

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

Viite:

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö 28.1.2025, VN/23654/2021/

Asia:

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

Lainsäädännön tarkoituksena on muun muassa varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön sekä tutkimuksellisesti arvokkaiden tietoaineistojen säilyminen ja saatavuus. Keskeisenä tavoitteena on digitaalisen arkistoinnin edistäminen julkishallinnossa ja digitaalisen tiedonhallinnan muutosten huomioiminen arkistoinnissa. Uuden arkistointilain soveltamisala ja keskeiset määritelmät sovitettaisiin yhteen viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta annetun lain ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain kanssa. Lailla selkeytettäisiin myös tietosuojalainsäädännön soveltamista yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin esitetään teknisiä, ehdotetun arkistointilain säännöksiin liittyviä muutoksia tiedonhallintaa koskevan sääntelykokonaisuuden selkeyttämiseksi.

Pidän yleisesti ottaen kannatettavana sitä, että arkistointia koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan ja tarkennetaan. Arkistointia koskevan lainsäädännön suhde muuhun voimassaolevaan kansalliseen ja EU-lainsäädäntöön on tarkistamisen tarpeessa. Varsinkin arkistointia koskevan sääntelyn suhde tietosuojasääntelyyn on tällä hetkellä osin epäselvää.

Tietosuoja

Hallituksen esitysluonnokseen alkuun sisältyy kiitettävän kattava katsaus tietosuojasääntelyyn ja sen merkitykseen nyt tarkasteltavan ehdotuksen kannalta. Myös yleisen tietosuoja-asetuksen jättämää kansallista liikkumavaraa on tarkasteltu varsin monipuolisesti. Silti joitakin yksityiskohtia voisi vielä perusteluissa tarkentaa. Esimerkiksi sivulta 12 alkava alaluku Poikkeukset rekisteröidyn oikeuksista käsiteltäessä henkilötietoja yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten on sinänsä asianmukainen, mutta siitä ei käy ilmi, mitä poikkeuksia nyt ehdotettavalla sääntelyllä on tarkoitus säätää.

Alaluvussa Arkistointi ja säilytys sivulta 13 alkaen pohditaan sitä, mikä on henkilötietojen säilytyksen ja arkistoinnin välinen suhde tietosuojasääntelyn näkökulmasta. Esitysluonnoksessa selostetaan vallitsevaa kansallista näkemystä, jonka mukaan arkistoinnin ja säilyttämisen vaiheet tulisi erottaa tiukasti toisistaan. Ilmeisesti hallituksen esitysluonnos tarkoittaisi siirtymistä toisenlaiseen tulkintaan, jonka mukaan säilytys ja arkistointi eivät välttämättä olisi ajallisesti aina täysin erotettavissa, ja jonka mukaan arkistointi olisi erityinen käsittelytilanne. Tämä tulkinta on yhtä lailla mahdollinen kuin Suomessa toistaiseksi esiintynyt tulkinta, ottaen huomioon se, ettei Euroopan unionin tuomioistuimesta löydy ratkaisua tietosuoja-asetuksen 89 artiklan tulkinnasta. Hallituksen esityksessä voisi kuitenkin selostaa tarkemmin sitä, mitä juridisia tai käytännön tason muutoksia seuraa siitä, että kansallinen tulkinta säilytyksen ja arkistoinnin välisestä suhteesta muuttuisi tämän hallituksen esityksen myötä.

Hallituksen esityksessä tarkastellaan tietosuoja-asetuksen 6 ja 9 artikloissa säädettyjä käsittelyperusteita varsin paljon. Epäselvyyttä saattaa kuitenkin aiheuttaa ajatus siitä, että tiedot voisivat olla viranomaisella säilytyksessä ja arkistoinnissa samaan aikaan. Tällöin, kun käsittelyperuste olisi ilmeisesti kummassakin toiminnassa eri, saattavat myös rekisteröidyn oikeudet olla erilaiset, sillä ne ovat tietosuoja-asetuksessa osin sidottuja siihen, mikä käsittelyperuste on. Tätä yksityiskohtaa tulisi vielä täsmentää hallituksen esityksessä.

Tietosuoja-asetuksen 89 artikla edellyttää suojatoimia silloin, kun artiklan mukaisesti säädettäisiin rajoituksista rekisteröidyn oikeuksille. Hallituksen esityksessä tulisi myös täsmällisemmin tuoda esille, mitkä nämä suojatoimet olisivat.

Soveltamisala ja määritelmät

Hallituksen esitysluonnoksen 1 lakiehdotukseen sisältyy soveltamisalaa määrittävä 2 §, jossa viitattaisiin 5 §:ään. Sen mukaan ”eduskuntaan ja sen virastoihin sovelletaan vain 7 §:n 1 momenttia,

8 §:ää, 11 §:n 1 ja 2 momenttia ja 12 §:n 1 momenttia. Tasavallan presidentin asiakirjojen arkistointiin sovelletaan, mitä tasavallan presidentin kansliasta annetussa laissa (100/2012) säädetään. Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden arkistoinnista.”

Nähdäkseni lain soveltamisalaa määrittävä 2 § on myös jossain määrin päällekkäinen ehdotetun 4 §:n kanssa, sillä molemmissa säädetään siitä, mihin lakia sovellettaisiin.

Ehdotetussa 4 §:ssä säädettäisiin, että ”Lakia sovelletaan Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin valtion viranomaisiin Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 30 §:n 17 kohdassa säädetyin rajoituksin.” Perusteluissa voisi vielä kuvata sitä, miten tämä käytännössä toimisi. Ilmeisesti hallituksen esityksessä katsotaan, että arkistointi kuuluu itsehallinnon piiriin, mutta valtion viranomaisten toiminnan arkistointi kansallisen lainsäädäntövallan piiriin. Tällöin herää kysymys, onko kuitenkin niin, että ahvenanmaalaisia tai Ahvenanmaata koskevaa tietoaineistoa arkistoitaisiin valtion sääntelyn mukaisesti ja niin, että arkistoinnista päätäisi viime kädessä Kansallisarkisto. Sääntelyratkaisun suhdetta itsehallintolakiin tulisi vielä arvioida tarkemmin.

Lakiin sisältyisi useita määritelmiä 3, 4 ja 6 §:iin. Näissä säädettäisiin erikseen asiakirjoista, viranomaisista sekä viranomaisten asiakirjoista. Lisäksi 13 §:ssä säädettäisiin vielä valtion viranomaisista. Nähdäkseni sääntelytekniikka ei ole selkein mahdollinen, vaikka se onkin julkisuuslain systematiikasta tuttu.

Suhde julkisuuslakiin

Julkisuuslain soveltamisen kannalta on ratkaisevaa, mitkä asiakirjat on milloinkin liitettävä arkistoon. Lain 5 §:n 4 momentin mukaan asiakirjan julkisuutta määriteltäessä tällä on merkitystä: ”Lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.” Jotta tätä julkisuuslain säännöstä voisi jatkossa soveltaa, tulisi nyt ehdotettavaan lakiin sisällyttää säännös, josta kävisi ilmi, mitkä tiedot on liitettävä arkistoon. Tätä teemaa sivutaan sääntämisyjärjestysperusteluissa sivulla 76, mutta asia jää jossain määrin epäselväksi.

Niin ikään julkisuuslain 27 §:ssä säädetään, että ”Arkistolaisissa 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. Tietojen antamista harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan. Asiakirjan saaneen on annettava kirjallinen sitoumus siitä, ettei hän käytä asiakirjaa sen henkilön vahingoksi tai halventamiseksi, jota asiakirja koskee, tai hänen läheisensä vahingoksi tai halventamiseksi taikka sellaisten muiden etujen loukkaamiseksi, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty.” Tässäkin arkistointilaki ja julkisuuslaki ovat suorassa

viittaussuhteessa toisiinsa. Tätäkin teemaa sivutaan säätämisyjärjestysperusteluissa sivulla 76, mutta jää jossain määrin epäselväksi, miten julkisuuslain 27 §:ää tulkittaisiin nyt ehdotetun sääntelyn valossa.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy arvio ehdotetun lainsäädännön suhteesta perustuslakiin. Siinä arvioidaan muun muassa sääntelyn suhdetta PL 10 §:ssä säädettyyn yksityisyyden suojaan, PL 12 §:n 2 momentissa säädettyyn julkisuusperiaatteeseen, PL 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan, PL 80 §:ssä säädettyyn asetuksenantamiseen sekä PL 124 §:ssä säädettyyn hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle.

Varsinkin yksityisyyden suojaan ja tietosuojasääntelyn vaatimukseen kiinnitetään hallituksen esityksessä kauttaaltaan runsaasti huomiota, kuten tässä sääntely-yhteydessä tuleekin. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -luvussa tarkastellaan myös ohimenevästi ehdotettua sääntelyä yhden EUT:n ratkaisun valossa. Tältä osin perustelut voivat antaa jossain määrin harhaanjohtavan kuvan, sillä yhden ainoan ratkaisun – joka koski oikeudenkäynnin julkisuutta eikä arkistointia – valitseminen EUT:n käytännöstä on nähdäkseni sattumanvaraista, eikä siitä vedettävät johtopäätökset ole yksiselitteisiä. Hallituksen esitykseen tulee joko sisällyttää yksityiskohtaisempi tarkastelu EUT:n käytännöstä ja niistä ehdoista, joita se tälle sääntelyhankkeelle asettaa, tai harkita sitä, tarvitseeko käytäntöön tässä yhteydessä viitata.

Sääntelyn suhdetta omaisuuden suojaan tarkastellaan niin ikään Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -luvussa. Tältä osin perustelut ovat turhan suppeat. Arvio tulisi sitoa perustuslakivaliokunnan käytäntöön niin, että hallituksen esityksen perusteluista käy selkeästi ilmi, onko ehdotettu sääntely valiokunnan käytännön mukaista.

Ehdotetun 1. lain 17 §:ssä säädettäisiin pakkolunastuksesta. Sen mukaan Kansallisarkistolla olisi oikeus ottaa arkistoaineistosta jäljennös tai sähköinen tallenne taikka lunastaa se käypään hintaan, mikäli yksityisen hallussa oleva kansallisen kulttuuriperinnön kannalta arvokas ja yleisen edun mukaisesti arkistoitava yksityinen arkistoaineisto on ilmeisesti vaarassa tuhoutua, hävitä tai tulla myydyksi. Tämänkin ehdotetun pykälän säännöskohtaiset perustelut ovat niukat, eikä niistä käy ilmi esimerkiksi se, mitä tarkoitetaan ilmaisulla ”ilmeisesti vaarassa tuhoutua”.

Sääntelyn suhde PL 80 §:ään ja PL 124 §:ään jää perusteluissa myös varsin vähälle huomiolle. Hallituksen esityksessä voisi nähdäkseni perustella yksityiskohtaisemmin ja keskeisiin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin viitaten sitä, onko ehdotettu sääntely yhdenmukaista PL 80 §:ssä ja PL 124 §:ssä säädetyn kanssa.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo

Lindroos-Hovinheimo Susanna
Oikeuskanslerinvirasto