa sääntelyssä siis tutkimukseen ja kulttuuriperintöön liittyvien oikeuksien ja intressien nähdään toteutuvan ennen kaikkea tietojen arkistoinnin ja arkistoon siirtämisen kautta, on jossain määrin ongelmallista, jos osa tutkimuksellisesti tai kulttuuriperinnön näkökulmasta merkittävistä tietoaineistoista ei koskaan päädy arkistoitavaksi.

Kotimaisessa sääntelyssä ei myöskään ole selkeästi otettu kantaa siihen, missä määrin ja millä edellytyksillä arkistoituja (tai arkistoon siirrettyjä) tietoja voidaan palauttaa käsiteltäväksi viranomaisen toiminnassa esimerkiksi niitä tarkoituksia varten, joiden vuoksi tiedot on alun perin kerätty, tai muita näihin liittyviä tarkoituksia varten. EU:n tietosuojalainsäädännön näkökulmasta erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate, säilytyksen rajoittamisen periaate ja myös käsittelyn oikeusperustetta koskeva sääntely saattavat rajoittaa arkistoitujen tietojen ”jatkokäsittelyä” alkuperäisiä käyttötarkoituksia varten ainakin silloin kun tietojen säilytysaika on kulunut umpeen. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn osalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tehdä vain täsmällisiä ja vähäiseksi luonnehdittavia poikkeuksia eikä sääntely ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi.⁹⁶ Siltä osin siis kuin arkistoitujen tai arkistoon siirrettyjen tietojen ”uudelleen käsittely” viranomaistoiminnassa merkitsisi poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, tällaisen käsittelyn sallimisessa on huomioitava myös kotimaisesta valtiosääntöoikeudesta johtuvat rajoitteet.

Tiedonhallintalaissa ja arkistolain muutosesityksessä on tavoiteltu selkeää rajanvetoa alkuperäistä käyttötarkoitusta varten tapahtuvan käsittelyn ja arkistointitarkoituksissa tapahtuvan käsittelyn välillä ja tämä myös pääosin onnistuu: monissa tilanteissa säilytysajan päätyminen tarjoaa selkeän aloituspisteen yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvan käsittelyn alkamiselle. Sääntely on kuitenkin jossain määrin tulkinnanvaraista sen suhteen, onko tämä ainoa mahdollinen taitekohta siirtymälle alkuperäisistä käyttötarkoituksista yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin vai voisiko käsittely yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten joissakin tilanteissa alkaa myös muulla

⁹⁵ HE-luonnos 4.4.2022, s. 33.

⁹⁶ Perustuslakivaliokunnan lausunto 14/2017 vp valtioneuvoston kirjelmästä Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Eurodac-rekisteri), s. 6; perustuslakivaliokunnan lausunto 1/2018 vp hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 4; perustuslakivaliokunnan lausunto 15/2018 vp hallituksen esityksestä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 45; perustuslakivaliokunnan lausunto 40/2021 vp hallituksen esityksestä Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi, kohta 15.

perusteella. Toisaalta arkistointikäsitteilyn alkupisteen määrittäminen säilytysajan päättymisen kautta antaa huomattavan painoarvon tietoihin kohdistuville alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyville tiedonintresseille, jolloin tietoihin liittyviä tutkimuksellisia, sivistyksellisiä ja kulttuuriperintöön liittyviä oikeuksia ja intressejä ei välttämättä pystytä riittävästi toteuttamaan. Suomen mallissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvan käsittelyn alue onkin tältä osin jätetty kapeammaksi, kuin mitä yleisen tietosuoja-asetuksen yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia koskeva sääntely mahdollistaisi.

3.3 Arkistoinnin sääntely muissa Pohjoismaissa

3.3.1 Ruotsin ratkaisu

Ruotsissa osa yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvaa käsittelyä koskevista säännöksistä on otettu kansalliseen tietosuojalakiin⁹⁷ ja sitä täydentävään oikeusministeriön asetukseen⁹⁸. Näiden lisäksi henkilötietojen käsittelyä arkistointitarkoituksissa koskevaa sääntelyä sisältyy arkistolainsäädäntöön, erityisesti arkistolakiin⁹⁹ ja arkistoasetukseen¹⁰⁰. Esimerkiksi yksityisten arkistojen oikeudesta käsitellä henkilötietoja ja oikeudesta käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tai rikostuomioita ja rikoksia koskevia tietoja yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa säädetään tietosuoja-laissa,¹⁰¹ kun taas rekisteröidyn oikeuksista poikkeamiseen liittyvät säännökset on lisätty arkistoasetukseen.¹⁰²

Ruotsin mallissa tietojen käsittely yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa kytkeytyy arkistolainsäädäntöön perustuviin arkistointivelvoitteisiin. Tietosuojalakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että jos henkilötietoja käsitellään arkistolainsäädäntöön perustuvien velvoitteiden toteuttamiseksi, kysymys on henkilötietojen käsittelystä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten.¹⁰³ Tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että henkilötietoja voivat käsitellä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa paitsi julkiset ja yksityiset arkistot, myös viranomaiset ja muut toimijat, joilla on arkistolainsäädäntöön

⁹⁷ Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2018218-med-kompletterande-bestammelser_sfs-2018-218/, viitattu 30.9.2024.

⁹⁸ Förordning (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2018219-med-kompletterande_sfs-2018-219/, viitattu 30.9.2024.

⁹⁹ Arkivlag 1990:782, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/arkivlag-1990782_sfs-1990-782/, viitattu 30.9.2024.

¹⁰⁰ Arkivförordning 1991:446, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/arkivforordning-1991446_sfs-1991-446/, viitattu 30.9.2024.

¹⁰¹ Lag 2018:218, 2 kap. 3 §, 3 kap. 6 ja 8 §; förordning 2018:219 7–8 §.

¹⁰² Förordning 1991:446, 7 a – 7 d § (muutettu säädöksellä förordning 2018:197).

¹⁰³ ”Enligt regeringens mening står det klart att den behandling av personuppgifter som utförs för att uppfylla de krav som ställs i arkivlagen och anslutande föreskrifter måste anses ske för arkivändamål av allmänt intresse.” Regeringens proposition (Prop.) 2017/18:105, Nya dataskyddslag, s. 110. <https://data.riksdagen.se/fil/B9422B71-F595-4053-9740-A1349BFE80F7>, viitattu 30.9.2024.

perustuvia arkistointivelvoitteita.¹⁰⁴ Hallituksen esityksessä korostetaan erityisesti sitä, että viranomaisten ja muiden toimielinten tulisi jatkossakin voida pitää sisäisiä arkistoja sellaisten tietojen säilyttämistä varten, joita ei enää tarvita alkuperäistä käyttötarkoitusta varten.¹⁰⁵

Kytös arkistolainsäädännön asettamiin velvollisuuksiin tarkoittaa myös sitä, että käsittelyn yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa voidaan katsoa alkavan jo siinä vaiheessa, kun asiakirjat on arkistolainsäädännön mukaan arkistoitava. Julkishallinnon tietoaaineistojen elinkaareissa tämä tapahtuukin melko varhain: arkistoasetuksen 3.1 §:n mukaan viranomaisen asiakirjat arkistoidaan, kun asian käsittely viranomaisessa on päättynyt. Jos asiakirjat eivät kuulu tiettyyn viranomaisen käsittelemään asiaan, ne arkistoidaan niin pian kuin viranomainen on ne tarkastanut tai muuten saattanut ne valmiiksi (3.2 §). Jatkuvasti ylläpidettävissä diaareissa, päiväkirjoissa, luetteloissa ja rekistereissä merkintä katsotaan arkistoiduksi heti kun se on tehty (3.3 §). Ruotsin arkistolainsäädännössä arkistointikäsittelyn alkamista ei siis säännellä alkuperäisen käyttötarkoituksen päättymisen kautta, vaan määrittelemällä suoraan kriteerit arkistointivelvollisuuden alkamiselle. Näin arkistointikäsittelyn alue muodostuu Ruotsin mallissa ajallisesti selvästi laajemmaksi kuin suomalaisessa julkishallinnon tiedonhallintaa koskevassa lainsäädännössä.

Ruotsin mallissa arkistointikäsittely on paitsi ajallisesti myös funktionaalisesti laajempaa kuin Suomessa. Arkistolakiin perustuvat arkistointivelvoitteet kattavat Ruotsissa sekä sellaisen tietojen säilyttämisen, joka Suomen lainsäädännön mukaan kuuluisi säilyttämisen piiriin, että sellaisen säilyttämisen, jota Suomessa pidettäisiin arkistointina. Tämä käy hyvin ilmi Ruotsin arkistolain 3 §:stä, jonka mukaan viranomaisten arkistot ovat osa kansallista kulttuuriperintöä (3.2 §) ja viranomaisten arkistoja tulee säilyttää, pitää järjestyksessä ja hoitaa niin, että ne toteuttavat oikeuden saada tutustua julkisiin asiakirjoihin ja täyttävät lainkäyttöön ja hallintoon liittyvät tiedontarpeet sekä tutkimuksen tarpeet (3.3 §). Ruotsalaisessa arkistolainsäädännössä ei siis erotella toisistaan asiakirjojen säilyttämistä yhtäältä viranomaistoiminnan tarpeita varten ja toisaalta historiallisia, tutkimuksellisia, kulttuurisia ja kulttuuriperintöön liittyviä tarpeita varten. Pikemminkin hallintoon ja lainkäyttöön liittyviä tiedontarpeita palveleva käsittely voi ainakin joissakin tilanteissa olla osa tietojen käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten. Kaikkea alkuperäisen käyttötarkoituksen päättymisen ja tietojen arkistoinnin jälkeen tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä ei silti Ruotsissakaan lueta yleisen edun mukaisten arkistointitarkoitusten piiriin. Tietosuojalain esityöaineistossa esimerkiksi todetaan, että jos tietojen säilyttäminen ei perustu arkistolainsäädäntöön vaan muita päämääriä palveleviin säilytysvaatimuksiin, kuten

¹⁰⁴ Ks. SOU 2017:39, Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Betänkande av Dataskyddsutredningen, s. 216: ”Det står enligt vår mening klart att den behandling av personuppgifter som myndigheter och andra organ utför när de som en följd av arkivlagens bestämmelser arkiverar sina allmänna handlingar utgör en vidarebehandling som sker för arkivändamål av allmänt intresse.” <https://www.regeringen.se/contentassets/e98119b4c08d4d60a0a2d0878990d5ec/ny-dataskyddslag-sou-201739/>, viitattu 30.9.2024.

¹⁰⁵ ”Om begreppet skulle ha den snävare innebörd som Riksarkivet förespråkar, dvs. endast avse den behandling som sker av arkivmyndigheter, skulle det kunna ifrågasättas om myndigheter och andra organ skulle få ha interna arkiv för bevarande av uppgifter som inte längre behövs för det ursprungliga ändamålet. Detta kan inte vara avsikten med regleringen.” Prop. 2017/18:105, s. 110.

kirjanpitolakiin, kyse ei ole tietojen käsittelystä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa.¹⁰⁶

Ruotsin mallissa tietojen käsittely yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa alkaa siis jo silloin kun asiakirjat ovat viranomaisen hallussa ja arkistointikäsittelyn alkamishetkenä voitaneen lähtökohtaisesti pitää sitä ajankohtaa, josta alkaen asiakirja tai tieto katsotaan arkistoiduksi. Tietosuoja- ja tietosuojalain mukaisesti relevanttia on kuitenkin myös arkistoaineiston luovutus arkistoviranomaiselle, kuten Ruotsin kansallisarkistolle (*Riksarkivet*), koska tällöin rekisterinpitäjäksi vaihtuu arkistoviranomainen. Arkistolain 9 §:n perusteella arkistoviranomaisella on oikeus ottaa haltuunsa arkistoaineistoa valvontansa alaiselta viranomaiselta joko sopimuksen tai yksipuolisen päätöksen perusteella. Tällöin kaikki vastuu aineistosta siirtyy luovuttavalta viranomaiselta arkistoviranomaiselle (9.3 §), ja tämä koskee myös rekisterinpitäjän vastuuta.¹⁰⁷ Toisaalta aineiston luovutus arkistoviranomaisen haltuun merkitsee myös sitä, että mahdollisuus poiketa rekisteröidyn oikeuksista alkaa, sillä arkistoasetuksen 7 a – 7 d §:n perusteella arkistoviranomainen voi poiketa tietosuoja-asetuksessa turvatusta rekisteröidyn oikeudesta saada vahvistus itseään koskevien tietojen käsittelystä tai saada pääsyä näihin tietoihin (TSA 15 artikla), oikeudesta tietojen oikaisemiseen tai täydentämiseen (TSA 16 artikla), oikeudesta käsittelyn rajoittamiseen (TSA 18 artikla) ja vastustamisoikeudesta (TSA 21 artikla).

Yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvan käsittelyn kytkeminen arkistolainsäädäntöön asettamiin velvoitteisiin tarkoittaa sitä, että yleisen edun mukaisten arkistointitarkoitusten ala näyttäisi määräytyvän Ruotsin lainsäädännössä hyvin laajaksi, jopa niin laajaksi, että se paikoin koettelee tietosuoja-asetuksessa yleisen edun mukaisille arkistointitarkoituksille asetettuja rajoja. Yksi ongelma liittyy siihen, että arkistointivelvollisuus koskee lähtökohtaisesti kaikkia julkisia asiakirjoja, myös niitä, joilla ei ole tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 158 kappaleessa tarkoitettua ”pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä” ja joita ei ole tarkoitukseen säilyttää pysyvästi.¹⁰⁸ Tietosuoja-asetuksen näkökulmasta vaikuttaisi kuitenkin siltä, että tällaisia tietoja ei ole mahdollista käsitellä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Tämä taas tarkoittaisi sitä, että arkistolainsäädäntöön perustava käsittely ei kaikissa tilanteissa näyttäisi tapahtuvan yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa, mutta sääntelystä ei käy sen tarkemmin ilmi, milloin käsittely tapahtuu yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa ja milloin taas joissakin muissa käyttötarkoituksissa. Toisaalta tietosuoja-lain esitöissä myös todetaan, että

¹⁰⁶ Prop. 2017/18:105, s. 111; SOU 2017:39, s. 214–215.

¹⁰⁷ Prop. 2017/18:105, s. 111, SOU 2017:39, s. 216.

¹⁰⁸ Arkistolain 10 §:n mukaan asiakirjoja saadaan seuloa (*gallra*), mutta seulonnassa on säännöksen mukaan otettava huomioon, että arkistot ovat osa kulttuuriperintöä ja että jäljellejäävän arkistoaineiston tulee toteuttamaan lain 3.3 §:ssä säädetyt tavoitteet. Arkistoasetuksen 14 §:ssä säädetään, että valtion viranomaiset voivat seuloa yleisiä asiakirjoja vain Ruotsin kansallisarkiston määräysten tai päätösten mukaisesti, jos lailla tai asetuksella ei ole annettu erityisiä seulontamääräyksiä.

samoja tietoja voidaan usein käsitellä rinnakkain viranomaisen ydintoimintaan liittyviä käyttötarkoituksia varten ja arkistointitarkoituksia varten.¹⁰⁹

Toinen ongelmakohta puolestaan liittyy rajanvetoon alkuperäisten käyttötarkoitusten ja arkistointitarkoitusten välillä tilanteissa, joissa tietojen käsittely alkuperäisiin käyttötarkoituksiin on päättynyt eli käsittely tapahtuu ainoastaan yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Ruotsin tietosuojalain 4 luvun 1 §:n mukaan henkilötietoja, joita käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa, voidaan käyttää rekisteröityä koskevien toimenpiteiden tekemiseen vain, jos tähän on rekisteröidyn elintärkeisiin etuihin liittyviä erityisiä syitä. Säännös ei kuitenkaan estä viranomaisia käyttämästä yleisiin asiakirjoihin sisältyviä henkilötietoja (4:1.2 §). Tämä tarkoittaa siis sitä, että vaikka tiedot on arkistoitu ja niiden käyttö alkuperäisiin käyttötarkoituksiin on lähtökohtaisesti päättynyt, tiedot alun perin kerännyt viranomainen voisi palauttaa arkistoidut tiedot uudelleen käsiteltäväksi ydintoimintaansa liittyvissä tarkoituksissa. Taustalla on Ruotsin tietosuojalain esitöissä esitetty tulkinta, jonka mukaan käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate (*finalitetsprincipen*) ei estä kertaalleen arkistoitujen tietojen jatkokäsittelyä viranomaisen ydintoiminnassa, kunhan tämä uusi käsittely on yhteensopivaa niiden tarkoitusten kanssa, joita varten tiedot on alun perin kerätty. Jos taas uusi käsittelytarkoitus ei ole yhteensopiva alkuperäisten tarkoitusten kanssa, viranomaisen on joko kerättävä tiedot uudelleen tai haettava arkistoitujen tietojen uudelleenkäytölle rekisteröidyn suostumus.¹¹⁰ Tätä tulkintaa voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena ainakin säilytyksen rajoittamisen periaatteen näkökulmasta, jos se mahdollistaa arkistoitujen tietojen palauttamisen käsiteltäväksi uudelleen viranomaisen toiminnassa myös alkuperäisen käyttötarkoituksen päätyttyä.

Tässä yhteydessä on kuitenkin tärkeää ottaa huomioon, että merkittävä osa henkilötietoja sisältävien tietoineistojen säilyttämistä ja arkistointia koskevasta sääntelystä sisältyy Ruotsissa viranomaisten henkilörekistereitä koskevaan erityissääntelyyn, jossa erottelu alkuperäisen käyttötarkoituksen ja myöhemmän arkistointikäsittelyn välillä on huomattavasti selvempi. Rekisterilainsäädännössä lähtökohtana on tyypillisesti tietojen poistaminen tai seulonta (*gallring*) tietyn määräajan jälkeen, mutta tietyt tiedot on voitu säätää tai määrätä seulonnan sijaan säilytettäväksi ja siirrettäväksi arkistoviranomaiselle.¹¹¹ Tässä suhteessa sääntely muistuttaa Suomen tiedonhallintalakia ja toki myös aikaisempaa henkilörekistereitä koskevaa sääntelyä. Eurooppalaisen tietosuojasääntelyn uudistamisen myötä henkilörekistereitä koskevaa sääntelyä on kuitenkin esitetty tarkistettavaksi siten, että seulonnan määräaikojen sijasta säädettäisiin henkilötietojen pisimmistä mahdollisista

¹⁰⁹ ”En uppgift som fortfarande behövs i kärnverksamheten och därför behandlas där kan alltså användas för att vidta åtgärder i fråga om den registrerade, även om samma uppgift också förekommer i en arkiverad handling hos den personuppgiftsansvarige.” SOU 2017:39, s. 226.

¹¹⁰ SOU 2017:39, s. 224–226.

¹¹¹ SOU 2019:58, Härifrån till evigheten – En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv. Betänkande av Arkivutredningen, s. 258.

<https://www.regeringen.se/contentassets/8e78a764094b4f60a1da3e444d7e42fa/harifran-till-evigheten.-en-langsiktig-arkivpolitik-for-forvaltning-och-kulturarv-sou-201958.pdf>, viitattu 30.9.2024.

käsittelyajasta.¹¹² Tausta-ajatuksena on tehdä käsitteellinen ero tietosuojasyistä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn lopettamisen tai tietojen poistamisen sekä arkistolainsäädännössä tarkoitetun seulonnan ja säilyttämisen välillä.¹¹³ Esimerkkinä tällaisesta sääntelystä on Ruotsin rikosasioiden tietosuojalain¹¹⁴ 2 luvun 17 §, jonka mukaan henkilötietoja ei saa käsitellä pitempiä aikoja kuin on tarpeen käsittelyn tarkoitusten kannalta. Tämä ei kuitenkaan estä viranomaista arkistoimasta ja säilyttämästä julkisia asiakirjoja tai luovuttamasta arkistoaineistoa arkistoviranomaiselle. Samassa yhteydessä Ruotsissa on käyty keskustelua myös siitä, tulisiko erityislainsäädännössä usein säädetystä ei-seulottavien eli arkistoitavien henkilörekisterien luovutusvelvollisuudesta Kansallisarkistoon luopua, jolloin myös viranomaiset voisivat käsitellä näitä tietoja yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa.¹¹⁵

3.3.2 Tanskan ratkaisu

Tanskassa henkilötietojen arkistointia koskeva sääntely on pääosin jätetty kansallisen tietosuojalain ulkopuolelle. Tanskan tietosuojalain¹¹⁶ 14 §:n mukaan tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvia tietoja voidaan siirtää arkistoon säilytettäväksi arkistolainsäädännön sääntöjen mukaisesti. Henkilötietoja voidaan siis arkistoida (tai käsitellä arkistointitarkoituksissa) siltä osin kuin se seuraa arkistolain säännöksistä, oli sitten kyse julkisten tai yksityisten tahojen käsittelemistä tiedoista.¹¹⁷ Vastaava säännös sisältyi jo Tanskan aikaisempaan henkilötietolakiin vuodelta 2000,¹¹⁸ jota koskevassa esityöaineistossa todetaan lähtökohdaksi, että kysymys henkilötietojen arkistokäytöstä ratkaistaan arkistolainsäädännön mukaan eikä henkilötietolain sääntöjen mukaan.¹¹⁹ Tietosuojalakia valmisteltaessa Tanskassa tulkittiin, että yleisen tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 1 kohta mahdollistaa tämän perusratkaisun myös jatkossa.¹²⁰ Tanskan mallissa

¹¹² SOU 2019:58, s. 259.

¹¹³ SOU 2019:58, s. 275–276.

¹¹⁴ Brottsdatalog (2018:1177), https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/brottsdatalog-20181177_sfs-2018-1177/, viitattu 30.9.2024.

¹¹⁵ ks. SOU 2019:58, s. 290–291, 317–318.

¹¹⁶ Lov nr 502 af 23/05/2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven), ajantasainen versio saatavilla <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2024/289>, viitattu 30.9.2024.

¹¹⁷ Forslag til Lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven), 2017/1 LSF 68, Almindelige bemærkninger, 2.3.10.1, <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201712L00068>, viitattu 30.9.2024.

¹¹⁸ Ks. 14 §, Lov nr 429 af 31/05/2000 om behandling af personoplysninger, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2000/429>, viitattu 30.9.2024.

¹¹⁹ Forslaget til Lov nr 429 af 31/05/2000 om behandling af personoplysninger, 1999/1 LSF 147, kohta 4.2.11.3, <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/199912L00147>, viitattu 30.9.2024.

¹²⁰ ”Det kan desuden antages, at den gældende forudsætning for forholdet mellem persondataloven og arkivlovens regler vil kunne videreføres inden for rammerne af forordningens artikel 89, stk. 1, jf. artikel 9, stk. 2, litra j.” Justitsministeriets betænkning om Databeskyttelsesforordningen (2016/679) – og de retlige rammer for dansk lovgivning, Betænkning nr. 1565, 24.5.2017, Del I – bind 2, s. 995, https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2017/bet_1_2.pdf, viitattu 30.9.2024; ks. myös Forslag til Lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske

arkistointitarkoituksissa tapahtuvaan käsittelyyn – kuten arkistoon siirtämiseen, säilyttämiseen ja saatavuuteen – siis sovelletaan arkistolakia ja tietosuojalainsäädäntö tulee sovellettavaksi, jos tietosuojaoikeudellista kysymystä ei ole säännelty arkistolaissa.¹²¹ Tietosuojalain esitöissä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvaan käsittelyyn sovellettavana suojatoimenä mainitaan muun muassa pidempiaikaiset saatavuusrajoitukset (*længerevarende tilgængelighedsfrister*), jotka kohdistuvat arkistoyksiköihin, jotka sisältävät tietoa yksityishenkilöiden yksityisistä olosuhteista.¹²²

Tanskan arkistolainsäädännössä ei ole selväpiirteisesti eroteltu toisistaan henkilötietoja sisältävien tietoaaineistojen säilyttämistä niihin tarkoituksiin, joita varten tiedot on alun perin kerätty, ja näiden tietoaaineistojen säilyttämistä arkistointitarkoituksissa. Arkistolaissa¹²³ ja sen nojalla annetussa arkistoasetuksessa¹²⁴ säädetään julkishallinnon ja tuomioistuinten yleisestä arkistointivelvollisuudesta: viranomaisilla on velvollisuus säilyttää ja siirtää kaikki arkistoaaineistot (*arkivalier*) Tanskan kansallisarkistoon eli *Rigsarkivetiin* tai muuhun julkiseen arkistoon¹²⁵, ellei kansallisarkistonhoitaja (*rigsarkivaren*) ole antanut määräyksiä niiden hävittämisestä (*kassation*).¹²⁶ Kun aineistot on siirretty arkistoon, vastuu niiden tulevasta säilyttämisestä siirtyy arkistolain 8.3 §:n perusteella kyseiselle arkistolle. Arkistolain sääntelyn ja tietosuojalain 14 §:n perusteella voidaankin tulkita, että henkilötietoja sisältävien tietoaaineistojen käsittely yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa alkaa pääsääntöisesti silloin, kun ne on siirretty julkiseen arkistoon. Tämä tulkinta sopii hyvin yhteen myös sen kanssa, että julkisten arkistojen päätehtävänä on Tanskan arkistolain esitöiden mukaan säilyttää historiallisesti arvokkaita arkistoaaineistoja ja asettaa ne kansalaisten ja viranomaisten käytettäväksi dokumentaationa tai yleisiin kulttuurisiin tai tutkimuksellisiin tarkoituksiin.¹²⁷

Tanskan arkistolainsäädännössä on määritelty melko laajasti se, minkälaiset aineistot ovat arkistoitavia. Tietosuoja-asetuksen näkökulmasta kyse on siis sen määrittelystä, millaisilla tiedoilla katsotaan olevan yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 158 kappaleessa

personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven), 2017/1 LSF 68, Almindelige bemærkninger, 2.3.10.3, <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201712L00068>, viitattu 30.9.2024.

¹²¹ Betænkning nr. 1565, 24.5.2017, Del I – bind 2, s. 992; ks. myös Forslag til arkivlov, 2002/1 LSF 18, Bemærkninger til lovforslaget, § 21, <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/200212L00018>, viitattu 30.8.2024.

¹²² Betænkning nr. 1565, 24.5.2017, Del I – bind 2, s. 993.

¹²³ Bekendtgørelse af arkivloven, LBK nr 1201 af 28/09/2016, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2016/1201>, viitattu 26.6.2024. Tähän vuonna 2016 julkaistuun versioon eivät sisälly myöhemmät arkistolakiin tehdyt muutokset LOV nr 503 af 23/05/2018, 31 § (<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/503>) ja LOV nr 1943 af 15/12/2020 (<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1943>).

¹²⁴ Bekendtgørelse om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed (Arkivbekendtgørelsen), BEK nr 591 af 26/06/2003, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2003/591>, viitattu 30.8.2024.

¹²⁵ Julkisia arkistoja ovat Tanskan arkistolain 2 §:n mukaan Tanskan kansallisarkisto Rigsarkivet sekä kunnalliset ja alueelliset arkistot. Valtion viranomaiset ja laitokset, Tanskan kansankirkko ja tunnustetut uskonnolliset yhdyskunnat voivat luovuttaa arkistoaaineistonsa ainoastaan Rigsarkivetiin (12 §), kun taas kunnat ja alueet voivat luovuttaa arkistonsa kunnallisiin tai alueellisiin arkistoihin tai Rigsarkivetiin (19 §).

¹²⁶ Arkivlov (LBK nr 1201 af 28/09/2016) 12, 13, 19 ja 21 §; Arkivbekendtgørelsen (BEK nr 591 af 26/06/2003), 5.2 §.

¹²⁷ Forslag til arkivlov, 2002/1 LSF 18, Bemærkninger til lovforslaget, Almindelige bemærkninger, <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/200212L00018>, viitattu 30.9.2024.

tarkoitettua ”pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä”. Arkistolain 4 §:n 1 kohdassa säädetään, että *Rigsarkivetin* tehtävänä on varmistaa sellaisten arkistoaineistojen säilyttäminen, joilla on historiallista arvoa tai jotka palvelevat sellaisten asioiden dokumentointia, joilla on olennaista hallinnollista tai oikeudellista merkitystä kansalaisille ja viranomaisille. Vastaavasti arkistoasetuksen 4.1 § 1 kohdan mukaan julkisten arkistoaineistojen säilyttämisen ja hävittämisen tulee tapahtua siten, että varmistetaan asiakirjojen säilyttäminen Tanskan yhteiskunnan ja sen kehityksen sekä kansalaisten ja viranomaisten kannalta hallinnollisesti tai oikeudellisesti merkittävien asioiden kuvailemiseksi. Tanskan arkistolainsäädännössä arkistointi ei siis kohdistu ainoastaan sellaisiin aineistoihin, joilla olisi ”yksinomaan” historiallista merkitystä, vaan arkistointi voi perustua myös tietojen hallinnolliseen tai oikeudelliseen merkitykseen kansalaisille ja viranomaisille. Näitä seikkoja arvioitaisiin Suomen tiedonhallintalain mukaan osana säilytysajan määrittelyä. Tanskan arkistolakiin ei myöskään sisälly Suomen lainsäädännössä esiintyvää erottelua pysyvän säilyttämisen ja arkistoinnin välillä, vaan myös arkistoaineistoja, jotka säilytetään pysyvästi niiden hallinnollisen tai oikeudellisen merkityksen vuoksi, voidaan tulkita käsiteltävän yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa.

Alkuperäisen käyttötarkoituksen päättymisen osalta sääntely ei kuitenkaan ole aivan yksiselitteistä. Arkistolain 13 §:n mukaan valtion viranomaisten ja laitosten, Tanskan kansankirkon ja tunnustettujen uskonnollisten yhdyskuntien on luovutettava arkistoaineistonsa kansallisarkistoon ennen kuin ne ovat 30 vuotta vanhoja. Arkistoon siirtämistä ei siis ole sidottu siihen, että tietojen käsittely alkuperäistä käyttötarkoitusta varten olisi päättynyt. Toki tämän 30 vuoden aikarajan taustalla vaikuttaa olevan ajatus, että tuolloin tietojen käyttö alkuperäiseen käyttötarkoitukseen olisi pääosin päättynyt: arkistoasetuksen 12.2 §:n mukaan kansallisarkistonhoitaja voi päättää, että jos arkistoaineistot ovat 30 vuoden jälkeen edelleen hallinnollisessa käytössä, ne luovutetaan myöhemmin kuin 30 vuoden kuluttua. Yhteys arkistoon siirtämisen ja käyttötarkoituksen muutoksen välillä käy ilmi myös arkistolain 21 §:stä, jonka mukaan kunnilla ja alueilla on velvollisuus luovuttaa julkiseen arkistoon sellaiset säilytettävät arkistoaineistot, joihin sovelletaan tietosuojasääntelyä, viimeistään silloin, kun rekisterinpitäjä muuten poistaisi kyseiset tiedot. Erityisesti digitaalisten aineistojen osalta on kuitenkin mahdollista, että arkistoon siirrettävät henkilötiedot ovat edelleen tarpeellisia myös alkuperäistä käyttötarkoitusta varten. Digitaalisten aineistojen osalta Tanskan kansallisarkistolla on oikeus määritellä, milloin valtionhallinnon ja tuomioistuinten aineistojen arkistoversiot ja toimituspaketit toimitetaan kansallisarkistoon.¹²⁸ Käytännössä tiedot siirretään kansallisarkistoon valtionhallinnon digitaalisista järjestelmistä noin viiden vuoden välein,¹²⁹ jolloin lienee ainakin periaatteessa mahdollista, että arkistoon siirretyt henkilötiedot voisivat olla edelleen tarpeellisia myös alkuperäistä käyttötarkoitusta varten.

¹²⁸ Bekendtgørelse om arkiveringsversioner, BEK nr 128 af 12/02/2020, 4 §, <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2020/128>, viitattu 30.9.2024.

¹²⁹ Ks. Rigsarkivet, Aflever it-systemer fra statslige myndigheder, <https://www.rigsarkivet.dk/aflever-data/statslige-myndigheder/aflever-it-systemer-fra-statslige-myndigheder/> viitattu 30.9.2024.

Tämäntyyppisen rinnakkaiskäytön osalta Tanskan tietosuojaviranomainen (*Datatilsynet*) katsoi jo vuonna 2013 eli ennen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa antamassaan ratkaisussa,¹³⁰ että järjestelmä, jossa viranomaisille annetaan yleinen päätelaiteoikeus arkistoitujen tietojärjestelmien hakuun, ei ole tietosuojalain mukainen. *Datatilsynetin* mukaan myöskään sellainen vaihtoehto ei ollut mahdollinen, jossa viranomainen toimisi rekisterinpitäjänä luovuttamiinsa aineistoihin kohdistuvien hakujen osalta ja Tanskan kansallisarkisto olisi henkilötietojen käsittelijän roolissa. Jos nimittäin viranomainen saisi verkkoyhteyden tietojärjestelmän arkistoversioon sen jälkeen, kun tietojärjestelmä on luovutettu kansallisarkistoon, sillä olisi edelleen pääsy luonnollisten henkilöiden yksityisasiointia koskeviin tietoihin, jotka muuten olisi jo poistettu. Tämä taas merkitsisi sitä, että säilytyksen rajoittamisen periaate ei toteutuisi, koska tiedot, joiden käsittely alkuperäiseen käyttötarkoitukseen olisi päättynyt, olisivat edelleen viranomaisen saatavilla.

Tietosuojaviranomaisen ratkaisusta käy näin ilmi, että arkistoon siirretyt henkilötiedot eivät tietosuoja-asetusta edeltäneen henkilötietolainkaan mukaan olleet Tanskassa yleisesti käytettävissä alkuperäisiin käyttötarkoituksiin, vaan viranomaisen pitää hakea tähän erikseen käyttöluvaa – ainakin siltä osin kuin tietoaineistot sisälsivät tietoja yksityishenkilöiden yksityisistä, mukaan lukien taloudellisista oloista, jolloin niihin kohdistuu 75 vuoden saatavuusrajoitus (*tilgængelighedsfrist*) arkistolain 23 §:n perusteella. Käyttöluvan saaminen tällaisiin aineistoihin puolestaan edellyttää yleensä Tanskan tietosuojaviranomaisen tai tuomioistuinviraston suostumusta.¹³¹ Tanskassa arkistoon siirtäminen näyttäisi siis yleensä merkitsevän sitä, että arkistoon siirrettyjen tietojen käsittely alkuperäisiin käsittelytarkoituksiin on päättynyt. Jos näitä tietoja halutaan ”palauttaa” käsiteltäväksi viranomaisen toiminnassa, se on mahdollista vain arkistolainsäädännössä säädettyin edellytyksin.

3.3.3 Vertailua pohjoismaisten vaihtoehtojen välillä

Pohjoismaisten EU:n jäsenvaltioiden julkishallinnon arkistointia koskevasta lainsäädännöstä käy ilmi kolme eri mallia, joilla yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuva käsittely voidaan erottaa alkuperäisiä tarkoituksia varten tapahtuvasta käsittelystä. Suomen mallissa arkistoinnin alkupiste määrittyy suhteessa alkuperäisiä käyttötarkoituksia varten tapahtuvan käsittelyn eli tietojen säilytysajan päättymiseen. Säilytysaika koskevan sääntelyn ja säilytysajan päättymisen kautta määritellään siis, milloin käsittely yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa alkaa. Ruotsin mallin taas voidaan katsoa edustavan vastakkaista lähestymistapaa, sillä ruotsalaisessa arkistolainsäädännössä on määritelty kriteerit sille, milloin erityyppiset tiedot on katsottava arkistoiduiksi, ja tämä puolestaan luo perustan tietojen käsittelylle yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Kaikki arkistointihetken jälkeen tapahtuva henkilötietojen käsittely ei silti välttämättä tapahdu Ruotsin mallisakaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten. Tanskan mallissa puolestaan

¹³⁰ Datatilsynet, Myndigheters adgang til opslag i egne arkiverede it-systemer, 13.8.2013, nr. 2012-082-0036, <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/historiske-afgoerelser/2013/aug/myndigheters-adgang-til-opslag-i-egne-arkiverede-it-systemer>, viitattu 30.9.2024.

¹³¹ Ks. tarkemmin arkivlov (LBK nr 1201 af 28/09/2016), 34 ja 35 §.

arkistointikäsitteilyn alkamisen kannalta olennainen siirtymä on tietojen siirtäminen (julkiseen) arkistoon. Tanskassa tätä siirtymää säännelläänkin arkistolain tasolla tarkemmin kuin Suomessa ja Ruotsissa. Tanskan arkistolaissa asetetaan esimerkiksi määräajat sille, milloin julkishallinnon tietoaaineistot on siirrettävä arkistoon.

Eri Pohjoismaissa on myös tulkittu eri tavoin sitä, millä perusteilla tietoja voidaan käsitellä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa ja millaisen käsittelyn katsotaan kuuluvan arkistointikäsitteilyn piiriin. Suomen mallissa tietojen säilyttäminen alkuperäisiä käyttötarkoituksia varten ymmärretään hyvin laajasti ja alkuperäisen käyttötarkoituksen tai säilyttämisen piiriin luetaan myös sellaisia tiedonintressejä (kuten yksilön oikeusturvaan ja virkavastuun toteuttamiseen liittyvät tiedonintressit), joiden sinänsä olisi mahdollista katsoa kuuluvan myös yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvan käsittelyn piiriin. Suomessa arkistointikäsitteily ymmärretäänkin ennen kaikkea asiakirjallisen kulttuuriperinnön käsitteen kautta, jolloin arkistointitarkoituksissa tapahtuva käsittely palvelee erityisesti tutkimuksellisia ja kulttuuriperintöön liittyviä intressejä, jotka toki voivat olla hyvin moninaisia. Kulttuuriperinnön tai historiallisen arvon käsitteet ovat keskeisiä myös Ruotsin ja Tanskan arkistolainsäädännössä. Samalla näiden maiden arkistointia koskevasta sääntelystä käy selvemmin ilmi, että arkistoinnin perustana oleva tietojen ”pysyvä yleistä etua koskeva merkitys” voi olla luonteeltaan myös hallinnollista tai oikeudellista. On siis ainakin periaatteessa mahdollista, että sellainen käsittely tai säilyttäminen, jonka Suomessa katsotaan tapahtuvan alkuperäisiä käsittelytarkoituksia varten, tulkittaisiin Ruotsissa tai Tanskassa osaksi yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvaa käsittelyä.

Tietosuoja sääntelyn näkökulmasta Suomen mallin vahvuutena voidaan pitää sitä, että henkilötietoja sisältäville julkishallinnon tietoaaineistoille on aina määriteltävä säilytysaika eli (enimmäis)käyttöaika alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Tämä on tärkeää erityisesti TSA 5(1) artiklassa säädettyjen tietosuojaperiaatteiden, kuten käsittelyn läpinäkyvyyden, tietojen minimoinnin periaatteen ja säilytyksen rajoittamisen periaatteen näkökulmasta. Kotimaisessa tiedonhallintalain ja arkistolain muutosesityksessä tehty ratkaisu sitoa arkistointikäsitteilyn alkamisaika säilytysajan päättymiseen saattaa kuitenkin muodostua ongelmalliseksi erityisesti niissä tilanteissa, joissa tiedoille määritelty säilytysaika on huomattavan pitkä tai jopa pysyvä. Eurooppalaisen tietosuojasääntelyn näkökulmasta olisikin mahdollista määritellä arkistointikäsitteilyn alkamisaika jollain muulla perusteella kuin säilytysajan päättymisen kautta. Laissa voitaisiin esimerkiksi määritellä kriteerit sille, milloin tietoaaineisto tai asiakirjat voidaan arkistoida tai siirtää arkistoon, vaikka niiden säilytysaika ei olisi vielä päättynyt tai vaikka ne olisi määritelty pysyvästi säilytettäväksi (myös) alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Tämän tyyppisiin ratkaisuihin onkin päädytty muissa Pohjoismaissa. Tämä vaihtoehto kuitenkin saattaisi edellyttää sitä, että lainsäädännössä otetaan nykyistä tarkemmin kantaa alkuperäisten ja arkistointitarkoitusten väliseen erotteluun myös arkistoinnin näkökulmasta, esimerkiksi siihen, millä edellytyksillä ja kuinka laajasti arkistoituja tietoja on mahdollista palauttaa käsiteltäväksi alkuperäisissä käyttötarkoituksissa.

4 Tietojen minimoinnin periaate

4.1 Mitä tietojen minimoinnin periaatteella tarkoitetaan ja miksi se on tärkeä?

Tietojen minimoinnin periaate on yksi TSA 5(1) artiklassa säädetyistä tietosuojaperiaatteista, joihin on tietosuojaoikeudessa perinteisesti viitattu myös ”tietojen laatua koskevinä periaatteina”.¹³² Tietojen minimoinnin periaatteesta säädetään TSA 5(1) artiklan c alakohdassa, jonka mukaan ”henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään”. Vuoden 1995 henkilötietodirektiivissä käytettiin hieman eri sanamuotoa: direktiivin 6(1)(c) artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli säädettävä siitä, että ”henkilötiedot ovat asianmukaisia, olennaisia eivätkä liian laajoja siihen tarkoitukseen, mihin ne on kerätty ja missä niitä myöhemmin käsitellään”. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin arvioitu, että tällä terminologisella muutoksella ei ole olennaista vaikutusta periaatteen soveltamisalaan.¹³³ Tietosuoja-asetuksessa tietojen minimoinnin periaate mainitaan TSA 5(1) artiklan lisäksi erikseen sisäänrakennettua ja oletusarvoista tietosuoja koskevassa TSA 25 artiklassa, jossa säädetään rekisterinpitäjän velvollisuudesta toteuttaa tehokkaasti asianmukaiset tekniset ja organisatoriset suojatoimet. TSA 25(2) artiklassa tietojen minimoinnin vaatimuksen nähdään ulottuvan etenkin kerättyjen henkilötietojen määrään, käsittelyn laajuuteen, säilytysaikaan ja saatavilla oloon. Vastaavasti TSA 89(1) artiklassa, jossa säädetään rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevien asianmukaisten suojatoimien soveltamisesta silloin, kun tietoja käsitellään yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia, tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten, painotetaan, että näillä suojatoimilla ”taataan etenkin tietojen minimoinnin periaatteen noudattaminen”.

Arkistointikontekstissa tietojen minimoinnin periaatteella onkin erityinen merkitys yksilön oikeuksien ja vapauksien suojaamisen kannalta. Yksi syy tähän on se, että useiden muiden tietosuojaperiaatteiden merkitys yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvaan käsittelyyn on vähäisempi kuin muissa käsittelytilanteissa. Esimerkiksi käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen sisältyvä yhteensopivuusvaatimus (TSA 5(1)(b) artikla) ei rajoita sitä, mitä tietoja voidaan käsitellä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Vastaavasti säilytyksen rajoittamisen periaatteen (TSA 5(1)(e) artikla) vaikutus arkistointitarkoituksissa tapahtuvaan käsittelyyn on vähäinen, sillä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa käsitellään lähtökohtaisesti vain henkilötietoja, joilla on ”pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä” ja joita ei siis koskaan hävitetä. Lisäksi läpinäkyvyysperiaatteen (TSA 5(1)(a) artikla) soveltamiseen arkistointikontekstissa on tehty tiettyjä lievennyksiä (ks. TSA 14(5)(b) artikla). Myöskään tietojen täsmällisyyden periaatteen (TSA 5(1)(d) artikla) vaikutus ei arkistointikontekstissa ole ehkä niin suuri kuin monissa

¹³² Ks. esim. vuoden 1995 henkilötietodirektiivin 6 artikla.

¹³³ Cécile de Terwangne, ‘Article 5 Principles Relating to Processing of Personal Data’, s. 309–320 teoksessa C. Kuner et. al. (toim.) *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*. Oxford University Press 2020, s. 317.

muissa käsittelytilanteissa, koska tietojen tarkkuutta ja täsmällisyyttä arvioidaan suhteessa käsittelyn tarkoituksiin. Arkistointikäsittelyn keskeisenä tarkoituksena on menneisyyden tapahtumia ja asiantiloja koskevan dokumentaation säilyttäminen ja siksi sellaisiakin henkilötietoja, jotka nykyhetken näkökulmasta näyttävät auttamattoman vanhentuneilta, voidaan usein pitää arkistointitarkoitusten näkökulmasta täsmällisinä. Arkistoinnin näkökulmasta jopa virheellisten henkilötietojen käsittely voi olla tarpeellista, jos nämä tiedot ovat (virheellisyydestään huolimatta) esimerkiksi toimineet perusteena menneisyydessä tehdyille päätökselle.

Monista muista periaatteista poiketen tietojen minimoinnin periaate sen sijaan soveltuu täysimääräisesti myös yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvaan käsittelyyn. Se onkin keskeinen periaate, joka rajoittaa niiden tietojen määrää ja laatua, joita käsitellään yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Tietojen minimoinnin periaate estää esimerkiksi sen, että arkistoitavaksi otettaisiin tietoja, joilla ei katsota olevan pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä esimerkiksi tutkimuksellisesta, historiallisesta, kulttuuriperintöön liittyvästä tai muusta näkökulmasta. Toisaalta tietojen minimoinnin periaatetta voi rikkoa myös se, että tietty käsittelytoiminto kohdistetaan laajempaan joukkoon henkilötietoja kuin olisi tarpeellista. Esimerkiksi silloin, kun yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa käsiteltäviä tietoja luovutetaan tai välitetään yksittäiselle tutkijalle, tietojen minimoinnin periaate edellyttää, että tutkijalle annetaan pääsy vain sellaisiin henkilötietoihin, jotka ovat kyseisen tutkimuksen kannalta tarpeellisia. Tietojen minimoinnin periaatteen soveltamista arkistointikontekstissa tuleekin lähtökohtaisesti arvioida aina erikseen eri käsittelytoimintojen kannalta.

Tietojen minimoinnin periaatteella on kuitenkin erityinen merkitys arkistointia koskevan päätöksenteon eli arvonmäärityksen kannalta, koska arvonmääritys toimii ikään kuin porttina kaikelle myöhemmälle käsittelylle yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Kansallisarkiston arvonmääritys- ja seulontapolitiikan mukaan arvonmäärityksellä tarkoitetaan asiakirjan elinkaarihallinnan prosessia, ”jossa määritellään, mitkä asiakirjat arkistoidaan eli säilytetään pysyvästi ja mitä asiakirjoja säilytetään määrääjän sekä kuinka kauan määrääjän säilytettäviä asiakirjoja säilytetään.”¹³⁴ Arkistointiin liittyvä arvonmääritys tarkoittaa siis asiakirjojen tai tietojen arkistollisen arvon määrittelyä.¹³⁵ Tietosuoja-asetuksen sääntelyn näkökulmasta kyse on ennen kaikkea sen arvioimisesta, onko kyseisillä tiedoilla sellaista ”pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä”, joka mahdollistaa niiden käsittelemisen yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Samalla arvonmäärityksen yhteydessä tulee varmistua tietojen minimoinnin periaatteen soveltamisesta eli siitä, että arkistoitavaksi

¹³⁴ Kansallisarkisto, Arvonmääritys- ja seulontapolitiikka, 16.12.2020 (KA/12247/07.01.01.03.00/2019), s. 6, <https://kansallisarkisto.fi/documents/141232930/149322637/Arvonm%C3%A4%C3%A4ritys-+ja+seulontapolitiikka+versio+1.6..pdf/85ccdc33-69d5-5abe-79ca-422809586ec9/Arvonm%C3%A4%C3%A4ritys-+ja+seulontapolitiikka+versio+1.6..pdf?t=1675762650093>, viitattu 30.8.2024.

¹³⁵ HE-luonnos 4.4.2022, s. 9.

määrätyt tai valitut henkilötiedot ovat asianmukaisia, olennaisia ja tarpeellisia suhteessa yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin.

Seuraavissa alaluvuissa käsitellään tarkemmin sitä, miten tietojen minimoinnin periaatetta tulisi soveltaa osana arvonmääritystä eli tietojen tai asiakirjojen arkistollisen arvon arviointia. Tarkastelu jäsentyy tietojen minimoinnin periaatteen kolmen eri osa-alueen kautta, joista käytetään tässä nimityksiä sisällöllinen ulottuvuus, tunnistettavuusulottuvuus ja oikeasuhtaisuusulottuvuus. Tietojen minimoinnin sisällöllinen ulottuvuus viittaa niihin vaatimuksiin, joita tietojen minimoinnin periaate asettaa käsiteltävien henkilötietojen määrälle ja laadulle eri käsittelykonteksteissa, käytännössä siis vaatimukseen, että tietojen tulee olla asianmukaisia, olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa käsittelyn tarkoituksiin. Tunnistettavuusulottuvuus puolestaan edellyttää sen minimoimista, missä määrin tietty yksilö (eli rekisteröity) on käsiteltävästä datasta tunnistettavissa. Se liittyy siten erityisesti tietojen anonymisointiin tai pseudonymisointiin. Oikeasuhtaisuusulottuvuus puolestaan liittyy kysymykseen siitä, missä määrin tietojen minimoinnin periaatteen toteutumista arvioitaessa tulisi ottaa huomioon, kuinka vakavaa puuttumista yksilön oikeuksiin ja vapauksiin tietojen (arkistointi) käsittely merkitsee. Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan tarkemmin näiden tietojen minimoinnin periaatteen eri ulottuvuuksien soveltamista arkistointiin liittyvän arvonmäärityksen yhteydessä.

4.2 Mitä tietoja arkistointitarkoituksissa voidaan käsitellä?

Ehkä keskeisin sisältö, jonka tietojen minimoinnin periaate arvonmäärityksen yhteydessä saa, on se, että periaate rajoittaa, mitä tietoja voidaan käsitellä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Tietojen minimoinnin periaatteen mukaan henkilötietojen käsittely on rajoitettava sellaisiin tietoihin, jotka ovat asianmukaisia, olennaisia ja tarpeellisia suhteessa käsittelyn tarkoituksiin. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tietojen minimoinnin periaate kytkeytyykin läheisesti yhteen muun muassa useisiin TSA 6(1) artiklassa säädettyihin käsittelyperusteisiin liittyvän tarpeellisuusvaatimuksen kanssa, jonka mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava tarpeen käsittelyllä tarkoitettun päämäärän saavuttamiseksi eikä käsittelyn päämääriä voida kohtuudella saavuttaa yhtä tehokkaasti muilla rekisteröityjen perusoikeuksia ja -vapauksia vähemmän rajoittavia keinoilla.¹³⁶ Tuomioistuin on katsonut tietojen minimoinnin periaatteen tarkoittavan muun muassa sitä, että rekisterinpitäjän on ”pidätyttävä keräämästä tietoja, jotka eivät ole ehdottoman välttämättömiä käsittelyn tarkoituksiin nähden.”¹³⁷ Periaatteen toteutumista on arvioitu tarkastelemalla tietojen soveltuvuutta ja välttämättömyyttä tietojenkäsittelyn tavoitteiden noudattamisen kannalta: onko tiettyjen tietojen käsitteleminen ”todellakin omiaan” saavuttamaan

¹³⁶ Esim. tuomio 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Liikenne- ja viestikommunikation), C-439/19, EU:C:2021:504, kohta 110; tuomio 4.7.2023, Meta Platforms ym. (Yhteisöpalvelun yleiset käyttöehdot), C-252/21, EU:C:2023:537, kohta 108–109.

¹³⁷ Tuomio 24.2.2022, Valsts ierēsmumu dienests (Henkilötietojen käsittely verotusta varten), C-175/20, EU:C:2022:124, kohta 74.

tietojenkäsittelyllä tavoitellut päämäärät ja toisaalta ”ehdottoman välttämätöntä” tavoiteltujen päämäärien kannalta.¹³⁸

TSA 5(1)(c) artiklan sanamuodon ja EUT:n oikeuskäytännön perusteella tietojen minimoinnin periaatteen soveltaminen edellyttää siis yhtäältä sen määrittelemistä, mitkä tiedot ovat asianmukaisia, olennaisia ja tarpeellisia suhteessa käsittelyn tarkoituksiin, ja toisaalta sen varmistamista, että käsittely kohdistuu vain näihin henkilötietoihin eikä muihin tietoihin. Arkistointikontekstissa tämä tarkoittaa sitä, että tietojen tulee olla asianmukaisia, olennaisia ja tarpeellisia suhteessa yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin ja niihin päämääriin, joita tietojen arkistointikäsittelyllä tavoitellaan. Nämä päämäärät eivät yleensä ole samoja kuin ne tarkoitukset, joita varten tiedot on alun perin kerätty. Vaikka tiedot olisi siis alun perin kerätty jotain tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten ja ne olisivat olleet ”asianmukaisia, olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista” suhteessa käsittelyn alkuperäisiin tarkoituksiin, tästä ei vielä voida suoraan päätellä, ovatko tiedot ”asianmukaisia, olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista” myös suhteessa yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin. Tässä mielessä tietojen minimoinnin periaatteen soveltaminen arkistointia koskevan päätöksenteon yhteydessä voidaan nähdä alkuperäisessä käsittelykontekstissa tapahtuneesta tietojen minimoinnista erillisenä operaationa.

Arkistointia koskevan arvonmäärityksen yhteydessä tietojen minimoinnin periaatteen soveltaminen liitetäänkin tavallisesti niihin kriteereihin, joiden perusteella arkistoitavat tiedot tai asiakirjat valitaan. Arvonmäärityksessä käytettävien kriteerien kautta arvioidaan ja perustellaan sitä, onko tietyillä henkilötiedoilla ”pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä”. Samalla niitä voidaan myös käyttää sen arvioimiseen, ovatko nämä tiedot asianmukaisia, olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa käsittelyllä tavoiteltaviin yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin. Esimerkiksi European Archives Groupin soveltamisohjeissa tiedon minimoinnin katsotaan tapahtuvan, kun henkilötietoja valitaan arkistoitavaksi tai pysyvästi säilytettäväksi vain silloin, kun se on todella tarpeen.¹³⁹ Samalla arvonmäärityksessä käytettyjen kriteerien ja perusteluiden julkituominen voi toimia keinona osoittaa, että tietojen minimoinnin periaatetta on noudatettu.¹⁴⁰ Toisaalta on hyvä pitää mielessä, että vaikka arvonmäärityskriteerien kautta voidaan arvioida ja perustella tiedon minimoinnin periaatteen noudattamista, ne eivät ole sama asia. Arvonmäärityskriteerit ovat

¹³⁸ Esim. tuomio 1.8.2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, kohdat 94 ja 97.

¹³⁹ ”Archivists enforce the principle of data minimisation differently than scientists and statisticians. Firstly, they select records that contain personal data for permanent preservation only when it is really necessary to do so pursuant to the mission that the law assigns to their archive service.” European Archives Group, Guidance on Data Protection for Archive Services, EAG guidelines on the implementation of the General Data Protection Regulation in the archive sector, October 2018, https://commission.europa.eu/document/download/541a5550-039a-4f2b-9691-c2b3e055f909_en?filename=eag_draft_guidelines_1_11.pdf, s. 12, ks. myös s. 23.

¹⁴⁰ Ks. European Archives Group, Guidance on Data Protection for Archive Services, EAG guidelines on the implementation of the General Data Protection Regulation in the archive sector, October 2018, https://commission.europa.eu/document/download/541a5550-039a-4f2b-9691-c2b3e055f909_en?filename=eag_draft_guidelines_1_11.pdf, s. 6. Tällainen merkitys voi olla esimerkiksi arkiston hankinta- tai arvonmäärityssuunnitelmalla (*retention plan*), joka EAG:n mukaan on arkistolle keino osoittaa noudattavansa TSA 25 artiklaa (European Archives Group, s. 23.)

(myös) sisällöllisiä kriteereitä, kun taas tietojen minimoinnin periaate on muodollinen vaatimus. Tietojen minimoinnin periaate ei siis esimerkiksi pysty kertomaan, mitä ilmiöitä, tapahtumia, toimintoja, henkilöitä, ajanjaksoja tai yhteiskunnan osa-alueita arkistoitavien tietojen tulisi dokumentoida, vaan se ainoastaan edellyttää, että ne tiedot, jotka valitaan arkistoitavaksi, ovat todella tarpeen näiden ilmiöiden tai yhteiskunta-alueiden dokumentoimiseksi.

Myös kotimaisessa lainsäädäntöaineistossa tietojen minimoinnin periaate on vahvasti kytketty arvonmäärittämisessä käytettäviin kriteereihin. Tietosuojalain esitöissä tietojen minimoinnin periaate nähdään osana TSL 4 §:n 4 kohtaan kirjattua tarpeellisuus- ja oikeasuhtaisuusvaatimusta. Säännöksen mukaan henkilötietoja saa käsitellä arkistointitarkoituksessa TSA 6(1) artiklan e alakohdan mukaisesti, jos käsittely on ”tarpeen ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ja rekisteröidyn oikeuksiin nähden”. Tarpeellisuus- ja oikeasuhtaisuusvaatimus liittyy näin paitsi siihen, miten tietoja käsitellään (eli onko kyse esim. tietojen säilyttämisestä, levittämisestä tai saataville asettamisesta), myös siihen, mitä tietoja käsitellään. Näin tietojen minimoinnin periaatetta toteutetaan osana arkistointitarpeen arviointia:

Lainkohdan vaatimuksella käsittelyn tarpeellisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta tarkoitettaisiin, että henkilötietojen säilyttämisen oikeutus tulisi arvioida säännönmukaisesti kunkin säilytettävän henkilötiedon tai henkilötietoryhmän osalta suhteessa yleisen edun mukaiseen arkistointitarpeeseen. Arkistointitarpeeseen vaikuttaisivat erityisesti tiedon mahdollinen tutkimuskäyttö ja muu kulttuuriperintöön liittyvä arvo. Arviossa tulisi kiinnittää aivan erityistä huomiota yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan c ja e alakohtiin henkilötietojen käsittelyä koskeviin periaatteisiin.¹⁴¹

Vuonna 2022 julkaistussa arkistolain muutosesityksessä avataan tarkemmin tietojen minimoinnin periaatteen ja julkishallinnon tietoaaineistojen arvonmäärittämisestä välistä suhdetta. Esityksen mukaan arvonmäärittäminen on ensinnäkin sidottu arkistolain tarkoitukseen eli asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymiseen ja saatavuuteen. Arkistolain 8.3 §:ään ehdotetaan myös otettavaksi luettelo kriteereistä tai tekijöistä, joiden kautta arvioidaan asiakirjojen tai tietojen arkistollista arvoa. Näitä olisivat asiakirjojen tietosisältö, yhteiskunnallinen merkittävyys, toimintaympäristö ja toimintaprosessi sekä asiakirjojen käyttötarpeet.¹⁴² Voimassa olevaan arkistolakiin vastaavia arvonmäärittämisestä kriteereitä ei ole kirjattu. Sen sijaan arkistointiin liittyvässä arvonmäärittämisessä sovelletaan nykyäänkin Kansallisarkiston arvonmäärittämis- ja seulontapolitiikassa määriteltäviä kriteereitä, joita ovat tehtävän merkittävyys, toimintaympäristö, toimintaprosessi, tietosisältö, käyttötarpeet, tiedon säilytysmuoto ja kustannustekijät.¹⁴³ Arvonmäärittämisestä ja siinä käytettävien kriteerien kautta

¹⁴¹ HE 9/2018 vp, s. 83.

¹⁴² HE-luonnos 4.4.2022, s. 63 ja 98. Voimassa olevaan arkistolakiin vastaavia kriteereitä ei ole kirjattu. Sen sijaan nämä kriteerit sisältyvät tällä hetkellä Kansallisarkiston arvonmäärittämis- ja seulontapolitiikkaan, jossa on määriteltäviä arvonmäärittämiselle seitsemän kriteeriryhmää: tehtävän merkittävyys, toimintaympäristö, toimintaprosessi, tietosisältö, käyttötarpeet, tiedon säilytysmuoto ja kustannustekijät (Kansallisarkisto, arvonmäärittämis- ja seulontapolitiikka, s. 13–22).

¹⁴³ Kansallisarkisto, arvonmäärittämis- ja seulontapolitiikka, s. 13–22. Asiakirjassa tosin katsotaan, että säilytysmuotoa ja kustannustekijöitä koskevat kriteerit eivät varsinaisesti liity yleisen edun mukaisuutta koskevaan arviointiin (s. 15).

arkistointia koskevan päätöksenteon voidaan siis nähdä kytkeytyvän oikeasuhtaisuuden ja tarpeellisuuden vaatimuksiin¹⁴⁴ ja samalla tietojen minimoinnin periaatteen toteuttamiseen: ”[a]rvonmäärittämisessä toteutetaan tätä minimoinnin periaatetta, kun arvonmäärittäksen perusteella vain osa asiakirjoista ja tiedoista arkistoidaan (seulotaan), kun ne on nähty tarpeelliseksi ja kuuluvaksi kulttuuriperintöön”.¹⁴⁵ Näin samat perustelut, joilla tietty tietoaaineisto päätetään arkistoida, toimivat osaltaan osoituksena tietojen minimoinnin periaatteen noudattamisesta: sillä, että tietyillä tiedoilla katsotaan olevan arkistollista arvoa (joka määritellään arvonmäärittäskriteerien kautta), voidaan perustella myös sitä, että nämä tiedot ovat asianmukaisia, olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeen suhteessa käsittelyn tarkoituksiin eli asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymisen ja saatavuuden turvaamiseen.

Se, että jollakin henkilötietoja sisältävällä tietoaaineistolla katsotaan olevan arvonmäärittäskriteerien perusteella olevan arkistollista arvoa, ei kuitenkaan välttämättä aina tarkoita, että näiden tietojen käsitteleminen olisi myös ”ehdottoman välttämätöntä” arkistointikäsitteilyllä tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi ja siten tietojen minimoinnin periaatteen mukaista. Jos esimerkiksi arvonmäärittämisessä käytettävät kriteerit olisi muotoiltu tai niitä tulkittaisiin niin laveasti, että niiden perusteella melkein millä tahansa tietoaaineistolla voitaisiin katsoa olevan ”pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä”, tietojen minimoinnin periaatteen tuskin voidaan katsoa toteutuvan. Tässä mielessä tietojen minimoinnin periaate voidaan tulkita paitsi arkistointipäätöksiin myös arvonmäärittäskriteereihin kohdistuvaksi vaatimukseksi valita arkistoitavaksi ainoastaan sellaiset henkilötiedot, joiden käsittely on todella tarpeen arkistointikäsitteilyllä tavoiteltavien päämäärien saavuttamiseksi. Viime kädessä tämä perustuu siihen, että tietosuoja-asetuksen sääntelyssä henkilötietojen säilytyksen rajoittaminen (eli tietojen hävittäminen tai anonymisointi alkuperäisen käyttötarkoituksen päätyttyä) on pääsääntö ja henkilötietojen säilyttäminen yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa vaatii lähtökohtaisesti aina erityisiä perusteluja. Vastaavasti myös kansallista tietosuojalakia koskevassa hallituksen esityksessä korostetaan, että henkilötietojen käsittelyn tulisi lähtökohtaisesti palvella ensisijaista käsittelytarkoitusta, ”ja vain poikkeuksellisesti aineisto voidaan katsoa niin merkittäväksi, että sen säilyttäminen muuta käyttötarkoitusta varten on perusteltua.”¹⁴⁶ Vaatimus tietojen minimoinnista ei kuitenkaan tarkoita sitä, että periaate asettaisi tiukat määrälliset rajat sille (kuten tietyn prosenttiosuuden) sille, kuinka suuri osa julkishallinnon tietoaaineistoista voidaan arkistoida. Sen sijaan tietojen minimoinnin periaate edellyttää arvonmäärittämisessä käytettävien kriteerien määrittelemistä ja soveltamista siten, että niiden avulla kyetään valitsemaan arkistoitavaksi ainoastaan ne henkilötiedot tai tietoaaineistot, jotka ovat tarpeen tietojenkäsittelyllä (eli arkistoinnilla) tavoiteltavien päämäärien saavuttamiseksi.

¹⁴⁴ Ks. HE-luonnos 4.4.2022, s. 84.

¹⁴⁵ HE-luonnos 4.4.2022, s. 64.

¹⁴⁶ HE 9/2018 vp, s. 83.

Vastaavasti voidaan kysyä, riittääkö se, että tietyllä tietoaaineistolla arvioidaan arvonmäärityskriteerien perusteella olevan ”pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä” tai ”arkistollista arvoa” osoittamaan, että tietojen minimoinnin periaatetta on arvonmäärityksen osalta noudatettu. Kyse on siis osittain myös siitä, voidaanko rekisterinpitäjän katsoa noudattaneen TSA 5(2) artiklassa säädettyä osoitusvelvollisuuttaan tietojen minimoinnin osalta perustelemalla arkistointipäätöksen arvonmäärityskriteereillä. Perusongelmana tässä on se, että tietojen minimoinnin periaatteen noudattamiseen arvonmääritystilanteissa liittyy aina epävarmuutta, koska arkistoinnilla pyritään vastaamaan hyvin monenlaisiin tiedontarpeisiin (kuten tutkimuksellisiin, sivistyksellisiin, kulttuurisiin, yhteiskunnallisiin, hallinnollisiin ja oikeudellisiin tiedontarpeisiin) sekä nykyhetkessä että tulevaisuudessa. Emme kuitenkaan voi tietää täsmällisesti, millaisista omaan menneisyyteensä liittyvistä tiedoista tulevat sukupolvet ovat kiinnostuneita emmekä siis sitä, mitkä tiedot ovat ehdottoman välttämättömiä ja mitkä puolestaan liiallisia suhteessa näihin vasta tulevaisuudessa konkretisoituihin tiedonintresseihin. Toisaalta tämä tarkoittaa myös sitä, että tietojen minimoinnin periaatteen toteutumista ei oikeastaan edes voida arvioida millään muulla mittapuulla kuin arvonmäärityksessä käytettävien kriteerien kautta. Siksi voitaneen ajatella, että tietojen minimoinnin sisällöllisen ulottuvuuden osalta osoitusvelvollisuuden täyttämiseksi arvonmäärityskontekstissa lähtökohtaisesti riittänee, että arkistoitavien tietoaaineistojen arkistollinen arvo perustellaan riittävän huolellisesti ja yksityiskohtaisesti arvonmäärityskriteerien kautta – kunhan nämä kriteerit ovat sellaisia, että niiden voidaan ajatella täyttävän tietojen minimoinnin vaatimuksen eli tunnistavan yleisen edun mukaisten arkistointitarkoitusten näkökulmasta asianmukaiset, olennaiset ja tarpeelliset tiedot ja rajaavan muut tiedot tulevan arkistointikäsitteilyn ulkopuolelle.

4.3 Tunnistettavuuden minimointi

Tietojen minimoinnin periaatteen soveltamisessa tietojen tarpeellisuuden sisällöllinen arviointi muodostaa vasta ensimmäisen askelen. Tietojen minimoinnin periaate edellyttää lähtökohtaisesti myös sen minimoimista, missä määrin tietty yksilö (eli rekisteröity) on käsiteltävästä datasta tunnistettavissa. Tämä tietojen minimoinnin periaatteen tunnistettavuusulottuvuus liittyy ensinnäkin siihen, että henkilötietoja saa käsitellä vain, jos käsittelyn tarkoitusta ei voida kohtuullisesti toteuttaa muilla keinoin.¹⁴⁷ Jos siis käsittelyn tarkoitukset voidaan täyttää käsittelemällä anonymia tai pysyvästi anonymisoitua tietoa eli tietoa, jota ei voida liittää tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön, henkilötietojen käsittelylle ei ole perusteita.¹⁴⁸ Myös pseudonymisointia korostetaan

¹⁴⁷ TSA johdanto-osan 39 kappale.

¹⁴⁸ TSA 4 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan ”kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön [...] liittyviä tietoja”. Johdanto-osan 26 kappaleessa todetaankin, että asetus ei koske anonymien tietojen käsittelyä eli sellaisten tietojen, ”jotka eivät liity tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön, tai henkilötietoihin, joiden tunnistettavuus on poistettu siten, ettei rekisteröidyn tunnistaminen ole tai ei ole enää mahdollista”. Tietosuoja-asetuksen näkökulmasta anonymit tai pysyvästi ja tehokkaasti anonymisoidut tiedot eivät siis enää ole henkilötietoja eikä niiden käsittely kuulu asetuksen soveltamisalan piiriin.

tietosuoja-asetuksessa erityisesti tietojen minimoinnin periaatteen toteuttamiseen liittyvänä suojakeinona,¹⁴⁹ ja se mainitaan erikseen myös arkistointi-, tutkimus- ja tilastointipoikkeuksia koskevassa TSA 89(1) artiklassa. Pseudonymisomisella tarkoitetaan TSA 4 artiklan 5 kohdan määritelmän mukaan ”henkilötietojen käsittelemistä siten, että henkilötietoja ei voida enää yhdistää tiettyyn rekisteröityyn käyttämättä lisätietoja, edellyttäen että tällaiset lisätiedot säilytetään erillään ja niihin sovelletaan teknisiä ja organisatorisia toimenpiteitä, joilla varmistetaan, ettei henkilötietojen yhdistämistä tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön tapahdu.” Pseudonymisoitu tieto on siis ei-tunnistettavaa tietoa tiettyssä tietojenkäsittelytilanteessa, koska pseudonymisointi estää tietojen yhdistämisen tiettyyn luonnolliseen henkilöön. Tämä yhteys on kuitenkin edelleen mahdollista palauttaa, ja siksi pseudonymisoidut tiedot ovat tietosuoja-asetuksen kontekstissa edelleen henkilötietoja.¹⁵⁰

Tietojen minimoinnin periaatteen tunnistettavuusulottuvuus tulee erityisen selvästi esiin yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia (ja tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia ja tilastollisia tarkoituksia) koskevan TSA 89(1) artiklan lopussa, jossa todetaan, että ”[j]os nämä tarkoitukset on mahdollista täyttää käsittelemällä tietoja siten, että ei ole mahdollista tai ei ole enää mahdollista tunnistaa rekisteröityjä, nämä tarkoitukset on täytettävä tällä tavoin.”¹⁵¹ Rekisterinpitäjä voi siis käsitellä henkilötietoja yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa vasta arvioituaan, voidaanko tietojenkäsittelyn tarkoitukset täyttää käsittelemällä tietoja, joista ei ole tai ei ole enää mahdollista tunnistaa rekisteröityjä.¹⁵² TSA 89(1) artiklassa käytetty ilmaus ”ei ole mahdollista tai ei ole enää mahdollista tunnistaa” on hieman tulkinnanvarainen, sillä sen voidaan periaatteessa tulkita viittaavan joko ainoastaan anonyymiin tai anonymisoituun tietoon tai sen lisäksi myös pseudonymisoituun tietoon. Kun otetaan huomioon, että tietosuoja-asetuksessa pseudonymisoidulla tiedolla tarkoitetaan tietoa, josta rekisteröity on ainakin periaatteessa mahdollista tunnistaa lisätietoja käyttämällä, ilmauksen ”ei ole mahdollista tai ei ole enää mahdollista tunnistaa” voisi tulkita viittaavan ainoastaan anonyymiin tai anonymisoituun tietoon.¹⁵³ Toinen tulkintatapa taas on se, että koska TSA 89(1) artiklassa ei varsinaisesti puhuta tietojen tunnistettavuudesta vaan käsittelystä, joka mahdollistaa tai ei mahdollista rekisteröidyn tunnistamisen, tämän tulisi katsoa pitävän sisällään myös tietojen pseudonymisoinnin. Usein TSA 89(1) artiklaa onkin tulkittu siten, että rekisterinpitäjän velvollisuus selvittää, voidaanko tietojenkäsittelyn tavoitteet saavuttaa käsittelemällä ei-tunnistettavaa tietoa, ulottuu sekä anonymisointiin että pseudonymisointiin,¹⁵⁴ Itse asiassa

¹⁴⁹ Ks. esim. TSA 25(1) artikla.

¹⁵⁰ TSA johdanto-osan 26 kappaleen mukaan ”[p]seudonymisoidut henkilötiedot, jotka voitaisiin yhdistää luonnolliseen henkilöön lisätietoja käyttämällä, olisi katsottava tiedoiksi, jotka koskevat tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä.”

¹⁵¹ TSA 89(1) artikla, säännöksen oikaistu sanamuoto julkaistu 4.3.2021 (EUVL 74/35, 88)

¹⁵² TSA johdanto-osan 156 kappale.

¹⁵³ Tällöin TSA 89(1) artiklaa voisi tulkita niin, että rekisterinpitäjälle ei synny ehdotonta velvollisuutta tietojen pseudonymisointiin edes silloin, kun tietojenkäsittelyn tarkoitukset olisi mahdollista täyttää käsittelemällä pseudonymisoitua tietoa, vaikka pseudonymisointi olisi tällöinkin suositeltava suojakeino.

¹⁵⁴ Esim. Svanberg 2020, s. 1247.

julkisaineistojen arkistoitavien tietoaaineistojen pysyvä anonymisointi siten, että yksilöt eivät olisi aineistosta edes potentiaalisesti tunnistettavissa, lienee käytännössä usein mahdotonta. Siksi tietojen minimoinnin periaatteeseen liittyvää tunnistettavuuden minimointia tarkastellaan tässä ennen kaikkea pseudonymisoinnin näkökulmasta. Joka tapauksessa on tärkeää muistaa, että TSA 89(1) artiklan sanamuodon perusteella henkilötietoja saa käsitellä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa myös tunnistettavassa (eli ei-anonymisoidussa ja ei-pseudonymisoidussa) muodossa silloin, kun käsittelyn tarkoitusten täyttäminen tätä edellyttää.

Kysymystä siitä, voidaanko tietojenkäsittelyn tavoitteet saavuttaa käsittelemällä ei-tunnistettavaa tietoa, tulee yleisen edun mukaisten arkistointitarkoitusten yhteydessä arvioida erikseen eri käsittelytoimien osalta. Esimerkiksi silloin, kun arkistoituja tietoja luovutetaan yksittäiselle tutkijalle, henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset voi tutkimuksen aiheesta ja kysymyksenasettelusta riippuen olla mahdollista saavuttaa myös pseudonymisoitua tietoa käsittelemällä ja tällöin tietojen minimoinnin periaate lähtökohtaisesti edellyttää tietojen luovuttamista pseudonymisoidussa muodossa. Myös arkistointiin liittyvän arvonmäärityksen yhteydessä tulisi tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 156 kappaleen perusteella arvioida sitä, voidaanko tiedonkäsittelyn tarkoitukset (eli esimerkiksi asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymisen ja saatavuuden turvaaminen) saavuttaa säilyttämällä tiedot ainoastaan anonymisoidussa tai pseudonymisoidussa muodossa. Tämä todetaan myös arkistolain muuttamista koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa, jonka mukaan ”arvonmäärityksessä voidaan toisaalta myös arvioida, onko arkistoinnin tarkoitus saavutettavissa esimerkiksi anonymisoiduin tai pseudonymisoiduin tiedoin”¹⁵⁵ ja että ”on kuitenkin otettava huomioon, että minimointia voi tehdä muillakin tavoin, kuten pseudonymisoimalla”¹⁵⁶.

Arvonmääritykseen liittyy kuitenkin kaksi tekijää, jotka merkittävästi rajoittavat mahdollisuuksia toteuttaa tietojen minimoinnin periaatetta arkistoimalla tai säilyttämällä tiedot ainoastaan pseudonymisoidussa muodossa. Näistä ensimmäinen on se, että tietojen pseudonymisointi voi vaarantaa tietoaaineistojen autenttisuuden, luotettavuuden, eheyden ja käytettävyyden menneiden tapahtumien, toiminnan ja asiointien dokumentaationa, ja tämän todistusvoimaisuuden ja luotettavuuden säilyttäminen on yksi arkistotoiminnan keskeisistä tavoitteista. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on internetin media-arkistojen osalta todennut, että arkistot on pääsääntöisesti säilytettävä autenttisina, luotettavina ja täydellisinä ja että arkistojen eheyden tulisi olla arviointia ohjaava periaate.¹⁵⁷ Ratkaisussa Hurbain v. Belgia tuomioistuin katsoi, että internetissä julkaistun artikkelin anonymisointi (jolla tässä yhteydessä tarkoitetaan henkilön nimen poistamista) ei muodostanut sananvapauden loukkausta muun muassa siitä syystä, että tieto oli edelleen arkistoitu ja saatavilla myös alkuperäisessä, anonymisoimattomassa muodossa eikä anonymisointi siis vaarantanut arkistojen eheyttä.¹⁵⁸ Myös Unescon arkistoja koskevassa yleismaailmallisessa

¹⁵⁵ HE-luonnos 4.4.2022, s. 63.

¹⁵⁶ HE-luonnos 4.4.2022, s. 64.

¹⁵⁷ EIT Hurbain v. Belgia, nro 57292/16, 4.7.2023, kohta 184–185.

¹⁵⁸ EIT Hurbain v. Belgia 2023, kohta 251–252.

julistuksessa todetaan, että arkistoja tulee hoitaa ja säilyttää tavoilla, jotka turvaavat niiden autenttisuuden, luotettavuuden, eheyden ja käytettävyyden.¹⁵⁹ Vaikka siis monissa yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin liittyvissä käsittelytilanteissa pseudonymisointi saattaa olla mahdollista toteuttaa vaarantamatta arkistojen autenttisuutta, luotettavuutta ja eheyttä, arvonmäärityksen yhteydessä tämä ei välttämättä onnistu. Jos tietoaaineisto päätetään säilyttää ainoastaan pseudonymisoidussa muodossa, tämä saattaa vaikuttaa tietoaaineiston eheyteen ja luotettavuuteen tavoilla, jotka vaarantavat yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvalla käsittelyllä tavoiteltavat päämäärät.

Toinen arvonmääritysvaiheen pseudonymisointiin liittyvä ongelma on se, että pseudonymisoinnilla usein rajoitetaan merkittävästi ja pysyvästi tietoaaineistojen tulevaa käyttöä, esimerkiksi sitä, millaista tutkimusta näiden aineistojen perusteella voidaan tehdä. Lähtökohtaisesti pseudonymisointi estää tiettyä yksilöä koskevien tietojen hakemisen tietoaaineistosta, ja tämä voi merkittävästi hankaloittaa esimerkiksi yksilöitä, sukuja, paikallisyhteisöjä, vähemmistöjä tai historiallisesti marginalisoituja ryhmiä koskevan tutkimuksen tekemistä. Toisaalta yksilöt toimivat usein myös linkkinä eri tietoaaineistojen välillä, mikä mahdollistaa esimerkiksi eri rekistereissä olevien tietojen yhdistelemisen. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osassa korostetaankin rekisteritietojen yhdistämisen merkitystä erityisesti lääketieteellisessä ja yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa: esimerkiksi yhteiskuntatieteissä ”rekistereiden pohjalta tehty tutkimus antaa tutkijoille mahdollisuuden saada keskeistä tietämystä useiden yhteiskunnallisten tilanteiden, esimerkiksi työttömyyden ja koulutuksen pitkän aikavälin vastaavuussuhteesta muihin elämäntilanteisiin”.¹⁶⁰ Jos kuitenkin tietoaaineistot arkistoidaan ainoastaan pseudonymisoidussa muodossa, tämän tyyppisen tutkimuksen tekeminen voi merkittävästi vaikeutua. Näin tunnistettavuutta rajaamalla toteutettavaa tietojen minimointia on arvioitava myös suhteessa tieteen ja tutkimuksen vapauteen, joka on esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä tunnustettu osaksi EIS 10 artiklassa suojattua sananvapautta. EIT on muun muassa katsonut, että oikeus saada pääsy alkuperäisiin asiakirjalähteisiin oikeutettua historian tutkimusta varten oli olennainen osa tutkijan sananvapautta.¹⁶¹ EIT on myös pitänyt sananvapauden loukkauksena sitä, että tutkijoilta oli (muun muassa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan vedoten) kielletty pääsy alkuperäisdokumentteihin, jotka sisälsivät tietoa Stalinin vainojen aikaisesta NKVD-upseerien ja syyttäjien toiminnasta sekä kyyditysten uhreiksi joutuneista henkilöistä.¹⁶²

4.4 Oikeasuhtaisuusharkinta osana arvonmääritystä

Kolmas tietojen minimoinnin periaatteen ulottuvuus eli niin sanottu oikeasuhtaisuusulottuvuus tarkoittaa sitä, että tietojen minimoinnin periaatteen toteutumista

¹⁵⁹ UNESCO Universal Declaration on Archives 26.11.2011 (36 C/COM.CI/DR.1), s. 3.

¹⁶⁰ TSA johdanto-osan 157 kappale.

¹⁶¹ EIT Kenedi v. Unkari, nro 31475/05, 26.8.2009, kohta 43.

¹⁶² EIT Suprun ym. v. Venäjä, nro 58029/12, 18.6.2024, kohdat 88, 93–103.

arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös se, kuinka vakavaa puuttumista rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin tietojenkäsittely merkitsee. Yleisen tietosuojasetuksen tietojen minimoinnin periaatetta koskevissa kohdissa tätä ei eksplisiittisesti sanota. Sen sijaan vuonna 2018 hyväksytyn Euroopan neuvoston tietosuojayleissopimuksen muutospöytäkirjan¹⁶³ yhteydessä tietojen minimoinnin periaatteen (tietosuojayleissopimuksen 5(2)(c) artikla) on katsottu sisältävän myös tällaisen oikeasuhtaisuusharkinnan. Muutospöytäkirjaa koskevassa selittävässä raportissa todetaan, että jos tiettyjen henkilötietojen käsittely merkitsisi kohtuutonta puuttumista yksilön perusoikeuksiin ja vapauksiin, niitä tulisi pitää käsittelytarkoituksiin nähden liiallisina ja siten tietojen minimoinnin periaatteen vastaisina.¹⁶⁴ Oikeuskirjallisuudessa onkin tulkittu, että myös TSA 5(1)(c) artiklassa turvattu tietojen minimoinnin periaate estää sellaisten tietojen käsittelyn, joka merkitsisi kohtuutonta puuttumista rekisteröidyn oikeuksiin ja intresseihin, esimerkiksi sen, että työnantaja keräisi tietoa työnhakijan yksityisestä huumeidenkäytöstä.¹⁶⁵

Euroopan unionin tuomioistuin ei toistaiseksi ole oikeuskäytännössään ottanut nimenomaisesti kantaa siihen, edellyttääkö tietojen minimoinnin periaate punnintaa rekisteröidyn oikeuksiin kohdistuvan puuttumisen ja tietojenkäsittelyllä tavoiteltavien päämäärien välillä. Tällaista tulkintaa kuitenkin tukee se, että EUT on katsonut, että tietojen minimoinnin periaate ”ilmentää suhteellisuusperiaatetta”,¹⁶⁶ ja myös viitannut siihen ”oikeasuhtaisuutta koskevana vaatimuksena”.¹⁶⁷ Yleensä tuomioistuin on kuitenkin tarkastellut tietojen minimoinnin periaatetta osana laajempaa henkilötietojen käsittelyn laillisuuden arviointia, jolloin tietojen minimoinnin vaatimuksen tarkastelu liittyy läheisesti yhteen TSA 6(1) artiklaan perustuvan tarpeellisuus- ja oikeasuhtaisuusharkinnan kanssa.¹⁶⁸ Erityisesti silloin, kun henkilötietoja käsitellään tietosuojasetuksen 6(1) artiklan c tai e alakohdan nojalla lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi, käsittelyn perustana olevan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön edellytetään olevan oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden (TSA 6(3) artikla). Viime kädessä kyse on siitä, että henkilötietojen käsittelyn mahdollistaminen yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa

¹⁶³ Modernised Convention for the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data (Convention 108+), 18.5.2018, <https://rm.coe.int/convention-108-convention-for-the-protection-of-individuals-with-regar/16808b36f1>, viitattu 30.9.2024.

¹⁶⁴ ”The requirement of paragraph 4.c. that data be “not excessive” first requires that data processing should be limited to what is necessary for the purpose for which it is processed. It should only be processed if, and as long as, the purposes cannot reasonably be fulfilled by processing information that does not involve personal data. Furthermore, this requirement not only refers to the quantity, but also to the quality of personal data. Personal data which is adequate and relevant but would entail a disproportionate interference in the fundamental rights and freedoms at stake should be considered as excessive and not be processed.” Explanatory Report to the Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, 10.10.2018 (CETS 223), kohta 52.

¹⁶⁵ de Terwangne 2020, s. 317.

¹⁶⁶ Tuomio 2.3.2023, Norra Stockholm Bygg, C-268/21, EU:C:2023:145, kohta 54; vastaavasti tuomio 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Liikenneviranomaispisteet), C-439/19, EU:C:2021:504, kohta 98.

¹⁶⁷ Tuomio 24.2.2022, Valsts ieņēmumu dienests, C-175/20, EU:C:2022:124, kohta 83.

¹⁶⁸ esim. Tuomio 11.12.2019, Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA, C-708/18, EU:C:2019, kohta 48; tuomio 1.8.2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, kohta 93; tuomio 20.10.2022, Digi, C-77/21, EU:C:2022:805, kohta 57–58.

voidaan nähdä henkilötietojen suoja ja yksityiselämän suoja koskevien perusoikeuksien rajoituksena, jolloin tarpeellisuus- ja oikeasuhtaisuusvaatimus juontuu EU:n perusoikeuskirjan 52(1) artiklasta. Riippumatta siis siitä, tulkitaanko tietojen minimoinnin periaatteen jo itsessään kieltävän sellaisten tietojen käsittelyn, joka merkitsisi kohtuutonta puuttumista yksilön oikeuksiin ja vapauksiin, oikeasuhtaisuusvaatimus tulee yleensä joka tapauksessa osaksi henkilötietojen käsittelyn laillisuuden arviointia käsittelyn oikeusperustaa koskevan sääntelyn eli TSA 6 artiklan kautta.

Arvonmäärityksen yhteydessä oikeasuhtaisuusharkinta liittyy sen arvioimiseen, voidaanko tiettyjen tietojen määräämisen arkistoitavaksi katsoa merkitsevän kohtuutonta puuttumista rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin. Euroopan unionin tuomioistuimen henkilötietojen suojaan liittyvässä oikeuskäytännössä oikeasuhtaisuutta on tyypillisesti arvioitu määrittelemällä, miten vakavaa puuttumista yksityiselämän kunnioittamista ja henkilötietojen suoja koskeviin perusoikeuksiin käsittely merkitsee, ja tarkastelemalla, onko puuttumisella tavoitellun yleisen edun mukaisen tavoitteen tärkeys oikeassa suhteessa tähän vakavuuteen.¹⁶⁹ Puuttumisen vakavuuden arvioimisessa on tuomioistuimen mukaan otettava huomioon muun muassa ”kyseisten henkilötietojen luonne ja erityisesti se, ovatko ne mahdollisesti arkaluonteisia, sekä kyseisten tietojen käsittelyn luonne ja konkreettiset toteuttamistavat, kuten erityisesti niiden henkilöiden määrä, joilla on oikeus saada näitä tietoja, sekä tavat, joilla oikeus saada näitä tietoja toteutetaan.”¹⁷⁰ Tämän jälkeen näiden seikkojen painoarvoa on verrattava niiden yleisen edun mukaisten tavoitteiden tärkeyteen, joita henkilötietojen käsittelyllä tavoitellaan. Tässä vertailussa tuomioistuin on ottanut huomioon muun muassa sen, kuinka tärkeänä kyseisiä tavoitteita yleisesti ottaen pidetään ja kuinka vahvaa oikeudellista suoja niihin kohdistuu, mutta myös sen, kuinka vahva yleinen etu liittyy tiettyjen tietojen (esim. tietyssä asemassa olevaa henkilöä koskevien) tietojen käsittelyyn.¹⁷¹

Arkistointia koskevaan päätöksentekoon liittyvässä oikeasuhtaisuusharkinnassa tulisi siis ensinnäkin arvioida sitä, millaista puuttumista yksilön oikeuksiin ja vapauksiin, erityisesti yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan, kyseisten tietojen arkistointi merkitsee. EUT:n oikeuskäytännön perusteella voidaan tunnistaa tietyntyyppisiä tietoja, joiden käsittely merkitsee lähtökohtaisesti tavallista vakavampaa puuttumista yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia tietoja ovat ainakin TSA 9(1) artiklassa tarkoitetut erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot,¹⁷² jotka johdanto-osan 51 kappaleen mukaan ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta ja joiden käsittely voi siksi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja vapauksille, sekä TSA 10 artiklassa tarkoitetut rikoksiin ja

¹⁶⁹ Tuomio 1.8.2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, kohta 98.

¹⁷⁰ Tuomio 11.12.2019, Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA, C-708/18, EU:C:2019, 57 kohta; tuomio 1.8.2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, kohta 99.

¹⁷¹ Tällaisesta harkinnasta esim. tuomio 1.8.2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, kohdat 106–111.

¹⁷² Tuomio 24.9.2019, GC ym. (Arkaluonteisten tietojen poistaminen hakutulosten luettelosta), C-136/17, EU:C:2019:773, kohta 44; tuomio 1.8.2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, kohta 126.

rikostuomioihin liittyvät tiedot¹⁷³. Toisaalta henkilötietojen käsittely voi merkitä vakavaa puuttumista yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan, vaikka yksittäiset käsiteltävät tiedot tai tietoryhmät eivät olisikaan erityisen arkaluonteisia. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun käsittely mahdollistaa rekisteröityä koskevan yksityiskohtaisen profiilin luomisen¹⁷⁴ tai kun tietojen kokonaisuus mahdollistaa tarkkojen päätelmien tekemisen henkilöiden yksityiselämästä, kuten elämäntavoista, oleskelupaikoista, liikkumisesta, toiminnasta ja näiden henkilöiden sosiaalisista suhteista ja sosiaalisesta ympäristöstä.¹⁷⁵ Arkistointia koskevan arvonmäärityksen yhteydessä myös esimerkiksi tietojen ikä, rekisteröityjen määrä, alkuperäisen käsittelyn tarkoitukset ja muut kontekstuaaliset seikat voivat osaltaan vaikuttaa siihen, kuinka vahvaa puuttumista yksilön oikeuksiin tietojen arkistoinnin katsotaan merkitsevän.

Toisaalta puuttumisen vakavuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös se, millaista puuttumista yksilön oikeuksiin ja vapauksiin tietojen arkistointi merkitsee. Arkistointia koskevalla päätöksenteolla ei pääsääntöisestä määritellä tietojen tulevan käytön laajuutta tai niitä edellytyksiä, joita tietoja voidaan luovuttaa, vaan kyse on ennen kaikkea siitä, että tiedot määrätään säilytettäväksi myös alkuperäisen käyttötarkoituksen päättymisen jälkeen ja mahdollistetaan näin niiden myöhempi käsittely yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Tästä huolimatta päätös henkilötietojen arkistoinnista merkitsee jo lähtökohtaisesti jonkinasteista puuttumista yksilön perusoikeuksiin. Sekä EUT:n että EIT:n oikeuskäytännössä on katsottu, että henkilötietojen säilyttäminen voi jo sellaisenaan merkitä puuttumista yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan, riippumatta siitä miten laajaa muuta käyttöä tai tiedonsaantioikeuksia aineistoon kohdistuu tai aiheutuuko tästä puuttumisesta yksilölle haittaa.¹⁷⁶ Arkistointia koskeva päätöksenteko on kuitenkin vain yksi osa henkilötietojen käsittelyä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Siihen, miten suuria riskejä rekisteröidyllä saattaa arkistointikäsittelystä koitua, vaikuttavat monet muutkin asiat kuin pelkkä arkistointia koskeva päätöksenteko, muun muassa se, millä edellytyksillä arkistoituja tietoja voidaan luovuttaa tutkijoiden ja muun yleisön käytettäväksi ja onko tiedot esimerkiksi säädetty salassa pidettäviksi.

Oikeasuhtaisuusharkinnan toinen vaihe on se, että yksilön perusoikeuksiin kohdistuvan puuttumisen vakavuutta verrataan henkilötietojen käsittelyllä (eli tässä tapauksessa tietojen arkistoinnilla) tavoiteltavien yleisen edun mukaisten tavoitteiden tärkeyteen. Yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tehtävä käsittely liittyy yleisesti ottaen useiden EU-oikeudessa tunnustettujen oikeushyvien suojelemiseen. Arkistoinnilla esimerkiksi turvataan ja

¹⁷³ Tuomio 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Liikenne-rikkomuspisteet), C-439/19, EU:C:2021:504, kohta 75, 112; tuomio 7.3.2024, Endemol Shine Finland, C-740/22, EU:C:2024:216, kohta 54.

¹⁷⁴ Tuomio 13.5.2014, Google Spain ja Google, C-131/12, EU:C:2014:317, kohta 80; tuomio 6.10.2020, La Quadrature du Net ym., C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791, kohta 117.

¹⁷⁵ Tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland, C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, kohta 27 ja 37; tuomio 5.4.2022, Commissioner of An Garda Síochána ym., C-140/20, EU:C:2022:258, kohta 45; ks. myös tuomio 1.8.2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, kohta 101.

¹⁷⁶ Esim. tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland, C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, kohta 33–34; EIT Rotaru v. Romania, nro 28341/95, 4.5.2000, kohta 46.

edistetään yksilön perusoikeutena suojattuja sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta (POK 11 artikla), taiteen ja tutkimuksen vapautta (POK 13 artikla), kulttuurista, uskonnollista ja kielellistä monimuotoisuutta (POK 22 artikla), samoin kuin Euroopan kulttuuriperinnön vaalimista ja kehittämistä, joka on mainittu yhtenä unionin tavoitteista SEU 3(3) artiklassa. Se, mikä merkitys tiettyjen henkilötietojen arkistoinnilla on näiden eri tavoitteiden toteutumisen kannalta, voi toki yksittäisissä tilanteissa vaihdella. Joka tapauksessa EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa yleisen edun mukaiset arkistointitarkoitukset on tunnustettu sellaisiksi oikeudellisesti suojatuiksi yleisen edun mukaisiksi tavoitteiksi, jotka voivat oikeuttaa niin tavallisten henkilötietojen kuin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvienkin tietojen käsittelyn (ks. TSA 9(2)(j) artikla). Tietosuojasetuksen sääntelystä ei esimerkiksi käy ilmi, että olisi joitakin henkilötietoja tai henkilötietojen ryhmiä, joiden arkistointia tulisi pitää niin vakavana puuttumisena yksilön perusoikeuksiin, että niitä ei voitaisi lainkaan arkistoida tai käsitellä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Sen sijaan on ainakin periaatteessa mahdollista, että yksittäisessä tapauksessa tiettyjen tietojen arkistoinnin voitaisiin katsoa muodostuvan niin vakavaksi puuttumiseksi yksilön perusoikeuksiin, että käsittelyä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa ei voitaisi pitää oikeasuhtaisena.

Myös kansallisen tietosuojalain 4 §:n 4 kohdassa edellytetään punnintaa rekisteröidyn oikeuksien ja arkistointikäsittelyllä tavoiteltavan yleisen edun mukaisen tavoitteen välillä, jotta yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuva henkilötietojen käsittely olisi lainmukaista. Säännöksessä puhutaan ”rekisteröidyn oikeuksista”, ja esitöiden valossa on hieman epäselvää, viitataan tällä TSA 12–22 artikloissa tarkoitettuihin rekisteröidyn oikeuksiin – joista poikkeaminen on siis suurelta osin mahdollista tietosuojalain 32 §:n perusteella – vai yleisemmin rekisteröitynä olevan luonnollisen henkilön oikeuksiin ja vapauksiin, kuten oikeuteen yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan. Joka tapauksessa tietosuojalain 4 §:n 4 kohtaa lienee luontevaa tulkita niin, että arkistointia koskevan päätöksenteon yhteydessä tulisi tehdä oikeasuhtaisuuden arviointi, jossa rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvan puuttumisen vakavuutta arvioidaan suhteessa tietojen merkitykseen arkistointitarkoituksissa tapahtuvan käsittelyn tavoitteiden saavuttamisen kannalta, esimerkiksi suhteessa tietojen tutkimukselliseen tai kulttuuriperintöön liittyvään merkitykseen.¹⁷⁷ Tällainen lähestymistapa on omaksuttu ainakin arkistolain muutosesityksessä, jossa arvonmäärityksen osalta todetaan, että

Oikeasuhtaisuuden arvioinnissa tulee arvioida rekisteröidyille koituvia riskejä. Riskit ovat lähtökotaisesti sitä suuremmat mitä arkaluonteisimmista tiedoista on kyse. Toisaalta tällaiset tiedot voivat olla myös tutkimuksen kannalta merkityksellisimpiä. Arkaluonteisten eli erityisiä henkilötietoryhmiä sisältävässä käsittelyssä Kansallisarkiston tulee ottaa erityisesti huomioon ovatko tiedot yleishyödyllisesti arkistoitavia, mikä tarkoittaa, että erityisiin henkilötietoryhmiin sisältyviä tietoja on arvioitava erityisen huolellisesti sekä perusteltava niiden tarve arkistointitarkoituksen kannalta. Arvonmääritys ja siihen liittyvä päätöksenteko onkin arkistointitarkoituksen perustelua ja dokumentointia.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Ks. HE 9/2018 vp, s. 83.

¹⁷⁸ HE-luonnos 4.4.2022, s. 64.

Kotimaisen sääntelyn näkökulmasta arkaluonteisten henkilötietojen arkistointikynnystä voidaankin pitää jossain määrin korkeampana kuin tavallisten henkilötietojen osalta. Tällaista tulkintaa tukee myös perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisesti arkaluonteisina pidettäviä henkilötietoja koskeva lausuntokäytäntö. Perustuslakivaliokunta on muun muassa katsonut arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä, joten tällaista sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta.¹⁷⁹ Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille, ja siksi arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.¹⁸⁰

Tästä huolimatta myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voidaan määrätä arkistoivaksi, sillä tietosuojalain 6.1 §:n 8 kohdan perusteella arkaluonteisten henkilötietojen käsittelykieltoa ei sovelleta silloin, kun tutkimus- ja kulttuuriperintöaineistoja käsitellään yleishyödyllisissä arkistointitarkoituksissa. Viittaus arkistointitarkoitusten ”yleishyödyllisyyteen” tarkoittaa tietosuojalain esitöiden mukaan ennen kaikkea sitä, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely arkistointitarkoituksissa on mahdollista vain tietyt kriteerit täyttävälle toimijoille. Hallituksen esityksen mukaan arkistointitarkoituksen yleishyödyllisyyttä arvioitaessa ”voidaan huomiota kiinnittää esimerkiksi siihen, onko rekisterinpitäjän lakisääteinen tai sääntömääräinen tehtävä tutkimus- tai kulttuuriperintöaineistojen tallentaminen ja saataville saattaminen. Lisäksi huomiota tulisi kiinnittää siihen, perustuuko arkistotoiminta julkisesti saatavilla olevaan suunnitelmaan.”¹⁸¹ ”Yleishyödyllisten arkistointitarkoitusten” käsite ei siis vaikuttaisi viittaavan siihen, että arkistoitavaksi määrättävillä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvilla tiedoilla tulisi esimerkiksi olla poikkeuksellisen merkittävää tutkimuksellista tai kulttuuriperintöön liittyvää merkitystä. Tietosuojalain valossa vaatimus onkin luontevaa tulkita eräänlaisena suojatoimena, jolla rajataan niiden toimijoiden joukkoa, jotka voivat käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa.

Arkistointikäsittelyssä sovellettavat suojatoimet toki liittyvät arkistointia koskevan päätöksenteon yhteydessä tehtävään oikeasuhtaisuusharkintaan. EUT:n oikeuskäytännön perusteella käsittelyn oikeasuhtaisuus edellyttää myös sitä, että rekisteröidyllä on oltava

¹⁷⁹ Perustuslakivaliokunnan lausunto 37/2013 vp hallituksen esityksestä laeiksi lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä, rikosrekisterilain muuttamisesta sekä rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain muuttamisesta, s. 2; perustuslakivaliokunnan lausunto 29/2016 vp valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihto ja ECRIS), s. 5; perustuslakivaliokunnan lausunto 1/2018 vp hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 3; perustuslakivaliokunnan lausunto 14/2018 vp hallituksen esityksestä EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, s. 5.

¹⁸⁰ PeVL 14/2018 vp, s. 5; myös esim. perustuslakivaliokunnan lausunto 3/2017 vp valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmäksi (ETIAS), s. 5.

¹⁸¹ HE 9/2018 vp, s. 91.

riittävät takeet väärinkäytön vaaroja vastaan.¹⁸² Tuomioistuin on muun muassa edellyttänyt, että tietojen minimoinnin periaatteessa ilmaistun oikeasuhtaisuusvaatimuksen täyttämiseksi

käsittelyn perustana olevassa säännöstössä on säädettävä selkeistä ja täsmällisistä kyseessä olevan toimenpiteen ulottuvuutta ja soveltamista koskevista säännöistä, joissa asetetaan vähimmäisvaatimukset, jotta henkilöillä, joiden henkilötiedot ovat kyseessä, on riittävät takeet, joiden avulla näitä tietoja voidaan tehokkaasti suojata väärinkäytön vaaroilta. Kyseisen säännösten on oltava kansallisen oikeuden mukaan laillisesti sitova, ja siinä on erityisesti mainittava, missä olosuhteissa ja millä edellytyksin tällaisten tietojen käsittelyä koskeva toimenpide voidaan toteuttaa, jotta taataan, että puuttuminen rajoittuu täysin välttämättömään.¹⁸³

Näitä näkökohtia on pidetty erityisen tärkeinä silloin, kun on suojattava henkilötietojen erityisryhmää eli arkaluonteisia tietoja¹⁸⁴ tai kun henkilötiedot saatetaan suuren yleisön ja siis mahdollisesti rajoittamattoman henkilömäärän saataville¹⁸⁵. Arkistointikäsittelyn erityispiirteenä voidaankin pitää sitä, että rekisteröidyn mahdollisuudet suojautua henkilötietojen käsittelyyn liittyviltä riskeiltä ovat normaalia rajatummalla, sillä tietosuojasetus ja tietosuojalain 32 § mahdollistavat melko laajan rekisteröidyn oikeuksista poikkeamisen. Rekisteröity ei siis yleensä voi esimerkiksi vaatia sellaisten häntä koskevien tietojen poistamista, jotka on lain tai arkistoviranomaisen päätöksen nojalla arkistoitu (ks. TSA 17(3)(d) artikla), tai vastustaa tällaisten tietojen käsittelyä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa (tietosuojalain 32 §). Tanskassa korkein oikeus (*Højesteret*) onkin katsonut, että EIS 8 artiklassa turvattu oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta ei anna yksilölle oikeutta vaatia arkistolain mukaisessa järjestyksessä arkistoon siirrettyjen päiväkirjakopioiden tuhoamista tai palauttamista.¹⁸⁶ *Højesteret* korostaa muun muassa sitä, että säilyttämisen ja hävittämisen yksilöllinen arviointi yksittäisten asiakirjojen tai asioiden tasolla tarkoittaisi erittäin merkittävää resurssien kulutusta ja arkistointiprosessin huomattavaa viivästymistä ja siihen liittyisi myös riski epävarmuudesta ja mielivallasta arkistoinnin yhteydessä.¹⁸⁷ Tietosuojasääntelyyn perustuvien rekisteröidyn oikeuksien rajoittaminen korostaakin entisestään yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvassa käsittelyssä noudatettavien suojatoimien (TSA 89(1) artikla ja TSA 9(2)(j) artikla) merkitystä myös oikeasuhtaisuusharkinnan näkökulmasta, sillä asianmukaiset suojatoimet voivat osaltaan vähentää rekisteröidylle arkistointikäsittelystä mahdollisesti koituvien riskien vakavuutta ja todennäköisyyttä.

¹⁸² Esim. tuomio 22.11.2022, Luxembourg Business Registers, C-37/20 ja C-601/20, EU:C:2022:912, kohdat 65, 77.

¹⁸³ Tuomio 24.2.2022, Valsts ierēnumu dienests, C-175/20, EU:C:2022:124, kohta 83, ks. myös tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland, C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, kohta 54.

¹⁸⁴ Tuomio 6.10.2020, Privacy International, C-623/17, EU:C:2020:790, kohta 68.

¹⁸⁵ Tuomio 22.11.2022, Luxembourg Business Registers, C-37/20 ja C-601/20, EU:C:2022:912, kohta 65.

¹⁸⁶ *Højesterets dom* 18.4.2024, BS-49623/2023–HJR, <https://www.domstol.dk/media/zo2dthlb/49623-2023-anonymiseret-dom-til-hjemmesiden.pdf>, viitattu 30.9.2024.

¹⁸⁷ ”Højesteret finder, at en individualiseret bevarings- og kassationsvurdering på dokument- eller sagsniveau ville indebære et endog meget betydeligt ressourceforbrug og en stor forsinkelse i arkiveringsprocessen. En sådan vurdering ville endvidere medføre risiko for usikkerhed og vilkårlighed i forbindelse med arkiveringen.” BS-49623/2023–HJR, s. 89.

4.5 Tietojen minimoinnin periaate ja arkistointia koskeva päätöksenteko

EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa tietojen minimoinnin periaatteelle voidaan tunnistaa kolme eri ulottuvuutta, jotka kaikki osaltaan vaikuttavat periaatteen soveltamiseen arkistointia koskevassa päätöksenteossa. Näistä ehkä keskeisin on tietojen minimoinnin periaatteen sisällöllinen ulottuvuus, joka edellyttää arkistoinnin kohdistuvan vain sellaisiin tietoihin, jotka ovat asianmukaisia, olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa henkilötietojen käsittelyn tarkoituksiin. Arkistoinnin tarkoitusten kannalta asianmukaisten, olennaisten ja tarpeellisten tietojen tunnistaminen onkin keskeinen osa arvonmäärittystä, johon päätös julkishallinnon tietoaaineistojen arkistoinnista perustuu. Arvonmäärittämisessä käytettävä kriteeristö onkin keskeinen keino osoittaa, että käsittely yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa kohdistuu ainoastaan niihin tietoihin, jotka ovat asianmukaisia, olennaisia ja tarpeellisia suhteessa käsittelyn tarkoituksiin. Vaikka arvonmäärittäiskriteereillä ei ehkä pystytä aukottomasti todistamaan, että arkistoitavaksi valitut tiedot todella rajoittuvat siihen, mikä on tarpeellista suhteessa käsittelyn tarkoituksiin (koska tähän emme voi tietää), niiden avulla tapahtuva arkistointipäätösten perusteleminen on silti keskeinen keino osoittaa, että tietojen minimoinnin periaatetta on arkistointia koskevassa päätöksenteossa noudatettu. Toisaalta on hyvä huomata, että tietojen minimoinnin periaate asettaa tiettyjä vaatimuksia myös arvonmäärittämisessä käytettäville kriteereille. Jotta tietojen (sisällöllinen) minimointi olisi arkistointia koskevan päätöksenteon yhteydessä mahdollista, kriteerien tulisi pystyä paitsi tunnistamaan arkistointitarkoitusten kannalta asianmukaiset, olennaiset ja tarpeelliset tiedot myös rajaamaan arkistoitavat tiedot ainoastaan niihin, jotka ovat todella tarpeen käsittelyn tarkoitusten saavuttamiseksi.

Arkistointia koskevan päätöksenteon yhteydessä tietojen minimoinnin periaatteen tunnistettavuusulottuvuus puolestaan edellyttää sen arvioimista, olisiko arkistointikäsittelyllä tavoiteltavat päämäärät mahdollista saavuttaa arkistoimalla tiedot muodossa, joka ei mahdollista rekisteröityjen tunnistamista. Kyse olisi siis tyypillisesti tietoaaineistojen arkistoisesta pseudonymisoidussa (tai anonymisoidussa) muodossa. Käytännössä mahdollisuudet julkishallinnon tietoaaineistojen arkistointiin ainoastaan pseudonymisoidussa muodossa ovat rajalliset, sillä pseudonymisointi saattaa monissa tilanteissa vaarantaa niiden tarkoitusten täyttämisen, joita arkistointikäsittelyllä tavoitellaan. Tällaisissa tilanteissa yleisen tietosuoja-asetuksen ei voida myöskään katsoa pseudonymisointia edellyttävän. TSA 89(1) artiklassa tietojen minimoinnin periaate on kuitenkin vahvasti kytketty pseudonymisointiin ja myös tietosuojalain 6.2 §:ssä pseudonymisointi nostetaan esiin yhtenä erityisiin henkilötietoryhmiin liittyvien tietojen käsittelyyn sovellettavana suojatoimena. Siksi pseudonymisoinnin mahdollisuuteen olisi hyvä kiinnittää huomioita myös päätettäessä arkistoitavaksi määriteltävistä tiedoista ja tarvittaessa perustella, miksi tietojen arkistointi pseudonymisoidussa muodossa ei ole mahdollista.

Oikeasuhtaisuusulottuvuus taas viittaa siihen, että päätös henkilötietojen arkistoisesta ei saa merkitä kohtuutonta puuttumista rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin. Tietojen minimoinnin periaatteeseen kytkeytyvä oikeasuhtaisuusharkinta tarkoittaa näin sitä, että tietojen

arkistoinnin aiheuttaman rekisteröidyn perusoikeuksiin puuttumisen vakavuutta arvioidaan suhteessa näiden tietojen arkistoinnilla tavoiteltaviin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin. Myös tietosuojalain sääntelyn perusteella tällaisen oikeasuhtaisuusharkinnan tulisi olla osa arkistointia koskevaa päätöksentekoa. Oikeasuhtaisuusharkinnan osalta onkin hyvä huomioda, että jo pelkkä tietojen arkistointi voi merkitä puuttumista rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin. Toisaalta EU:n yleinen tietosuoja-asetus kuitenkin mahdollistaa myös sen, että esimerkiksi arkaluonteisena pidettäviä henkilötietoja voidaan arkistoida ja käsitellä muutenkin yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa.

Käytännössä se, miten tietojen minimoinnin periaatetta arkistoitavaksi määriteltävistä tiedoista päätettäessä sovelletaan, tulee näkyväksi ennen kaikkea arkistointia koskevan päätöksen perustelujen kautta. Näin arkistointipäätöksen perusteluilla on keskeinen merkitys sen arvioimisessa, voidaanko tietojen arkistointi ja niiden myöhempää (muuta) käsittelyä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa pitää tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain näkökulmasta lainmukaisena.

5 Johtopäätökset

Tässä selvityksessä on tarkasteltu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaikutuksia arkistoinnin edellytyksiin erityisesti kahdesta näkökulmasta: miten EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa määritellään, milloin tietoja käsitellään yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa, ja miten tietojen minimoinnin periaate tulisi huomioida julkishallinnon arkistointia koskevassa päätöksenteossa. Yleisesti ottaen yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia koskeva sääntely on tietosuoja-asetuksessa jätetty melko väljäksi ja tulkinnanvaraiseksi. Osittain kyse on siitä, että asetuksessa on tietoisesti jätetty jäsenvaltiolle liikkumavaraa täsmentää ja mukauttaa kansallisesti arkistointia koskevaa sääntelyä. Osittain kyse taas on siitä, että yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia koskeva sääntely on tietosuoja-asetuksessa usein varsin monitulkintaista eikä asetuksessa säädellä kovinkaan tarkasti monia arkistointitarkoituksissa tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn kannalta olennaisia kysymyksiä.

Yksi tietosuoja-asetuksessa vain väljästi säännellyistä kysymyksistä on siirtymä alkuperäisistä käyttötarkoituksista yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin. Tietosuoja-asetuksen systematiikassa nämä muodostavat kaksi toisistaan selvästi erillistä käyttötarkoitusta, jotka kuitenkin voivat olla myös samanaikaisia ja osittain päällekkäisiä. Tietosuoja-asetuksen sääntelystä ei esimerkiksi voida päätellä, että käsittely yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa voisi alkaa vasta alkuperäisiä käsittelytarkoituksia varten tapahtuvan käsittelyn päätyttyä. Tietosuoja-asetuksessa ei myöskään tarkemmin määritellä, millaisia tiedonintressejä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten suoritettava henkilötietojen käsittely palvelee. Arkistointikäsittely kohdistuu tietoihin, joilla on ”pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä”, mutta tietosuoja-asetuksessa ei oteta kantaa siihen, tuleeko tämän merkityksen olla nimenomaan historiallista, kulttuurista, tutkimuksellista tai kulttuuriperintöön liittyvää vai voiko se olla esimerkiksi oikeudellista tai hallinnollista merkitystä. Jonkinlaisia reunaehtoja tietosuoja-asetuksesta voidaan kuitenkin johtaa arkistointikäsittelyn aloittamiselle. Näistä yksi on ainakin se, että arkistoitavilla tiedoilla tulee olla ”pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä”, toinen puolestaan se, että jos tietoja käsitellään samanaikaisesti yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia ja alkuperäisiä käyttötarkoituksia varten, tämän rinnakkaisen arkistointikäsittelyn tulee olla tarpeen arkistoinnilla tavoiteltavien päämäärien saavuttamiseksi, esimerkiksi tietoaineistojen säilyvyyden turvaamiseksi tai käytettävyyden edistämiseksi.

Suomessa julkishallinnon tiedonhallintaa (ja arkistointia) koskevassa lainsäädännössä arkistoinnin alue on määritelty jossain määrin kapeammaksi kuin mitä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely mahdollistaisi. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että arkistointitarkoituksissa tapahtuvan käsittelyn on tulkittu voivan alkaa vasta alkuperäisiä käsittelytarkoituksia varten määritellyn säilytysajan päättymisen jälkeen. Tiedonhallintalaki on hieman monitulkintainen sen suhteen, olisiko tietoaineistojen arkistointi tai arkistoon siirtäminen mahdollista toteuttaa myös ennen säilytysajan päättymistä, mutta ainakin vuoden 2022 arkistolain muutosesityksessä on otettu se lähtökohta, että arkistointikäsittely voisi alkaa ja arkistoon siirtäminen tapahtua vasta säilytysajan päätyttyä. Tältä osin kotimainen sääntely

poikkeaa Ruotsin ja Tanskan arkistolainsäädännöistä, joissa arkistointia ei ole sidottu alkuperäisiä käyttötarkoituksia varten tapahtuvan käsittelyn lopettamiseen, vaan arkistointikäsittelyn alkamisen kriteerit on määritelty lainsäädännössä erikseen joko arkistoimisen (Ruotsi) tai julkiseen arkistoon siirtämisen (Tanska) kautta.

Toinen syy, jonka vuoksi yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tapahtuvan käsittelyn alue jää kotimaisessa sääntelyssä kapeaksi on se, että Suomessa hallinnollisia tai oikeudellisia tarpeita palveleva tietojen säilyttäminen jäsennetään pääsääntöisesti osaksi säilyttämisvaihetta eli alkuperäisiä käsittelytarkoituksia varten tapahtuvaa käsittelyä. Näin arkistointitarkoituksissa tapahtuva käsittely ymmärretään asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymisen ja saatavuuden turvaamisena erityisesti tutkimuksellisia tiedontarpeita varten. Ruotsissa ja Tanskassa sen sijaan oikeudellisiin ja hallinnollisiin tarkoituksiin liittyvä käsittely puolestaan saatetaan helpommin jäsentää osaksi arkistointitarkoituksissa tapahtuvaa käsittelyä. Kotimaisessa sääntelyssä tämä jäsennostapa muodostuu ongelmalliseksi lähinnä siitä syystä, että tietoaineistojen arkistoinnin tai arkistoon siirtämisen tulkitaan olevan mahdollista vasta säilytysajan päätyttyä. Tämän vuoksi osa tutkimuksen tai kulttuuriperinnön kannalta keskeisistä aineistoista, joihin kohdistuu myös pitkäaikaisia oikeudellisia ja hallinnollisia tiedontarpeita, saattaa jäädä kokonaan arkistointitarkoituksissa tapahtuvan käsittelyn ulkopuolelle. Tämä puolestaan voi heikentää niiden perusoikeuksien toteutumista, joita arkistointitarkoituksissa tapahtuvalla käsittelyllä edistetään, ja vaikuttaa näin esimerkiksi sananvapauden, julkisuusperiaatteen, tieteen ja tutkimuksen vapauden sekä kulttuuriperinnön suojan toteutumiseen.

Tietojen minimoinnin periaatteeseen ei liity samanlaista monitulkintaisuutta tai kansallista liikkumavaraa. Pikemminkin siinä on kyse arkistointia koskevan päätöksenteon erityispiirteiden huomioimisesta tietosuoja-asetuksessa säädettyä ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa tulkittua tietojen minimoinnin periaatetta sovellettaessa. Nämä erityispiirteet kytkeytyvät tietojen minimoinnin periaatteen eri ulottuvuuksiin: sisällölliseen ulottuvuuteen, tunnistettavuusulottuvuuteen ja oikeasuhtaisuusulottuvuuteen. Tietojen minimoinnin periaatteen sisällöllinen ulottuvuus – eli vaatimus siitä, että käsiteltävien henkilötietojen on oltava asianmukaisia, olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten tietoja käsitellään – kytkeytyy läheisesti arkistointia koskevassa päätöksenteossa noudatettavien arvonmäärityskriteerien soveltamiseen. Arvonmäärityskriteerit toimivat osaltaan osoituksena siitä, että tietojen minimoinnin periaatetta noudatetaan arkistointia koskevassa päätöksenteossa, sillä arvonmäärityskriteerien kautta voidaan perustella, että arkistoitavilla tiedoilla on esimerkiksi historiallista, kulttuurista tai tutkimuksellista arvoa. Toisaalta tiedon minimoinnin periaate sisältää myös arvonmäärityskriteereihin kohdistuvan vaatimuksen: näiden kriteerien kautta tulisi pystyä paitsi tunnistamaan, millä tiedoilla on ”pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä”, myös rajoittamaan arkistoitavat tiedot ainoastaan sellaisiin, joiden käsittely on todella tarpeen arkistoinnilla tavoiteltavien tarkoitusten saavuttamiseksi.

Tietojen minimoinnin periaatteen voidaan myös katsoa edellyttävän tietojen tunnistettavuuden minimointia, esimerkiksi pseudonymisointia, silloin kun arkistointikäsitteilyn tarkoitukset on mahdollista toteuttaa käsittelemällä tietoja, joista yksittäinen rekisteröity ei ole (välittömästi) tunnistettavissa. Tietojen arkistointi ainoastaan pseudonymisoidussa muodossa voi kuitenkin vaarantaa tietojen autenttisuuden, luotettavuuden ja eheyden, joista huolehtiminen on keskeinen osa arkistointikäsitteilyn tarkoituksia. Vastaavasti päätös arkistoida tiedot ainoastaan pseudonymisoidussa muodossa saattaa merkittävästi rajoittaa tietojen mahdollista tulevaa tutkimus- ja muuta käyttöä. Näistä syistä tietojen minimoinnin periaatetta ei ehkä useinkaan ole mahdollista toteuttaa arkistoitavien tietojen pseudonymisoinnilla. Silti tietojen tunnistettavuuden minimointi on yksi niistä asioista, joita lähtökohtaisesti tulisi arvioida myös arkistointia koskevan päätöksenteon yhteydessä ja tarvittaessa perustella, miksi sitä ei pidetä mahdollisena. Myös oikeasuhtaisuusharkinnalla on oma roolinsa arkistointia koskevassa päätöksenteossa. Siinä arvioidaan, kuinka vakavaa puuttumista rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin päätös tietojen määrittämisestä arkistoitavaksi merkitsee, ja punnitaan tämän puuttumisen vakavuutta suhteessa arkistoinnilla tavoiteltaviin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin. Oikeasuhtaisuusharkinnan näkökulmasta tärkeää on siis tunnistaa ne vaikutukset, joita tietojen arkistoisella voi olla luonnollisen henkilön yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan näkökulmasta, mutta myös tietojen arkistoisimen merkitys niiden perusoikeuksien ja yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen kannalta, jotka edellyttävät menneisyyttä koskevien tietojen säilyttämisen ja saatavuuden turvaamista.