

Asia: VN/23654/2021/

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta. Valtioneuvoston kanslia kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja lausuu seuraavaa:

Perustelut-osion yleiset huomiot ja kommentit

Valtioneuvoston kanslia pitää luonnosta hallituksen esityksestä hyvänä ja kattavana. Arkistolain uudistamiselle on laaja tarve ja lausuttavana oleva hallituksen esitys on kokonaisvaltaisempi sekä laadukkaampi kuin aiempi lausunnolla ollut versio. Valtioneuvoston kanslia pitää ansiokkaana myös hallituksen esityksen perusteluissa esitettyjen arkistointiin ja säilyttämiseen liittyvien eri säännösten ristiriitaisuuksien avaamista. Tästä on hyötyä myöhemmässä viranomaistyössä. Perusteluissa on selvennetty myös arkistotoimeen liittyvää osittain päällekkäistä ja tulkinnanvaraista termistöä. Termien selventäminen ei kuitenkaan täysin toteudu, sillä esimerkiksi termiä hävittäminen ja tuhoaminen käytetään ristiin perusteluosiossa ja varsinaisessa lakiluonnoksessa. Valtioneuvoston kanslian näkemys on, että laissa ja perusteluissa tulisi käyttää vain tiedonhallintalain kanssa yhdenmukaista termiä tuhoaminen.

Valtioneuvoston kanslia on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että hallituksen esitysluonnoksessa ei esitetä muutoksia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999, julkisuuslaki) siltä osin kuin kyseisessä laissa viitataan arkistointilainsäädäntöön. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että uuden arkistointilain säätämisen yhteydessä olisi tarpeen tarkastella myös julkisuuslain 5 §:n 4 momentin ja 27 §:n terminologiaa ja mahdollisia muutostarpeita, jotta niiden soveltamiseen ei jäisi tulkinnanvaraisuuksia uuden arkistointilain voimaan tullessa.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa säädetään julkisuuslain soveltamisesta sisäisen työskentelyn asiakirjoihin. Voimassa olevan säännöksen mukaan julkisuuslakia sovelletaan sisäisen työskentelyn asiakirjoihin vain, jos ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin

liitetään arkistoon, viranomaisen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla. Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 5) on todettu, että voimassa olevassa arkistolaissa ei säädetä asiakirjojen liittämistä arkistoon ja että säännös on osoittautunut oikeuskäytännössä tulkinnanvaraiseksi. Perusteluissa on myös todettu, että julkisuuslain ajantasaistamista koskevan työryhmämietinnön lakiehdotuksessa viranomaisen asiakirjaa koskevalla sääntelyllä ei ole kytkentää arkistolakiin. Valtioneuvoston kanslia toivookin, että uuden arkistointilain säätämisen yhteydessä ajantasaistettaisiin myös julkisuuslain 5 §:n 4 momentti. Mikäli kyseistä säännöstä ei tässä yhteydessä muuteta, aiheuttaa siinä käytetty käsite ”arkistoon liittäminen” jatkossa vain kasvavia soveltamis- ja tulkintaongelmia. Olisi tärkeää, että julkisuuslain soveltamisala keskeisenä hallinnon yleislakina olisi selkeä ja yksiselitteinen.

Esitysluonnoksesta saa sen vaikutelman, että tarkoitus ei ole muuttaa julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaista julkisuuslain sovellettavuutta. Esitysluonnoksen perusteluihin (s. 5 ja 76) sisältyy kuitenkin osittain hieman ristiriitaisia kirjauksia tähän liittyen. Ehdotettu sääntely jättää osin tulkinnanvaraisuutta siinä, että jos sisäisen työskentelyn asiakirjat kuuluvat uuden arkistointilain soveltamisalan piiriin (lakiluonnoksen 6 § 2 mom.), tulevatko ne tällöin myös julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaisesti julkisuuslain soveltamisalan piiriin, ts. onko ne arkistolainsäädännön mukaan liitettävä arkistoon.

Tämä muuttaisi asiantilaa hallituksen arkiston kannalta ja valtioneuvoston kanslia ei kannata tällaista muutosta. Esityksen perusteluita olisikin syytä tältä osin tarkentaa ja tuoda täysin selkeästi ilmi, että esityksen tarkoituksena ei ole laajentaa julkisuuslain 5 §:n 4 momentin soveltamisalaa. Hallituksen arkistoon liittyviä muita kysymyksiä on käsitelty tarkemmin myöhemmin tässä lausunnossa.

Julkisuuslain 27 §:n 1 momentin mukaan arkistolaissa säädetyssä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetyistä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt. Valtioneuvoston kanslia esittää harkittavaksi, että myös kyseisen säännöksen sanamuoto ajantasaistettaisiin vastaamaan uuden arkistointilain käsitteitä. Samalla voisi olla tarpeen tarkastella säännöksen sisältöä myös muutoin, jotta siitä kävisi nykyistä selkeämmin ilmi, mikä taho kussakin tilanteessa kyseisen luvan antaa ja mistä asioista asiakirjat siirtänyt viranomainen voi määrätä toisin.

Säännöskohtaiset kommentit (7.1 Arkistointilaki)

2 luku. Viranomaisten asiakirjojen ja tietoaineistojen arkistointi

4 §. Viranomaiset

Lakiluonnoksen ehdotetussa 4 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitetun tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetetun viranomaisen tai viranomaisiin verrattavan toimielimen toiminnan päätyttyä tässä laissa säädetyistä viranomaisen tehtävistä vastaisi

asettamisesta päättänyt viranomaisen.

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että muotoilu on tarpeellinen ja selkeyttää ministeriöiden yhteydessä toimivien itsenäisten toimielinten asemaa. Käytännössä tällä hetkellä ensisijaisesti toimielin itse ja viime kädessä ministeriö on vastannut toimielimen arkistolain mukaisista tehtävistä. On kuitenkin huomioitava, että toimielimet ovat erittäin heterogeeninen kokonaisuus tiedonhallinnan ja arkistoinnin suhteen. Eri aikoina eri ministeriöissä tehdyt linjaukset toimielinten arkistointiin liittyvistä vastuista ja käytännteistä tuovat kokonaisuuteen oman haasteensa.

5 §. Erityiset säännökset lain soveltamisesta lainsäädäntö- ja hallitusvaltaa käyttävien elinten ja niiden yhteydessä toimivien viranomaisten toimintaan

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston kanslia toimii valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen toimintaan ja toimintatapoihin sekä yhteisiin tietovarantoihin ja tietojärjestelmiin liittyvän tiedonhallinnan osalta julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä ja vastaa tältä osin tiedonhallinnasta ja mainitun lain 13 §:n 2–5 momentissa, 14–18 §:ssä ja 5 luvussa viranomaiselle säädetyistä tehtävistä. Valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteensovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin sekä yhteiseen

tiedonhallintaan liittyviä toimintatapoja.

Nykyisen arkistolain (831/1994) 1 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriöt ovat yksi arkistonmuodostaja, ja valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 12 §:ssä säädetään valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvaksi asiakirjahallinto sekä siihen liittyvän hyvän tiedonhallintatavan ja yhteen

toimivuuden ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen sekä arkistonmuodostajan tehtävät (9 kohta). Laki arkistolain 1 §:n momentin muuttamisesta (1138/2014) on tullut voimaan 1.3.2015 alkaen ja valtioneuvoston kanslia on siitä asti toteuttanut valtioneuvoston ja sen ministeriöiden arkistonmuodostajan

tehtäviä.

Ehdotetun 3 momentin mukaan valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden arkistoinnista. Säännös korvasi ja vastaisi voimassa olevan arkistolain 1 §:n 4 kohdan

säännöstä. Valtioneuvoston kanslia pitää ehdotettua 5 §:n 3 momenttia hyvänä, mutta toteaa edellä mainitun mukaisesti, että momentin perusteluissa tulee tuoda esiin, että jokainen ministeriö vastaa itse toiminnassaan tai edeltäjiensä toiminnassa ennen 1.3.2015 syntyneiden asiakirjojen arkistointiin ja arkistoon siirtämiseen liittyvistä kustannuksista. Lisäksi jokainen ministeriö vastaa omien mahdollisten erillisjärjestelmiensä tiedonhallinnasta ja arkistoinnista. Perusteluissa olisi hyvä tuoda myös esille, että käytännössä säännös tarkoittaa sitä, että valtioneuvoston kanslia vastaa arkistointilaissa viranomaiselle säädettävistä tehtävistä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden osalta.

6 §. Viranomaisen asiakirja

Valtioneuvoston kanslia kiinnittää huomiota lakiluonnoksen 6 §:n muotoiluun. Nykyisessä muodossaan 6 §:ssä luodaan uusi määritelmä viranomaisen asiakirjan käsitteelle, jolla on vakiintunut julkisuuslain mukainen määritelmä. Jos arkistointilaissa käytetään viranomaisen asiakirjasta julkisuuslaista

poikkeavaa määritelmää, jatkossa voi olla epäselvää viitataanko viranomaisen asiakirjalla julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun viranomaisen asiakirjaan vai arkistointilain 6 §:ssä tarkoitettuun viranomaisen asiakirjaan, joka pitää sisällään julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaisen määritelmän

sekä muut asiakirjat, jotka ovat saapuneet lainsäädäntö- tai hallitusvaltaa käyttävälle elimelle sen tehtävien johdosta tai laadittu sen toiminnan yhteydessä. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että parempi ratkaisu olisi, että viranomaisen asiakirjalla tarkoitettaisiin arkistointilaissa johdonmukaisesti samaa kuin julkisuuslaissa. Säädösteknisesti asia voitaisiin ratkaista esimerkiksi siten, että arkistointilain 2 luvussa viranomaisen asiakirjaa koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös 6 §:n 2 kohdassa tarkoitettuihin "lainsäädäntö- tai hallitusvaltaa käyttävän elimen" asiakirjoihin. Valtioneuvoston kanslia kiinnittää huomiota myös 6 §:n 2 kohdassa käytettyyn käsitteeseen "lainsäädäntö- tai hallitusvaltaa käyttävä elin". Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 47–48) tuodaan esille valtioneuvoston kanslian ylläpitämä hallituksen arkisto, mutta perusteluissa ei muutoin oteta kantaa siihen, mitä muita elimiä säännöksessä mahdollisesti tarkoitetaan. Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, mutta toisaalta lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan eduskuntaan ja sen virastoihin sovelletaan vain 7 §:n 1 momenttia, 8 §:ää, 11 §:n 1 ja 2 momenttia ja 12 §:n 1 momenttia. Hallitusvaltaa käyttää lähtökohtaisesti valtioneuvosto. Perustuslain 60 §:n mukaan valtioneuvostoon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä muita ministereitä. Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Perustuslain 68 §:n mukaan valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä ja kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Ministeriöt ovat julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia, joten ministeriöiden viranomaisten asiakirjat tulisivat arkistointilain soveltamisalan piiriin jo muutoinkin. Ehdotetulla 2 kohdalla ei todennäköisesti tarkoiteta, että ministeriöiden asiakirjat tulisivat arkistointilain soveltamisalan

piiriin laajemmin kuin viranomaisten asiakirjojen osalta, sillä se merkitsi merkittävää laajennusta arkistolain nykyiseen soveltamisalaan. Sen sijaan 2 kohdalla oletettavasti on tarkoitus laajentaa arkistointilain soveltamisala koskemaan valtioneuvostoa perustuslain 60 §:ssä tarkoittamassa merkityksessä

(”hallitus”). Tämä ei kuitenkaan käy yksiselitteisesti ilmi säännöksen sanamuodosta, jossa viitataan vain hallitusvaltaa käyttävien elimien muihin asiakirjoihin. Perusteluista ja mahdollisesti myös pykälän sanamuotoa olisikin syytä tarkentaa sen suhteen, mitä säännöksessä tarkoitetaan hallitusvaltaa käyttävällä elimellä. Lisäksi perusteluissa olisi syytä todeta, mitä muita elimiä kuin ”hallitusta” kyseisen 2 kohdan on tarkoitettu kattavan. Valtioneuvoston kanslia pitää tärkeänä sen selventämistä, ettei ehdotettu säännös merkitse soveltamisalan laajennusta ministeriöiden asiakirjojen osalta, vaan että valtioneuvoston osalta 6 §:n 2 kohta koskee ainoastaan hallituksen asiakirjoja.

Valtioneuvoston kanslia kiinnittää ehdotetun 2 kohdan osalta huomiota myös siihen, että pykälän sanamuodossa tai perusteluissa ei rajata, minkä tyyppiset asiakirjat kuuluisivat arkistointilain soveltamisalaan. Esimerkiksi julkisuuslain 5 §:n 3 momentissa on luetteloitu asiakirjoja, kuten muistiinpanot ja luonnokset, jotka eivät kuulu julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Perusteluissa olisikin tarpeellista täsmentää, minkälaisia asiakirjoja kyseisessä lainkohdassa tarkoitetaan, koska näitä asiakirjoja ei määritellä muussa lainsäädännössä. Käytännössä rajausta tapahtunee ehdotetun 8 §:n mukaisen arvonnäärityksen kautta, mutta tämä olisi hyvä tuoda ilmi myös 6 §:n 2 kohdan perusteluissa.

Valtioneuvoston kanslia pitää hyvänä, että esitysluonnoksessa tunnistetaan hallituksen arkisto ja siihen kuuluvat asiakirjat. Valtioneuvoston kanslia toteaa, että ehdotettu sääntely vastaa nykytilaa siltä osin, että hallituksen arkistoon tallennettavat asiakirjat ovat nimenomaan muita kuin julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Ehdotettu sääntely myös selkeyttäisi oikeustilaa siltä osin, että jatkossa nykyistä selkeämmin määriteltäisiin, miltä osin arkistointilakia sovelletaan hallituksen asiakirjoihin. Valtioneuvoston kanslia pitää hyvänä ehdotettua ratkaisua, jonka mukaisesti hallituksen arkistoon

kuuluviin asiakirjoihin sovellettaisiin lain 2 lukua (jäljempänä 13 §:n sovellettavuutta koskeva huomio). Käytännössä tämä pitkälti vastaisi nykyisin muodostunutta voimassa olevan arkistolain soveltamiskäytäntöä, vaikka voimassa oleva lainsäädäntö ei nimenomaisesti tunnistakaan hallituksen

arkistoon kuuluvia asiakirjoja.

Perusteluissa todetaan, että ”määritelmäsäännös koskisi vain 2 luvun säännöksiä, sillä 18 §:n säännös tietojen antamisesta kansalliseen arkistotietovarantoon siirretyistä viranomaisen asiakirjoista koskisi ainoastaan julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja”. Valtioneuvoston kanslia huomauttaa, että lakiehdotuksen 13 § eli Valtion viranomaisten asiakirjojen siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon kuuluu sovellettavaan 2 lukuun. Kyseisen 13 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että valtion viranomaisella tarkoitetaan tässä pykälässä julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettuja viranomaisia sekä niiden asettamia

julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitettuja toimielimiä. Säännös jättää epäselväksi, onko 6 §:n 2 kohdassa tarkoitetut asiakirjat tarkoitettu siirrettäväksi kansalliseen arkistointitietovarantoon vai ei. Valtioneuvoston kanslian tulkinnan mukaan 6 §:n 2 kohdassa tarkoitetut asiakirjat eivät ole julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 1–3 tai 8 kohdassa tarkoitettujen valtion viranomaisten asiakirjoja, jolloin 13 §:ää ei näin ollen sovellettaisi esimerkiksi ns. hallituksen asiakirjoihin.

Valtioneuvoston kanslia katsoo lakiehdotuksen 13 ja 18 §:n sovellettavuutta 6 §:n 2 kohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin tulisi selkeyttää. Ehdotetun 6 §:n 2 kohdan mukaisista asiakirjoista tehtäisiin jatkossa 2 luvun 9 §:n mukainen arkistointipäätös. Edellä on todettu jäävän epäselväksi, tulisiko kyseiset asiakirjat siirtää 13 §:n mukaisesti kansalliseen arkistotietovarantoon. Asiakirjoja ei kuitenkaan annettaisi edelleen kansallisesta arkistotietovarannosta 18 §:n mukaisesti. Mikäli näihin asiakirjoihin sovellettaisiin 13 §:ää, jää epäselväksi, miten 6 §:n 2 kohdan mukaisia asiakirjoja olisi tarkoitus luovuttaa edelleen kansallisesta arkistotietovarannosta, jos niihin ei sovelleta 18 §:ää.

Valtioneuvoston kanslia toteaa, että tällä hetkellä esimerkiksi hallituksen arkistoon sisältyviä asiakirjoja, jotka jatkossa olisivat arkistointilain 6 §:n 2 kohdan mukaisia muita asiakirjoja, luovutetaan vain valtioneuvoston kanslian antamalla tutkimusluvalla tieteelliseen tutkimukseen. Myös Kansallisarkistoon siirrettyjen hallituksen asiakirjojen osalta päätösvalta asiakirjojen luovuttamisesta on pääosin pidätetty ja valtioneuvoston kanslia päättää asiakirjojen luovuttamisesta tutkimuslupahakemuksen perusteella. Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan 6 §:n 2 kohdassa tarkoitettuihin hallituksen

asiakirjoihin olisi perusteltua soveltaa 13 §:ää ja siirtää ne kansalliseen arkistotietovarantoon. Sen sijaan 18 §:ää näihin asiakirjoihin ei olisi perusteltua soveltaa, vaan valtioneuvoston kanslia pitää tarkoituksenmukaisena, että päätösvalta hallituksen asiakirjojen antamisessa olisi valtioneuvoston kanslialla.

Valtioneuvoston kansliassa on suunnitteilla hallituksen arkistoon kuuluvia asiakirjoja koskeva valtioneuvostolain muutos, jonka tavoitteena on selkeyttää hallituksen arkiston oikeudellista asemaa ja luoda selkeät menettelysäännöt tutkimusluvan myöntämiselle hallituksen asiakirjoihin. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että ehdotettu uusi arkistointilaki tukee tätä suunnitteilla olevaa muutosta, ja arkistointilain valmistelun eteneminen tullaan ottamaan huomioon kyseisen muutoksen valmistelussa. Valtioneuvoston kanslia pitäisi tarkoituksenmukaisena, että valmisteilla oleva lakimuutos tulitisiin huomioimaan myös arkistointilain 5 §:n 3 momentin sanamuodossa, kuten tasavallan presidentin asiakirjojen arkistointi on huomioitu 5 §:n 2 momentissa. Tarkennus voitaisiin toteuttaa valtioneuvoston kansliassa valmistelussa olevan hallituksen esityksen yhteydessä liitelakina.

7 §. Arkistoinnin suunnittelu

Lakiluonnoksen 7 §:ssä painotetaan viranomaisen tiedonhallinnan suunnitelmallisuutta nykyisen arkistolain 8 §:n arkistonmuodostussuunnitelman laatimiseen liittyvän vaatimuksen sijaan. Hallituksen esityksen perusteluosiossa on kuvattu tarvetta luopua arkistonmuodostussuunnitelman käsitteestä viranomaisissa. Jatkossa suunnitelmallisuus toteutettaisiin osana tiedonhallintamallin kuvauksia. Valtioneuvoston kanslia pitää 7 §:n muotoilua ongelmallisena, koska käytännössä vastaavat tiedot on joka tapauksessa kuvattava tiedonohjaussuunnitelman kautta. Tiedonhallinnan toteuttamiseen vaikuttaa käytännön tasolla aina käytettävä tietojärjestelmä. Järjestelmien lisäksi useilla viranomaisilla on edelleen hallinnoitavana mittavat analogiset arkistoaineistot, minkä takia jatkossakin on tarve arkiston-/tiedonohjaussuunnitelman kaltaiselle loogiselle kuvaukselle.

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että 7 §:n muotoilua tulisi tarkentaa ja konkretisoida. Nykyinen muotoilu jättää tulkinnanvaraa, ja saattaa vaatia runsaasti alemman tason normityötä ja ohjeistusta. Muotoilu saattaa myös johtaa eriäviin kuvaustapoihin julkisen sektorin eri toimijoiden kesken. Tämä on askel taaksepäin, koska tällä hetkellä tiedonohjaus- ja arkistonmuodostussuunnitelmien kuvaukset ovat lähtökohtaisesti määrämuotoisia ja yhdenmukaisia. Sen sijaan tiedonhallintamallien kuvaukset ja kuvaustavat poikkeavat toisistaan eri viranomaisissa. Valtioneuvoston kanslia toteaa, että viranomaisen tulisi voida jatkossakin hyödyntää tiedonohjaussuunnitelmaa arkistoinnin suunnittelun kuvauksena.

Lakiluonnoksen 7 §:n 2 momentissa todetaan, että Kansallisarkisto voi antaa tarkempia määräyksiä 1 momentissa säädettyjen velvoitteiden teknisistä toteuttamistavoista. Valtioneuvoston kanslia toteaa, että Kansallisarkistolle annettava oikeus määrätä teknisestä toteutuksesta on hyvä. Määräyksiä annettaessa on kuitenkin otettava huomioon niiden mahdolliset kustannusvaikutukset viranomaisille ja viranomaisten tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa niitä.

8 §. Arvonmääritys

Valtioneuvoston kanslia toteaa, että lakiluonnoksen 8 §:n 3 momentti perusteluineen jättää jokseenkin epäselväksi muuttuuko arkistoitavien asiakirjojen arvonmääritys henkilötietojen osalta nykyisestä käytännöstä. Henkilötietojen alkuperäisen käsittelyn tarkoituksena viranomaistoiminnassa on lähtökohtaisesti

viranomaistehtävien hoitaminen. EU:n yleinen tietosuoja-asetus (2016/679) ja Suomen kansallinen tietosuojalaki (1050/2018) mahdollistavat tietojen säilyttämisen yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että jatkossakin henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja tulee olla mahdollista arkistoida vastaavin perustein.

Valtioneuvoston kanslia kiinnittää huomiota säännöskohtaisten perustelujen toteamukseen (s. 54): "Laajamittaista erityisten henkilötietojen, kuten geneettisten tietojen, käsittelyn katsotaan lähtökohtaisesti aiheuttavan korkean riskin, joten niiden arkistoinnista tulisi pyytää tietosuojavaltuutetun lausunto."

Tietosuoja-asetuksen mukaisena lähtökohtana on, että tietosuojavaltuutetun lausunto pyydetään ennen henkilötietojen käsittelyyn ryhtymistä, mutta esitysluonnoksen kirjauksen perusteella jää epäselväksi, onko tarkoituksena, että lausunnon pyytämistarvetta arvioitaisiin uudelleen myös arkistointivaiheeseen siirryttäessä. Valtioneuvoston kanslia ei kannata tällaista uutta lausuntomenettelyä vaan katsoo, että perusteluissa ei tulisi poiketa tietosuoja-asetuksen lähtökohdista. Useilla viranomaisilla on mittavia asiakirjakokonaisuuksia, jotka sisältävät laajasti erityisiä henkilötietoryhmiä. Valtioneuvoston kanslia pitäisi lausunnon pyytämistä tietosuojavaltuutetulta jokaisen seulontaesityksen yhteydessä ylimitoitettuna toimenpiteenä. Esimerkiksi valtioneuvostossa ministeriöiden arkistonjärjestämishankkeiden yhteydessä on tehty ja tullaan tekemään useita vanhoja asiakirjoja koskevia seulontaesityksiä, jolloin myös tietosuojavaltuutetulle jouduttaisiin tekemään useita lausuntopyyntöjä aineistoja koskien. Tämä tulisi edelleen hidastamaan nykyisellään jo erittäin hidasta seulontaesitysprosessia.

Ehdotetun 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille tietosuoja-asetuksen sääntelyä mm. henkilötietojen minimoinnin, anonymisoinnin ja pseudonymisoinnin kannalta. Esitysluonnoksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, onko tarkoituksena, että arkistointivaiheessa vielä erikseen ja uudelleen arvioitaisiin asiakirjoihin sisällytettäviä henkilötietoja ja mahdollisesti poistettaisiin henkilötietoja ennen arkistointia. Nykyisin käytäntönä on, että

viranomaisen asiakirjat arkistoidaan sellaisenaan, eikä niistä poisteta henkilötietoja. Mikäli jatkossa näin olisi tarkoitus tehdä, merkitsisi se erittäin merkittävää työmäärän lisääntymistä, jos asiakirjat tulisi käydä läpi arkistointivaiheessa. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että esityksen perusteluissa tulisi tuoda selvästi esiin, ettei viranomaisten asiakirjojen arkistointivaiheessa tarvitse lähtökohtaisesti tehdä henkilötietojen uudelleen arviointia.

10 §. Yleinen arkistointipäätös

Valtioneuvoston kanslia pitää ehdotettua säännöstä kannatettavana ja tarpeellisena lisäyksenä. Toimialakohtaiset päätökset vähentävät viranomaisten tarvetta tehdä erillisiä seulontaesityksiä.

Ehdotetun 2 momentin mukaan yleistä arkistointipäätöstä koskevan asian voi panna vireille toimivaltainen ministeriö tai viranomaisia laajasti edustava taho. Valtioneuvoston kanslia panee vireille valtioneuvoston ja sen ministeriöiden arkistointia koskevat asiat. Näin ollen valtioneuvoston kanslia ehdottaa, että pykälän muotoilu muutetaan muotoon: toimivaltainen ministeriö hallinnonalansa osalta.

12 §. Asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttaminen

Valtioneuvoston kanslia pitää ehdotettua säännöstä kannatettavana lisäyksenä. Arkistoitujen tai arkistoitavien asiakirjojen muuttaminen sähköiseen muotoon vapauttaa säilytystilaa ja mahdollistaa

aineiston siirron digitaalisesti Kansallisarkistoon. On hyvä, että pykälässä on jätetty edelleen kuitenkin myös mahdollisuus säilyttää aineistoa analogisessa muodossa. Jos viranomaisella on huomattavan paljon analogista aineistoa, sen muuttaminen sähköiseen muotoon aiheuttaa merkittäviä kustannuksia.

13 §. Valtion viranomaisten asiakirjojen siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon

Voimassa olevan arkistolain 14 §:n 1 momentissa on säädetty ulkoasiainhallintoa koskevasta poikkeuksesta, joka ei enää sisältyisi uuteen arkistointilakiin. Valtioneuvoston kanslia pitää hyvänä sitä, että ulkoministeriön ja edustustojen sähköiset tietoaineistot siirrettäisiin jatkossa kansalliseen arkistotietovarantoon vastaavasti kuin muidenkin ministeriöiden aineistot.

Lakiluonnoksen 13 §:n 1 momentin perusteluissa todetaan, että Kansallisarkisto ottaisi päätöksessään huomioon viranomaisen ja asiakirjojen tilanteen, ettei viranomaiselle aiheutuisi siirrosta kohtuutonta haittaa. Pykälässä tai sen perusteluissa ei oteta kantaa analogisessa muodossa olevien asiakirjojen siirtämiseen Kansallisarkistoon. Valtioneuvoston kanslia kiinnittää huomiota ulkoasiainhallinnon analogisten asiakirjojen poikkeuksellisen suureen määrään. Valtaosa ulkoasiainhallinnon toiminnan johdosta syntyneistä asiakirjoista on edelleen säilytyksessä valtioneuvostossa. Analogista aineistoa on kertynyt Suomen itsenäistymisen alusta alkaen ja sitä on yli 12 hyllykilometriä. Ulkoasiainhallinnossa sähköiseen säilyttämiseen on siirrytty kokonaisuudessaan vasta vuodesta

2022 alkaen. Merkittävä osa ulkoasiainhallinnon analogisesta aineistosta on pysyvästi säilytettävää ja sen siirto Kansallisarkistoon edellyttäisi ensin aineiston digitointia. Näin suuren aineistomäärän digitointi vaatisi mittavan digitointihankkeen ja vastaisi miljoonien tai jopa kymmenien miljoonien eurojen kustannusta. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että ulkoasiainhallinnon vanhat analogiset asiakirjat tulisi voida siirtää Kansallisarkistoon pelkästään analogisessa muodossa.

Lakiluonnoksen 13 §:n 2 momentissa tuodaan esiin, että siirrosta asiakirjan sähköisestä muodosta voidaan poiketa muun muassa erityisen syyn vuoksi. Perusteluissa on todettu, että ”erityisiä syitä voisivat olla esimerkiksi se, että viranomaisen olisi jo hankkinut tai sillä olisi itsellään käytössä muu arkistoinnin edellytykset täyttävä arkistojärjestelmä taikka, jos sen tietoaineisto on sellaista, ettei sitä kohtuullisesti voida digitoida. Muita asiakirjan luonteeseen liittyviä syitä tulisi arvioida siten, että poikkeaminen olisi mahdollista ja vain perustelluista ja todellisista syistä, jotta arkistoinnin tavoitteet voidaan taata. Poikkeaminen ei olisi mahdollista esimerkiksi kustannusperusteisesti”. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että edelleen jää epämääräiseksi voisiko esimerkiksi asiakirjojen huono kunto tai analogiselta säilytysmuodoltaan kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden asiakirjojen poikkeuksellisen suuri määrä olla laissa tarkoitettu erityinen syy.

Lakiesityksen 13 §:n 3 momentin mukaan ”Viranomaisen vastaa asiakirjojen ja tietoaineistojen siirtokuntoon saattamisesta, siirron toteuttamisesta ja siitä aiheutuvista kustannuksista.” ja 4 momentin mukaan ”Kansallisarkisto voi antaa tarkempia määräyksiä edellä 3 momentissa

säädettyjen asiakirjojen ja tietoaaineistojen siirtokuntoon saattamisen ja siirron teknisistä toteuttamistavoista.”

Valtioneuvoston kanslia pitää muotoilua ongelmallisena. Käytännön tasolla esiin tulleet ongelmat estävät tällä hetkellä aineistojen siirtämisen kansalliseen SAPA-tietovarantoon ja syy on teknisten metatietovaatimusten yhteensopivuusongelmissa. Kansallisarkiston SAPA-palvelu käyttää siirtämiseen jo kumotun SÄHKE2 -määräyksen siirtoskeemaa, jonka metatietoarvoja ei ole päivitetty vastaamaan voimassa olevia viranomaisten metatietosuosituksia, kuten Kansallisarkiston SÄHKE2-suositusta. Suositusten välisissä metatietoarvoissa on kirjoitusasuihin liittyviä poikkeamia, jotka teknisesti estävät lakisäätteiset siirrot kansalliseen arkistotietovarantoon. Valtioneuvoston kanslia on esittänyt huolensa ja muutosehdotuksensa kirjeitse Kansallisarkistolle jo aiemmin. Jotta siirrot pystyttäisiin toteuttamaan, tulisi lakiluonnoksessa esitetysti viranomaisten siis näin ollen muuttaa siirrettävän aineistonsa metatiedot jo kumotun SÄHKE2 -määräyksen mukaiselle metatietomallille. Tämä on paikoin mahdotonta ja teknisesti haasteellista, sekä lisää huomattavasti viranomaisten kustannuksia. Lisäksi on muita teknisiä ongelmia, jotka käytännössä estävät siirron toteuttamisen.

Valtioneuvoston kanslia katsookin näin olevan välttämätöntä, että lakisäätteen tietovarannon vastuuviranomaisen ja rekisterinpitäjän veloitteena on myös ylläpitää tietovarannon rajapinnan metatietovaatimuksia siten, että ne vastaavat kulloinkin voimassa olevia viranomaissuosituksia ja veloitteita. Valtioneuvoston kanslia esittääkin, että lakiluonnoksen 13 §:n 4 momenttiin lisätään Kansallisarkistolle velvoite huolehtia tietovarannon tietorakenteiden ja rajapintavaatimusten ajantasaisuudesta. Valtioneuvoston kanslia esittää lisättäväksi muotoiluksi: ”Kansallisarkisto vastaa siitä, että kansallisen arkistotietovarannon tietorakenteet noudattavat voimassa olevia viranomaisvaatimuksia ja –suosituksia.”

Valtioneuvoston kanslia toteaa lisäksi, että 13 §:n 3 momentin perusteluissa olisi hyvä tuoda esiin, että säilytysvaiheessa olevan kansalliseen arkistotietovarantoon arkistoitavan aineiston osalta tehdään kuitenkin 21 §:n mukainen sopimus.

4 luku. Kansallista arkistotietovarantoa koskevat säännökset

20 §. Katseluyhteyden avaaminen

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että ehdotettu 20 § on tarpeellinen. Viranomaiskäyttäjien osalta katseluyhteyden avaamiseen tulee käyttää jo yleisesti käytössä olevia valtionhallinnon tunnistautumismenetelmiä, kuten VIRTU-tunnistautumista.

Ehdotetun 20 §:n 1 momentissa todetaan, että ”Kansallisarkisto voi avata tietoturvalisessa käyttöympäristössä katseluyhteyden kansalliseen arkistotietovarantoon kuuluvan sähköisen tietoaaineiston henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja sisältäviin asiakirjoihin, joihin katseluoikeuden saavalla on tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja.” Valtioneuvoston kanslia kiinnittää huomion siihen, että aineisto, johon katseluoikeus kohdistuu, voi olla teknisesti käyttörajoitettu myös muusta lakiin perustuvasta syystä kuin salassapidon tai henkilötietojen suojan perusteella, esimerkiksi tekijänoikeuslain perusteella.

5 luku. Erinäiset säännökset

21 §. Asiakirjojen säilyttäminen Kansallisarkistossa

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että pykälän perusteluissa tulisi täsmentää mikä taho vastaa 21 §:n perusteella säilytettävänä olevien viranomaisten asiakirjojen julkisuuslain mukaisesta tiedon antamisesta.

Säännöskohtaiset kommentit (7.2 Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta)

5 §. Tiedonhallintamalli ja muutosvaikutuksen arviointi

Lakiluonnoksessa ehdotetut muutokset tiedonhallintamallin sisältöön tarkentavat ja konkretisoivat lain nykyistä muotoilua. Pykälässä tulisi kuitenkin kirjoittaa auki, mitä mainituilla arkistoinnin ylläpidon toimenpiteillä tässä yhteydessä tarkoitetaan vastaavalla tasolla kuin lain muissa pykälissä.

Björkman Mervi
Valtioneuvoston kanslia