

23.5.2022

VN/23654/2021
VN/23654/2021-OM-133

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoa arkistolain uudistamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta. Oikeusministeriö pitää hyvänä, että opetus- ja kulttuuriministeriö on ryhtynyt ajantasaistamaan arkistolainsäädäntöä esiselvityksessä ja hallituksen esityksen tavoitejaksossa todettujen kehittämistarpeiden pohjalta.

Oikeusministeriö on keskittynyt tässä lausunnossa arvioimaan ennen kaikkea esitysluonnoksen säännösehdotuksia. Esityksessä on varsin kattavat perustelut. Oikeusministeriön lausunnossa ei ole ollut mahdollista arvioida ja kommentoida kaikkia esitysluonnokseen sisältyviä perusteluväittämiä. Oikeusministeriö kiinnittää yleisesti huomiota kuitenkin siihen, että säännösehdotusten ja perustelujen vastaavuudesta sekä perustelujen sekä ilmaisutapaan että sisältöön liittyvästä oikeudellisesta asianmukaisuudesta on aiheellista varmistua huolellisesti jatkovalmistelussa. Huomionarvoista myös on, että esitysluonnoksessa ei ehdoteta säädettäväksi uutta arkistolakia, vaikka muutokset koskisivat käytännössä voimassa olevan lain kaikkia pykäläiä.

Henkilötietojen suoja

Lakiehdotuksen eräänä tarkoituksena on varmistaa arkistolain yhdenmukaisuus tietosuojasääntelyn kanssa.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnos on valmisteltu henkilötietojen suojan osalta varsin huolellisesti. Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että siihen sisältyy EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä ja tuotu asianmukaisesti esiin, että viranomaisten ja muiden toimijoiden suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta ja asetusta täydentävää ja täsmentävää tietosuojalakia. Esitysluonnoksen alussa (s. 10) on myös tuotu ilmi, että esityksessä käytetään tietosuoja-asetuksen mukaista kansallista liikkumavaraa siltä osin kuin siinä tarkennetaan tietosuoja-asetuksen yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen mukaista käsittelytapaa ja tarkoituksen laajuutta sekä tarkoituksen määrittelyä.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota vielä kansallisen liikkumavaran käytön selostamiseen, tietosuojaoikeudellisiin rooleihin, sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja selkeyteen sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ja valtiosääntöisesti arkaluonteisina pidettävien tietojen käsittelystä säätämiseen sekä käyttötarkoitussidonnaisuuteen.

Kansallinen liikkumavara

Tietosuoja-asetus on EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettava säädös. Asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus jättää jäsenvaltioille nimenomaisesti kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallinen liikkumavara ei eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta velvoita jäsenvaltioita säätämään tietosuoja-asetusta täydentävää tai täsmentävää kansallista lainsäädäntöä, vaan asiasta päättäminen on jätetty kansallisen lainsäätäjän harkintaan.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

23.5.2022

VN/23654/2021

VN/23654/2021-OM-133

Ottaen huomioon, että tietosuoja-asetus on suoraan sovellettava säädös, kansallista liikkumavaraa olisi käytettävä rajoitetusti. Perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan nimenomaisesti kantaa ja on todennut, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla, ja että erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 2—3). Valiokunta on todennut, että tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta aikaisempaa sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suoja ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn (ks. PeVL 14/2018, s. 4).

Peruskuntavaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta). Silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, jäsenvaltiot voivat käyttää 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua sääntelyliikkumavaraa ja antaa asetusta tämentävää sääntelyä. Kansallinen sääntely voi koskea muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, tietojen luovutusta, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Tällaisen erityissääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskeva viimeaikainen tulkintakäytäntö (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp) erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömimpään.

Kansallista sääntelyliikkumavaraa sisältyy myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyn osalta tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan b, g, h, i ja j alakohtaan sekä 4 kohtaan. Vastaavasti tietosuoja-asetus sallii myös rekisterinpidosta säätämisen (ks. 4 artiklan 7 kohta ja 26 artikla).

Esitysluonnoksessa sääntelyliikkumavaraa on selostettu yleisellä tasolla jaksossa 2.2 (s. 7–9) sekä säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 83–84). Jaksossa 2.2 on tunnistettu arkistolainsäädännön kannalta merkityksellisiä tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain säännöksiä, joiden perusteella tämentävää erityissääntelyä on mahdollista antaa (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdat sekä 89 artikla). Samoin kyseisessä jaksossa on huomioitu, että kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee lähtökohtaisesti suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp). Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa arkistolainsäädäntöön liittyvää liikkumavaraa on tarkasteltu arvioimalla henkilötietojen suojan suhdetta muihin perus- ja ihmisoikeuksiin.

Jatkovalmistelussa tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran käyttöä tulisi vielä selostaa säännöskohtaisesti huomioiden edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Säännöskohtaisista perusteluista tulisi käydä selkeästi ilmi, miltä osin kansallista liikkumavaraa käytetään ja mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan liikkumavara käyttö perustuu, ja miksi ehdotettu sääntely olisi oikeasuhteista, yleisen edun mukaista ja välttämätöntä. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää siihen, miltä osin Kansallisarkisto käsittelisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ja/tai muita valtiosääntöisesti arkaluonteisina pidettäviä tietoja. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta käsittelystä tulee säätää tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla (mm. huolehtia asianmukaisista suojoitoista). Valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen osalta tulee huomioida perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (ks. PeVL 14/2018 vp).

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

23.5.2022

VN/23654/2021

VN/23654/2021-OM-133

Käsittelyn oikeusperusteet

Esitysluonnoksessa on tehty selkoa, että henkilötietojen käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin. Oikeusministeriö huomauttaa, että käsittelyn oikeusperusteiden tunnistamisen osalta yleinen maininta siitä, että ”arkistotoimijoiden käsittelyperuste arkistointitarkoitukselle löytyy tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdista” (s. 8) ei ole riittävän täsmällinen, vaan oikeusperusteesta olisi syytä tehdä tarkempaa selkoa (toisin sanoen selostaa, missä käsittelytarkoituksessa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvollisuuteen ja miltä osin yleiseen etuun tai julkisen vallan käyttöön). On sinänsä mahdollista, että käsittelyperusteita on useampia ja edellä mainitut käsittelyn oikeusperusteet voivat olla myös osittain päällekkäisiä. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että useamman kuin yhden henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen käyttäminen ei saa johtaa siihen, että lainsäädäntö jättäisi epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä tietosuoja-asetuksen mukaan kulloinkin on (ks. tältä osin HaVM 13/2018 vp, s. 25).

Siltä osin kuin arkistotoiminnassa käsiteltäisiin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, käsittelylle tulisi asetuksen 6 artiklan ohella olla myös 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu oikeusperuste. Esitysluonnoksessa on (s. 9) sinänsä kuvattu tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan j alakohdan sisältöä, mutta perusteluista ei kuitenkaan yksiselitteisesti käy ilmi, perustuisiko Kansallisarkiston ja muiden toimijoiden oikeus käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja nimenomaan kyseiseen käsittelyperusteeseen. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (PeVL 14/2018 vp, s. 6). Valiokunnan mielestä etenkin arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyvä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Esitysluonnosta tulee täydentää jatkovalmistelussa siten, ettei erityisesti Kansallisarkiston käsittelyoikeudesta eri käyttötarkoituksiin jää epäselvyyttä.

Tietosuojaoikeudelliset roolit

Arkistolainsäädännön yhdenmukaistaminen EU:n tietosuojasääntelyn kanssa edellyttää Kansallisarkiston ja muiden esitysluonnoksessa mainittujen toimijoiden aseman ja tietosuojaoikeudellisten roolien täsmällistä määrittelyä. Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan tahoja, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Rekisterinpitäjän ohella henkilötietoja voi käsitellä myös henkilötietojen käsittelijä. Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 8 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelijällä tarkoitetaan tahoja, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Rekisterinpidossa voi olla osaltaan kyse myös yhteisrekisterinpidosta. Tietosuoja-asetuksen 26 artiklan 1 kohdan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä.

Oikeusministeriö toteaa, esitysluonnoksessa viitataan useaan otteeseen rekisterinpitäjään. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan käy vaivatta ilmi, mitä arkistolainsäädännön mukaista toimijaa pidettäisiin kulloinkin rekisterinpitäjänä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin arkistolakiin ehdotettuihin säännöksiin ja niiden perusteluista koskeviin epäselvyyksiin.

Ehdotetun 7 §:n mukaan arkistotoimijoiden tulisi huomioida tietosuoja toiminnassaan. Säännöksen perusteluissa (s. 59) kuitenkin todetaan, että tietosuojan huomioiminen arkistoinnissa perustuu rekisterinpitäjän ja arkistotoimijan yhteistyöhön, mikä voi olla sama taho, mutta näin ei aina ole. Lisäksi todetaan, että tietosuojatoimenpiteet (esimerkiksi ”henkilötietojen tuhoaminen”) ovat rekisterinpitäjän vastuulla. Säännöksen osalta jää epäselväksi, minkä tahojen vastuulla tietosuojan huomioiminen lopulta on ja mitkä arkistolainsäädännön tarkoittamat toimijat olisivat 7 §:n soveltamisalalla rekisterinpitäjiä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

23.5.2022

VN/23654/2021

VN/23654/2021-OM-133

Tilanne on sama myös 8 §:n 3 momentin mukaisen arvonmäärityksen osalta. Esitysluonnoksen perusteella Kansallisarkisto päättäisi asiakirjojen arkistoitavuudesta, mutta arvonmääritys ja seulonta tehtäisiin Kansallisarkiston ja rekisterinpitäjän yhteistyönä (s. 9 ja 64), jolloin rekisterinpitäjä määritteli esimerkiksi yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta tai sitä, mikä henkilötieto on arkistoitavaa. Toisaalta esimerkiksi erityisiä henkilötietoryhmiä sisältävien asiakirjojen arviointi vaikuttaisi esityksen perusteella olevan Kansallisarkiston vastuulla (s. 64).

Myös ehdotetussa 14 §:ssä mainitaan useita toimijoita (Kansallisarkisto, ”arkistotoimija”, ”siirtäjä”, ”siirtävä toimija”, ”asianomainen toimija”). Paitsi, että säännökset terminologia tulisi yhdenmukaistaa ymmärrettäväksi, tulisi eri toimijoiden vastuita tietosuojasääntelyn osalta tulisi täsmentää. Pykälän 7 momentin perusteluiden (s. 71) mukaan arkistoon tehtävän siirron mukana siirtyisi Kansallisarkistolle rekisterinpitäjyys sekä muut hallintaan ja tietojen omistukseen liittyvät oikeudet, kuten määräämisvalta. Ehdotetun säännöksen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että Kansallisarkistolla olisi henkilötietojen käsittelyyn liittyvää määräysvaltaa jo esimerkiksi siirron ajankohdan ja teknisen toteuttamisen osalta. Myös ehdotetun 17 §:n perustelut edellyttävät tarkentamista tietosuojaoikeudellisten roolien osalta. Perustelutekstissä (s. 75) on yhtäältä painotettu, että rekisterinpitäjä tekee yksityisten asiakirjojen henkilötietojen arvonmäärityksen, mutta toisaalta todettu, että Kansallisarkiston tulee arvioida aineistojen arvoa ja yleistä etua niitä hankkiessaan.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan toimivaltasääntely on yleensä merkityksellistä perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Lisäksi perustuslakivaliokunta on myös etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti (PeVL 21/2001 vp, s. 4/I) tai muuten täsmällisesti (PeVL 47/2001 vp, s. 3/II) tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat (PeVL 45/2001 vp, s. 5/I) samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 7/2001 vp, s. 4/II; ks. myös PeVL 11/2002 vp, s. 6, PeVL 52/2001 vp, s. 5, PeVL 47/2002 vp, s. 4—5, PeVL 65/2002 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunta on myös suhtautunut kriittisesti perustuslain 21 §:ssä johtuvista syistä sopimusperusteiseen toimivallan siirtoon viranomaiselta toiselle (PeVL 11/2004 vp, s. 2), minkä vuoksi viranomaisten välisen yhteisrekisterinpitäjyyden on käytännössä perustuttava lakiin.

Kokonaisuutena vaikuttaa siltä, että Kansallisarkistolla ja muilla arkistotoimijoilla olisi useita eri tietosuojaoikeudellisia rooleja arkistointitoimen eri vaiheissa. Rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, ettei lainsäädäntö jätä epäselväksi sitä, mikä taho on milloinkin vastuussa henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten noudattamisesta. Tämä on syytä huomioida erityisesti siltä osin kuin esitysluonnoksen tavoitteena on selkiyttää Kansallisarkiston roolia ja toimivaltaa. Jatkovalmistelussa olisi vielä syytä arvioida, tulisiko lakiesitykseen syytä sisällyttää omat säännökset rekisterinpidosta. Vaikka tietosuoja-asetus ei suoraan edellytä rekisterinpidosta sääntämistä, sääntelytarpeen arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota rekisteröidyn näkökulman ohella siihen, että henkilötietoja käsitelisi viranomainen ja arkistointitarkoituksiin käsiteltävistä tiedoista vastaisivat Kansallisarkiston ohella myös muut toimijat.

Käyttötarkoitussidonnaisuus

Tietosuojasääntelyn kannalta olennaista on kiinnittää huomiota käyttötarkoitussidonnaisuuteen. Esitysluonnoksessa tehty sinänsä asianmukaisesti selkoa tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta, jonka mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Myöhempää käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten ei katsota 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti yhteensopimattomaksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa. Käyttötarkoitussidonnaisuuteen liittyviä huomiota on myös säännöskohtaisissa arvioissa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

23.5.2022

VN/23654/2021

VN/23654/2021-OM-133

Sääntelyn selkeys

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Tätä on painotettu myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Valiokunta on muun muassa edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (esim. PeVL 60/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on varsin usein kiinnittänyt huomiota sääntelyn muodostumiseen sekavaksi ja vaikeasti hahmottuvaksi (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, s. 4; PeVL 47/2006 vp, s. 2/I; PeVL 43/2006 vp, s. 2/I; PeVL 41/2006 vp, s. 2/I; PeVL 25/2005 vp, s. 5).

Ehdotettua sääntelyä ei voida pitää kovin selkeänä. Sääntely on rakenteellisesti hajanainen ja kirjoittamistavaltaan monelta osin epätasmainen, vaikka sinänsä selkeyttäviäkin ajantasaistamista säännöksissä on tavoiteltu. Myös ehdotetut määritelmät ovat monelta osin vaikeaselkoisia. Jäljempänä tässä lausunnossa on tarkasteltu esimerkiksi arkistoinnin, arkistometatiedon ja arkistotoimijan määritelmiä ja niihin liittyvää monimutkaisuutta. Arkistotoimen yhteys osana tiedonhallinnan tehtäväkenttää ja tietojärjestelmien kehitystä on hyvä huomioida. Yhtenäisellä ja selkeällä käsitteistöllä luodaan edellytykset yhteistyölle. Lakiesityksen kielen selkeyteen olisi vielä hyvä kiinnittää huomiota.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, myös edellä todettuun viitaten, että kansallisen sääntelyn yhteydessä tulisi välttää sellaisten käsitteiden käyttöä, jotka poikkeavat tietosuoja-asetuksen määritelmistä. Esimerkiksi tietosuoja-asetuksen voimaantulon myötä aikaisemmin käytetty arkaluonteisten henkilötietojen käsite on säännönmukaisesti korvattu tietosuoja-asetuksen 9 artiklan erityisillä henkilötietoryhmillä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta kansallisessa lainsäädännössä tulee tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan valitun erityisten henkilötietoryhmien käsitteen vuoksi välttää arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttämistä sääntelyn selvyuden vuoksi (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 9). Valiokunta on kuitenkin edelleen pitänyt perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi (PeVL 15/2018 vp). Esitysluonnoksessa on osittain viitattu arkaluonteisiin tietoihin ja tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin toistensa synonyymeinä (ks. esimerkiksi s. 64) ja käytetty myös muita epätarkkoja käsitteitä ("henkilötietojen erityisryhmät", s. 8). Myös henkilötietojen käsittelystä vastaavien tahojen täsmälliseen määrittelyyn tulisi kiinnittää huomiota. Esimerkiksi arkistolakiin ehdotetun 8 §:n 4 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 64) viitataan alkuperäiseen rekisterinpitäjään. Oikeusministeriö huomauttaa, että tietosuoja-sääntely ei tunnista alkuperäisen rekisterinpitäjän käsitettä. Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksessa käytetään tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja käsitteitä.

Sääntelyn selkeyden osalta ministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, ettei esitysluonnoksesta käy ilmi, minkälainen vaikutus ehdotettavalla sääntelyllä olisi aiemmin tehtyihin asiakirjojen siirtosopimuksiin. Osittain epäselvyys johtuu siitä, että esimerkiksi arkistotoimijoiden ja Kansallisarkiston tietosujaoikeudelliset roolit jäävät esitysluonnoksessa epäselviksi. Tältä osin huomio kiinnittyy siihen, että esitysluonnoksen (s. 71) mukaan arkistoon tehtävällä siirrolla olisi lähtökohtaisesti arkistoitaviin asiakirjoihin ja niihin liittyviin oikeuksiin sekä velvollisuuksiin sellainen vaikutus, että mukana Kansallisarkistolle siirtyy myös tietosujalainsäädännön mukainen rekisterinpitäjyys sekä muut hallintaan ja tietojen omistukseen liittyvät oikeudet, kuten luovuttamista, säilyttämistä ja tietoturva koskeva määräämisvalta. Ministeriön käsityksen mukaan tämä poikkeaisi siitä, mitä aiemmin siirtosopimuksissa on sovittu. Tämä ei myöskään vastaisi välttämättä sitä, mitä tietosuoja-asetuksessa säädetään rekisterinpitäjälle kuuluvista vastuista ja velvollisuuksista. Käytännön haasteena olisi lisäksi, ettei Kansallisarkisto välttämättä tunnista (yhtä hyvin kuin tiedot kerännyt rekisterinpitäjä) kaikkia niitä riskejä, joita tietoaineistojen vaarantuminen voisi aiheuttaa rekisteröidyille.

Teknisempänä selkeyteen liittyvänä seikkana oikeusministeriö ehdottaa, että jatkovalmistelussa harkittaisiin pykäläotsikoiden lisäämistä 1. lakiehdotukseen. Ne helpottaisivat

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Helsinki Finland	Eteläesplanadi 10 00023 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	(09) 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi

23.5.2022

VN/23654/2021

VN/23654/2021-OM-133

sääntelykokonaisuuden hahmottamista ja säännösten löytymistä ja toisaalta auttaisivat jo säätämisvaiheessa hahmottamaan tarkemmin lain systematiikkaa. Lisäksi säännösten muotoilussa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota kielenhuollollisiin näkökohtiin ja lainvalmistelua koskevien ohjeiden noudattamiseen.

Seuraavassa on esitetty esitysehdotuksesta huomiota säännöskohtaisesti jaoteltuna:

1 §: Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan lakia sovelletaan Kansallisarkistoon sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 4 §:n momentissa säädettyihin tiedonhallintayksiköihin niiden käsitellessä asiakirjoja.

Säännöksessä on erikseen mainittu Kansallisarkisto, vaikka se on tiedonhallintalain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu valtion viranomainen ja siten myös tiedonhallintayksikkö. Säännöksen perustelujen mukaan lisäys on tarpeen, koska arkistolaisa säädetään Kansallisarkiston keskeisistä tehtävistä ja toimivallasta ja lisäys on selventävä, koska arkistolain sääntely kohdistuu pitkälti Kansallisarkistoon. Lisäys vaikuttaa kuitenkin systemaattisesti jossakin määrin epäloogiselta. Epäselväksi jää, onko lisäys organisatorista soveltamisalaa määrittävässä säännöksessä tarpeen, ottaen huomioon, että mainittu säännös on kytketty asiakirjojen käsittelyyn. Teknisenä huomiona ministeriö lisäksi huomauttaa, että säätämisympäristöjen mukaan arkistolakia sovellettaisiin Kansallisarkistoon sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 4 §:n 1 momentissa säädettyihin tiedonhallintayksiköihin niiden käsitellessä asiakirjoja. Säännösehdotuksesta puuttuu kuitenkin viittaus pykälän 1 momenttiin ("lain 4 §:n momentissa") (s. 88 ja 95).

Säännöksen perusteluissa on lueteltu tiedonhallintalain 4 §:n 1 momentin mukaiset tiedonhallintayksiköt. Säännöksen perusteluista puuttuu kuitenkin maininta hyvinvointialueista ja hyvinvointiyhtymistä, jotka ovat myös mainitun 4 §:n 1 momentin mukaisia tiedonhallintayksiköitä. Perusteluissa on myös todettu, että lakiehdotuksessa viranomaisella tarkoitettaisiin julkisuuslain 4 §:n mukaista viranomaista. Tästä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi missään. Jos julkisuuslain määritelmää on tarkoitus käyttää, se edellyttäisi asiasta erikseen säätämistä. Epäselväksi kuitenkin jää, mihin määritelmää laissa tarvitaan. Viittauksia viranomaiseen lienee lähinnä 14 §:ssä.

Huomionarvioista 1 momentin säännöksen osalta myös on, että siinä soveltamisala kiinnittyy paitsi organisaatioon, myös edellä todetulla tavalla osittain asiakirjan käsittelyyn ja asiakirjan käsitteeseen. Merkillepantavaa kuitenkin on, että tämä ei ole systemaattista, vaan momentin toiseen virkkeeseen ei ole kytketty tätä lisäedellytystä. Epäselväksi myös jää, miten soveltamisala määräytyy niiden säännösten osalta joihin ei kytkäydy asiakirjan käsittelyä.

Asiakirja on määritelty lain 2 a §:ssä, ja sillä viitataan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5.1 §:ssä tarkoitettuun asiakirjaan. Oikeusministeriö huomauttaa, että julkisuuslain 5.1 §:n mukainen asiakirja on mikä tahansa kirjallinen tai kuvallinen esitys tai sellainen käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskeva viesti, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Tältä osin on huomattava, että tiedonhallintalaissa asiakirjalla viitataan julkisuuslain 5.2 §:ssä tarkoitettuun viranomaisen asiakirjaan, jolla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Kun ehdotetussa 1 §:ssä viitataan julkisuuslain 5.1 §:ssä tarkoitettuun asiakirjaan, muodostuu arkistolain 1 §:n ensimmäisen virkkeen perusteella lain soveltamisala eri sisältöiseksi kuin tiedonhallintalain tai julkisuuslain soveltamisala. Arkistotoimeen kuulumisen alaa on kuitenkin täsmennetty 6 §:n 1 momentissa säännöksellä, joka tuo arkistotoimeen kuuluvia asiakirjoja määritelmällisesti lähemmäs julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan viittaa viranomaiseen, jonka toiminnan yhteydessä asiakirjat syntyvät vaan arkistotoimijan toimintaan, joka taas on kiinnitetty arkistotoimijan tehtäviin. Arkistotoimija taas on pääsäännön mukaan tiedonhallintayksikkö.

23.5.2022

VN/23654/2021

VN/23654/2021-OM-133

Asiakirjaan viittaaminen on momentissa epäyhtenäistä. Momentin ensimmäisessä virkkeessä viitataan asiakirjaan ilman lisämääreitä, mutta viimeisessä virkkeessä viitataan julkisuuslaissa tarkoitettuun asiakirjaan. Epäselväksi jää, miksi asiakirja on viimeisessä virkkeessä määritelty erikseen. Jos siinä on tarkoitus viitata julkisuuslain 5.1 §:n mukaiseen asiakirjaan, on lisämääre 2 a §:n d-kohdan määritelmän vuoksi tarpeeton. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että säädöksessä ei saisi määritellä mitään sellaisen käsitteen avulla, joka määritellään säädöksessä vasta myöhemmin (ks. LAKO jakso 23).

Momentin toisen virkkeen mukaan lakia sovelletaan hyvinvointialueiden liikelaitoksiin sekä ortodoksiseen kirkkoon ja sen seurakuntiin. Oikeusministeriö huomauttaa, että sen käsityksen mukaan hyvinvointialueen liikelaitos on osa hyvinvointialuetta. Asiasta säädetään hyvinvointialueista annetun lain 70 §:n 3 momentissa. Tiedonhallintalain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan hyvinvointialue on tiedonhallintayksikkö. Säännös vaikuttaa tältä osin päällekkäiseltä sääntelyltä.

Momentin kolmannen virkkeen mukaan lakia sovelletaan yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin sekä muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa tai hoitavat julkista hallintotehtävää ja niille kertyy tämän tehtävän johdosta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tarkoitettuja asiakirjoja. Oikeusministeriö toteaa, että jos lain soveltamisalaan kuuluvat kaikki julkista hallintotehtävää hoitavat, on julkisen vallan käyttöön erikseen viittaaminen tarpeeton. Julkisuuslakia ei kuitenkaan sovelleta julkista hallintotehtävää hoitavaan muuta kuin niiltä osin kuin tehtävää hoidettaessa käytetään julkista valtaa. Jos julkisuuslakia ei ole erikseen säädetty sovellettavaksi, ei hallintotehtävän hoitamisessa ei synny ”viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tarkoitettuja asiakirjoja” kuin julkiseen vallankäyttöön liittyen, joten muotoilun perusteella epäselväksi jää miltä osin lakia on tarkoitus soveltaa julkista hallintotehtävää hoitaviin.

Pykälän 2 momentin mukaan eduskuntaan, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, valtioneuvoston tarkastusvirastoon ja Ulkopoliittiseen instituuttiin sovellettaisiin vain lain 6 ja 7 §:ää sekä 8 §:n 1 ja 2 momenttia. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaikka säännös 1 §:ssä säilyy muodollisesti ennallaan, viitattujen lainkohtien sisältö muuttuu. Esimerkiksi voimassa olevan lain 6 §:n 2 momentissa on asiakirjan määritelmä, mutta jatkossa siinä säädettäisiin, että sellaiset asiakirjat arkistoidaan, joiden arkistoinnista on laissa säädetty tai lain nojalla päätetty. Se, mitä mainitun 6 §:n 2 momentin säännöksen soveltaminen tarkoittaisi 1 §:n 2 momentissa tarkoitettujen toimijoiden osalta, jää esityksen perusteella epäselväksi. Voimassa olevan lain mukaan mainittuihin toimijoihin ei sovelleta arkistolain 8 §:n 3 momenttia, mikä tarkoittanee, että ne päättävät itse pysyvästi säilytettävistä asiakirjoistaan. Esityksestä ei ilmene, onko mainittuja toimijoita koskevassa lainsäädännössä niille osoitettua lainkohdassa tarkoitettua nimenomaan arkistointiin liittyvää päätöstoimivaltaa, joka nyt ehdotetun 8 §:n 2 momentin perusteella olisi arkistoinnin edellytyksenä.

Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston kanslia toimisi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden osalta arkistolaissa tarkoitettuna arkistotoimijana ja vastaisi tältä osin arkistolaissa arkistotoimijalle säädetyistä tehtävistä. Säännös on poikkeus 2 a §:n mukaiseen arkistotoimijan määritelmään, ja koskee tämän vuoksi eri asiaa kuin pykälän muut momentit. Säännöksen mukaan valtioneuvoston kanslia vastaa ”tältä osin” arkistotoimijalle säädetyistä tehtävistä. Epäselväksi jää mihin ”tältä osin” viittaa, ja miltä osin valtioneuvoston kanslia ei vastaa arkistotoimijan tehtävistä. Teknisenä huomiona todettakoon lisäksi, että arkistolakiin itsensä ei viitata ilmaisulla ”arkistolaissa” vaan ”tässä laissa”, jos viittaaminen ylipäänsä on tarpeen. Lisäksi tämänkin momentin osalta on huomattava, että säädöksessä ei saisi määritellä mitään sellaisen käsitteen avulla, joka määritellään vasta myöhemmin.

Soveltamisalaa koskeva säännös vaatii vielä uudelleenarviointia jatkovalmistelussa. Kokonaisuudessa on otettava huomioon myös jäljempänä 2 §:n kohdalla Ahvenanmaan valtiovirastosta todettu. Lisäksi jatkovalmistelussa olisi aiheellista pohtia, onko luettelomuodosta luopuminen säännöstä selkeyttävä ratkaisu.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

23.5.2022

VN/23654/2021

VN/23654/2021-OM-133

2 §: Voimassa olevan 2 §:n Ahvenanmaata koskevat säännökset ehdotettaisiin kumottaviksi tarpeettomina. Uuden 1 §:n mukaan lakia sovellettaisiin Kansallisarkistoon sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 4 §:n momentissa säädettyihin tiedonhallintayksiköihin niiden käsitellessä asiakirjoja. Aiemmin muotoilu on 1 §:n 1 kohdan mukaan koskenut muun muassa valtion virastoja, laitoksia sekä muita valtion viranomaisia.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Ahvenanmaan valtionvirasto ei ole uudessa arkistolain 1 §:ssä viitattu tiedonhallintalain mukainen tiedonhallintayksikkö, sillä tiedonhallintalain 3 §:n 5 momentin mukaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin maakunnan, valtion ja kunnallisiin viranomaisiin. Jos arkistolain 2.2 §:n säännös kumotaan myös valtionviranomaisten osalta, niin tällöin uuden 1 §:n sisältö huomioon ottaen arkistolakia ei sovellettaisi Ahvenanmaan valtionviranomaisissa. Tämän vuoksi voimassa olevan arkistolain 1 §:n Ahvenanmaan valtionviranomaisia koskeva nykyinen säännös [Lakia sovelletaan kuitenkin Ahvenanmaalla toimiviin valtion viranomaisiin Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/91) 30 §:n 17 kohdassa säädetyin rajoituksin] on tarpeen sisällyttää arkistolakiehdotuksen 1 §:ään, poikkeuksena muutoin tiedonhallintalain 4 §:ään kiinnittyvästä soveltamisalasta.

Oikeusministeriö huomauttaa myös, että 2 §:n evankelis-luterilaista kirkkoa koskeva säännös vaikuttaa olevan luonteeltaan soveltamisalasäännökseen kytkeytyvä viittaussäännös, minkä vuoksi kannattaisi harkita säännöksen sijoittamista uuden 1 §:n yhteyteen. Voimassa olevassa laissa luvun otsikkona oli ”Lain soveltamisala”, jolloin sääntelyn jakaminen kahteen eri pykälään oli perustellumpaa. Nyt luvussa on kuitenkin useita muitakin säännöksiä ja myös sen otsikko ehdotetaan muutettavaksi, jolloin soveltamisalasääntelyn hajauttaminen kahteen eri pykälään ei vaikuta systemaattisesti kovin perustellulta ratkaisulta. Vielä epäselvemmäksi kokonaisuus muodostuu, kun lain soveltamisalaa koskevien 1 ja 2 §:n väliin on otettu uusi, lain tarkoitusta määrittävä 1 a §.

2 a §: Ehdotettu 2 a § olisi uusi. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, ettei määritelmä saa sisältää aineellisia säännöksiä. Nyt 2 §:ssä säädettäväksi ehdotetut eivät kaikilta vaikuta täyttävän tätä edellytystä. (ks. Määritelmistä LAKO jakso 23).

Kohdassa a) on määritelty arkistointi. Säännöksen mukaan arkistoinnilla asiakirjojen kuvailemista arkistoitavaan tietovarantoon *ja tämän* säilyttämistä eheänä, luottamuksellisenä ja todistusvoimaisena saatavuuden takaavin keinoin (kursivointi tässä). Säännöksen sanamuodon mukaan siltä osin kuin arkistoinnilla tarkoitetaan säilyttämistä, arkistoinnin kohteena olisi tietovaranto. Tietovarannolla tarkoitetaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain mukaan viranomaisen tehtävien hoidossa tai muussa toiminnassa käytettäviä tietoaineistoja sisältävää kokonaisuutta, jota käsitellään tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti. Tietovaranto on viranomaisten tehtävien hoidon tuloksena syntyvistä tietoaineistoista muodostuva looginen kokonaisuus. Jäljemmissä säännöksissä viitataan kuitenkin määritelmästä poiketen arkistoitaviin asiakirjoihin. Lain 6 §:n 2 momentin mukaan sellaiset asiakirjat arkistoidaan ja 8 §:n 3 momentin mukaan arkistotoimijat hakevat asiakirjoilleen Kansallisarkiston päätöksen arkistoitavista asiakirjoista. Epäselväksi jää, mikä laissa on viime kädessä arkistoinnin kohteena?

Säännöksen perusteluissa (s. 53) on todettu, että ”Arkistoinnin kannalta merkityksellistä on asiakirjan elinkaaren jakautuminen säilytys- ja arkistointivaiheisiin. Tietosuoja- ja tiedonhallintalainsäädännössä arkistointi alkaa säilytysvaiheen päätyttyä, mikä ei vastaa arkistolaissa arkistoinnin käsitettä, vaan tarkoittaisi ainoastaan sitä, että asiakirja on arkistovaiheessa. Tässä vaiheessa asiakirjakokonaisuuden, tietovarannon, tulisi muodostaa arkistoitujen asiakirjojen joukko, johon voitaisiin osana muuttumattomuuden varmistamista esimerkiksi soveltaa tietosuojasääntelyn rekisteröityjen oikeuksia koskevia yleisen edun mukaisen arkistoinnin poikkeuksia.” Jos arkistointi määritellään tietosuoja-asetuksesta ja tiedonhallintalaista poikkeavalla tavalla, muodostuu tässä laissa tarkoitettun arkistoinnin käsitteen suhde muualla laissa säädettyyn monimutkaiseksi. Määritelmäsäännöksen osalta on lisäksi huomattava, että

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	s-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	e-post, internet
Postal Address	Office	Telephone	Fax	e-mail, internet
Oikeusministeriö	Eteläesplanadi 10	0295 16001	(09) 160 67730	oikeusministerio@om.fi
PL 25	00023 Helsinki	Internat. +358 295 16001	Internat. +358 9 160 67730	www.oikeusministerio.fi
FI-00023 Helsinki	Finland			
Finland				

23.5.2022

VN/23654/2021

VN/23654/2021-OM-133

johdantokappaleen sekä sitä seuraavien kohtien tulisi myös keskenään muodostaa looginen virke. Tämän vuoksi kohtaa ei saa erottaa pisteellä useammaksi virkkeeksi, kuten kohdassa a) on tehty (Ks. LAKO 14.2.9).

Lakiehdotus sisältää myös uusia käsitteitä, kuten arkistotoimija ja arkistometatieto. Arkistometatieto olisi uusi käsite, jonka määritelmä vastaa yleistä metatiedon määritelmää. Käytännössä arkistoitavien aineistojen arkistometatiedot ovat osa yleisempää aineistojen metatietokokonaisuutta ja syntyvät elinkaaren eri vaiheissa. Lain luettavuuden ja tiedonhallintaa koskevan lainsäädäntökokonaisuuden kannalta terminologinen yhdenmukaistaminen olisi kannatettavaa sen sijaan että luodaan uutta käsitteistöä.

Pykälän c-kohdassa olisi arkistotoimen määritelmä. Säännös vaikuttaa sisällöltään vastaavan pääpiirteissään voimassa olevan lain 7 §:n 1 momenttia, jossa on säädetty arkistotoimen tehtävistä. Henkilötietojen osalta arkistotoimen suhde rekisterinpitäjän velvollisuuksiin on epäselvä, kuten edellä on todettu. Arkistotoimi sisältäisi määritelmän mukaan myös säilytysaikojen määrittelyn. Esityksessä tulisi avata mikä tehtävän suhde on tiedonhallintalain 21 §:ssä säädettyyn.

Pykälän d-kohdassa olisi asiakirjan määritelmä. Asiakirjalla tarkoitettaisiin julkisuuslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua asiakirjaa. Määritelmää on arvioitu edellä 1 §:n kohdalla.

Teknisenä huomiona 2 a §:stä voidaan vielä todeta, että luetelmakohtien tulisi olla kirjaimien sijaan numeroita, kohtien alakohdat merkittäen pienaakkosin. (ks. Lainkirjoittajan opas, jatkossa LAKO 14.2.6 ja 14.2.7). Määriteltävät käsitteet kursivoidaan, ei lihavoida (ks. Määritelmistä LAKO jakso 23).

6 §: Luonnoksen 6 §:n 1 momentin mukaan arkistotoimeen kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistotoimijalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä, ja 2 momentin mukaan sellaiset asiakirjat arkistoidaan, joiden arkistoinnista on laissa säädetty tai lain nojalla päätetty.

Pykälän 1 momentin säännöksellä on yhteys julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa säädettyyn ns. sisäisen asiakirjan käsitteeseen, joka määrittää julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvien asiakirjojen joukkoa. Kyseisen lainkohdan mukaan lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Arkistolain 6 §:n 1 momenttiin kaavailtu säännös vastaa pitkälti voimassa olevaa 6 §:n 1 momenttia, mutta aiemmat ”arkistoon kuuluvat asiakirjat” olisivat jatkossa ”arkistotoimeen kuuluvia asiakirjoja”. Arkistotoimella tarkoitetaan ehdotuksen mukaan sellaista toimintaa, joka sisältää arkistoinnin, asiakirjojen arkistoitavuudesta vastaamisen, säilytysaikojen määrittelyn ja tarpeettoman aineiston tuhoamisen. Oikeusministeriö toteaa, että asiakirja ei voine määritelmällisesti kuulua toimintaan, mutta voi tuki olla toiminnan kohteena.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin sanamuodon valossa olennaista on *arkistoon liittäminen*. Arkistolain säännöksen muotoilun muuttuessa tulkintaepäselvyyttä voi syntyä siitä, onko julkisuuslaissa tarkoitettu arkistoon liittäminen synonyymi arkistotoimeen kuulumiselle vai arkistoiselle. Voimassa olevan lain nojalla arkistoon kuuluvien asiakirjojen joukko on laajempi kuin jatkossa arkistoitavien asiakirjojen joukko, ja vastaa enemmän aiempaa pysyvästi säilytettävien asiakirjojen joukkoa. Arkiston käsitettä ei laissa enää määriteltäisi tai käytettäisi. Jos arkistoon liittämisen katsottaisiin olevan synonyymi arkistoinnille, sisäisen työskentelyn asiakirjojen julkisuus kapenisi olennaisella tavalla. Oikeusministeriö painottaa, että lopputulemaa, joka kaventaisi julkisuusperusoikeutta, ei voida pitää hyväksyttävänä. Esitysluonnoksen perusteluissa on lähdetty siitä, että julkisuuslaissa tarkoitettulla arkistoon liittämällä tarkoitettaisiin jatkossa arkistotoimeen kuulumista. Yksin säännösten sanamuotojen perusteella tällainen tulkinta ei kuitenkaan ole missään määrin ilmeinen.

23.5.2022

VN/23654/2021

VN/23654/2021-OM-133

Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 5) viitataan siihen, että sisäisen työskentelyn asiakirjat eivät ole viranomaisen asiakirjoja, jollei niitä ole päätetty arkistoida. Kuten edellä on todettu, julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa ei kuitenkaan viitata arkistointiin vaan arkistoon liittämiseen. Arkistoon kuuluvista asiakirjoista on säädetty 6.1 §:ssä edellä kuvatulla tavalla. Edelleen samalla sivulla viitataan ”tosiasiallisesti pitkäaikaisesti” arkistoon liitettäviin asiakirjoihin. Epäselväksi jää, mistä tosiasiallisuuden ja pitkäaikaisuuden vaatimukset perusteluun on johdettu. Perustelumaininnat sivulla 5 vaikuttavat myös olevan ristiriidassa s. 56 todetun kanssa, jonka mukaan ”julkisuuslain soveltamisen kannalta ei ole ratkaisevaa onko asiakirja tosiasiallisesti arkistoitu”.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa on lisäksi säädetty, että jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla. Epäselväksi voi jäädä, mihin asiakirjoihin tätä julkisuuslain virkettä jatkossa sovellettaisiin.

Pykälän 1 momentissa viitataan arkistonmuodostajaan, vaikka termiä ei käytetä muualla laissa.

Pykälän 2 momentissa todetaan ”Sellaiset asiakirjat arkistoidaan, joiden arkistoinnista on laissa säädetty”. Tämän säännöksen suhdetta lain 8 §:ään, jossa todetaan, että ”Arkistotoimijat hakevat asiakirjoilleen Kansallisarkiston päätöksen arkistoitavista asiakirjoista” tulisi selkeyttää jatkovalmistelussa.

7 §: Pykälän 1 momentin mukaan arkistotoimijoiden on huolehdittava arkistoinnin ja arkistotoimen tehtävistä tietojen saatavuus, tietosuoja ja tietoturva huomioiden. Säännös vaikuttaa sisältävän laadullisen vaatimuksen toimintaan, josta säädetään vasta 8 §:ssä. Säännöksessä mainitut laadulliset vaatimukset seuraavat sinänsä jo muualta laista. Lain 7, 8 sekä osin myös 11 §:n välisiä suhteita ja lain selkeää rakennetta olisi aiheellista vielä arvioida jatkovalmistelussa. Lain 8.1 §:n mukaan arkistotoimen tehtäviä olisi hoidettava suunnitelmallisesti ja lain 11 §:n mukaan arkistointi olisi suoritettava turvallisesti säilyvyyden, käytettävyyden, saatavuuden, eheyden ja muuttumattomuuden turvaavia menetelmiä käyttäen. Oikeusministeriö huomauttaa myös, että arkistoinnin ja arkistotoimen erittelyn merkitys säännöksessä jää epäselväksi kun 2 a §:n c-kohdan määritelmän mukaan arkistotoimi sisältää myös arkistoinnin. Vastaava terminologinen epäselvyys toistuu myös 8 ja 10 §:ssä.

Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon muussa tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien suunnittelussa. Tarkemmin jää määrittelemättä, mitä ovat arkistotoimen vaatimukset, missä ne määritellään ja millä tavalla ne on otettava huomioon. Säännöstä olisi hyvä täsmentää.

8 §: Pykälän kaksi ensimmäistä momenttia vaikuttaisi käsittelevän lähinnä arkistotoimijan tehtäviä ja kaksi viimeistä arkistoitavista asiakirjoista päättämistä. Ehkä kokonaisuuden uudelleenjäsentelyn mahdollisuuksia voisi vielä pohtia jatkovalmistelussa ottaen huomioon edellä 7 ja 11 §:stä tehdyt huomiot.

Pykälän 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan arkistotoimijoiden on vastattava asiakirjojensa arkistoinnista ja arkistotoimen tehtävistä, huolehdittava arkistoinnin kannalta tarpeellisten arkistometatietojen keräämisestä ja liittamisestä arkistoitavaan asiakirjaan, määritettävä arkistoon siirron arvioitu ajankohta, ylläpidettävä kuvausta arkistotiloissaan ja tietojärjestelmissään arkistoiduista asiakirjoista sekä säilytettävä arkistoitavia asiakirjoja muuttumattomina, eheinä ja todistusvoimaisina. Pykälä vaikuttaa säännökseltä, jossa määritellään muissa säännöksissä viitatu arkistotoimen tehtävät. Luettelossa mainitaan kuitenkin arkistotoimen tehtävät erikseen rinnakkaisena muiden momentissa mainittujen tehtävien rinnalla. Tämä herättää kysymyksen siitä, mihin arkistotoimen tehtävillä oikein viitataan? Oikeusministeriö toteaa, että arkistotoimijoiden tehtävien määrittely säännöksissä tulisi olla selkeämpää, ja kytkeytyä lain tarkoitukseen. Muualla laissa jo säädettyjä tehtäviä ei tule toistaa arkistolaisissa.

23.5.2022

VN/23654/2021

VN/23654/2021-OM-133

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että arkistotoimijat hakevat asiakirjoilleen Kansallisarkiston päätöksen arkistoitavista asiakirjoista. Sanamuodon perusteella tämä vaikuttaa olevan arkistotoimijan velvollisuus. Säännöksestä ei tarkemmin ilmene, milloin hakemus tulee tehdä. Lisäksi säännös on muotoiltu epätyypilliseen tapaan (hakevat päätöksen). Myöskään säännöksen suhde tilanteisiin, joissa arkistoinnista on jo lailla säädetty ei ole selkeä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että arkistolaista puuttuu päätöksen tekemistä koskeva Kansallisarkistoa koskeva toimivaltasääntely. Lain 6 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että sellaiset asiakirjat arkistoidaan, joiden arkistoinnista on laissa säädetty tai lain nojalla päätetty. Missään ei kuitenkaan ole säännöstä jossa 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu päätöksentekotoimivalta osoitettaisiin suorasanaisesti Kansallisarkistolle. Voimassa olevassa laissa tästä on säädetty lain 8 §:n 3 momentissa. Säännöksen mukaan päätös kohdistuu säännöksen mukaan arkistoitaviin asiakirjoihin, mutta sen oikeusvaikutukset jäävät jossakin määrin epäselviksi.

Pykälän 3 momentin mukaan Kansallisarkiston päätös perustuu arvonmäärittelyyn, jossa otetaan huomioon asiakirjojen tietosisältö, merkittävyys, toimintaympäristö ja toimintaprosessi sekä asiakirjojen käyttötarpeet. Säännös on nykytilaan nähden parannus, sillä voimassa olevassa laissa ei ole määritelty, mihin seikkoihin arvonmäärittely ja sen johdosta annettu päätös perustuu. Säännöksestä ei kuitenkaan edelleenkään ilmene millä tavalla säännöksessä mainitut otsikkotasoiset seikat, kuten esimerkiksi "tietosisältö", otetaan päätöksenteossa huomioon. Pykälässä myös viitataan "1 a §:n mukaiseen arvonmäärittelyyn". Lain 1 a §:ssä ei kuitenkaan säädetä arvonmäärittelyä vaan lain tarkoituksesta. Perusteluissa on todettu hiukan selkeämmin, että arvonmäärittelyn tarkoitus sidotaan asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymiseen ja saatavuuteen. Säännös kaipaa myös kielenhuoltoa jatkovalmistelussa. "Asiakirjan toimintaympäristö" tai "asiakirjan toimintaprosessi" eivät ole ymmärrettäviä määreitä. Lisäksi säännöksen mukaan päätös perustuu tietyille momentissa mainituille seikoille, mutta säännöksestä ei käy ilmi esimerkiksi päätöksen edellytykset tai selkeästi se, mitä Kansallisarkiston on päätöstä tehdessään huomioitava. Säännöstä olisi syytä jatkovalmistelussa täsmentää.

Perustelujen mukaan Kansallisarkisto päättäisi asiakirjojen arkistoitavuudesta, mutta arvonmäärittely ja seulonta tehtäisiin Kansallisarkiston ja rekisterinpitäjän yhteistyönä (s. 9 ja 64), jolloin rekisterinpitäjä määritteli esimerkiksi yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta tai sitä, mikä henkilötieto on arkistoitavaa. Nämä järjestelyt eivät kuitenkaan käy ilmi säännöksistä. Kuten edellä on todettu, varsinainen toimivaltasääntely toistaiseksi puuttuu. Sääntelyä tältä osin täydennettäessä on huolehdittava myös sääntelyn selkeydestä, eli Kansallisarkiston päätöksentekotoimivallan tulee olla yksiselitteinen ja lisäksi päätöksen tekemiseksi voi luonnollisesti hankkia tai toimittaa selvitystä. Päätöstä ei kuitenkaan voida tehdä yhteistyönä.

Säännöstä on täsmennettävä ja uudelleenmuotoiltava jatkovalmistelussa.

Pykälän 4 momentti olisi uusi, ja perustelujen mukaan siinä säädettäisiin päätöksentekomenettelyyn liittyvistä seikoista. Momentin mukaan Kansallisarkiston päätös annetaan esityksestä. Säännöksestä ei ilmene, kenen tai mihin esitykseen siinä viitataan. Myös muotoilu "annetaan esityksestä" on epäselvä: onko sillä ollut tarkoitus viitata päätöksen tekemisestä esittelyä? Päätöksen antamisen puolestaan voidaan katsoa viittaavan tiedoksiantamiseen. Epäselväksi sääntelyn lisäksi jää se millä perusteella määrittyy se, antaako Kansallisarkisto päätöksen arkistotoimijalle tai tietojärjestelmästä tai yhteisestä tietovarannosta vastaavalle toimijalle? Pykälän 3 momentin mukaan päätöstä siis hakee arkistotoimija, mutta 4 momentin mukaan päätös voidaan antaa edellä todetulla tavalla "arkistotoimijoille tai tietojärjestelmästä tai yhteisestä tietovarannosta vastaavalle toimijalle". Perustelujen mukaan "Seulontapäätöksiä tulee voida antaa tehokkuuden nimissä laajoillekin tietoaineistoille ja sellaisia asiakirjatyyppisiä koskien, joita käsitellään useissa toimijoissa tai yhteiskäyttöisissä tietojärjestelmissä. Mikäli esimerkiksi rakennusvalvonnan asiakirjoja koskeva päätös taikka sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia asiakirjoja koskeva päätös annettaisiin jokaiselle toimijalle erikseen, aiheutuisi päätöksenteosta moninkertainen työ". Pykälän 3 ja 4 momenteissa säädetty menettely, jossa prosessi vaikuttaa säädettäväksi ehdotetusta poiketen

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	s-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	e-post, internet
Postal Address	Office	Telephone	Fax	e-mail, internet
Oikeusministeriö	Eteläesplanadi 10	0295 16001	(09) 160 67730	oikeusministerio@om.fi
PL 25	00023 Helsinki	Internat. +358 295 16001	Internat. +358 9 160 67730	www.oikeusministerio.fi
FI-00023 Helsinki	Finland			
Finland				

23.5.2022

VN/23654/2021

VN/23654/2021-OM-133

voivan tulla vireille myös ilman päätöksen kohteena olevan arkistotoimijan hakemusta, vaatii vielä selkeyttämistä säännöstasolla. Samalla on tehtävä selkoa sääntelyn suhteesta hallintolain asian vireille tuloa, yhdessä käsittelemistä ja kuulemista sekä tiedoksiantoa koskeviin säännöksiin.

10 §: Lain 10 §:ssä säädettäisiin Kansallisarkiston tiedonsaantioikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan Kansallisarkistolla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoja "tämän lain 8 § 3 momentissa, 14 §:ssä ja 14 a §:ssä säädettyjä tehtäviään varten arkistotoimen ja arkistoinnin järjestämisestä, tietovarannoista sekä henkilötietojen käsittelystä".

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisällöt ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatu lausunnot sekä esim. PeVL 73/2018 vp ja siinä viitatu lausunnot).

Lakiehdotuksen 10 §:ssä säädettäväksi ehdotettu ei vastaa muotoiltaan tai tarkkarajaisuudeltaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään edellyttämää. Luovutettavia tietoja ei ole yksilöity ja sidottu tarpeelliseen, eikä niiden luovuttamisen edellytykseksi ole sen paremmin asetettu tietojen välttämättömyyttä säännöksessä mainittujen tarkoitusten kannalta. Pykälässä ei myöskään ole määritelty keneltä tietoja on oikeus saada. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluista puuttuu arvio tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisuudesta.

Säännöksen mukaan tiedonsaantioikeus koskisi myös henkilötietojen käsittelyä. Esityksestä ei ilmene, millä perusteella salassapidettävien henkilötietojen käsittely olisi säännöksessä mainituissa käyttötarkoituksissa tarpeen. Jos taas säännöksellä tarkoitetaan tietoja siitä, miten henkilötietoja käsitellään, jää epäselväksi mihin Kansallisarkiston toimivaltuuteen tiedonsaantioikeus kytkeytyy. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden arviointi kuuluu tietosuojavaltuutetun tehtäviin. Sääntelyä on täsmennettävä ja säätämisyjärjestysperusteluista täydennettävä jatkovalmistelussa.

Säännöksestä ehdotetaan kumottavaksi Kansallisarkiston tarkastusoikeutta koskeva toimivaltuus. Esityksen perusteluissa on todettu, että tarkastusoikeudesta luovuttaisiin, sillä Kansallisarkisto ei ole suorittanut tarkastuksia enää pitkään aikaan, eikä tällaisille tarkastuksille arvioida olevan enää tarvetta. Tarkastusoikeuden pitäminen voimassa ei perustelujen mukaan ole perusteltua myös senkään kannalta, että tarkastuksesta ei ole nykyisellään säädetty mitään seuraamuksia tai esimerkiksi mahdollisuutta hallinnolliseen ohjaukseen. Samalla kun tarkastustoimivaltuudesta luovuttaisiin, ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin Kansallisarkiston pääsystä arkistotoimijan arkistotilaan. Perustelujen mukaan säännös kytkeytyisi Kansallisarkistosta annettuun lakiin lisättävään uuteen 2 § 1 momentin 2 a kohtaan, jossa Kansallisarkistolle säädettäisiin lisäksi uusi arviointitehtävä. Perusteluissa on todettu, että arviointitehtävää ei voi toteuttaa luotettavasti ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti, jos pääsyä arvioinnin kohteena oleviin tietoihin ei olisi. Pääsy arkistotilaan olisi perustelujen mukaan edellytys sille, että Kansallisarkisto voi arvioida luotettavasti sitä, onko arkistolain säännöksiä noudatettu esimerkiksi tilojen turvallisuuden ja aineistojen järjestämisen näkökulmasta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan sääntely perusteluineen on epäkoherenttia, sillä uuden 2 momentin sisältö ja perustelut viittaavat siihen, että säännöksen tarkoituksena on nimenomaan tarkastustoimivaltuuden käyttäminen. Jos toimivaltuus kytkeytyy 2. lakiehdotukseen, tulisi se, kuten myös mainittua säännöstä koskeva tiedonsaantioikeus, sijoittaa selvyyden vuoksi sen säännöksen yhteyteen, jota ne koskevat.

23.5.2022

VN/23654/2021

VN/23654/2021-OM-133

Tarkastustoimivaltuudesta on säädettävä erikseen ja sen osalta on otettava huomioon sen säätämiseen liittyvät perustuslakivaliokunnan asettamat reunaehdot. Valiokunta on käytännössään kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että yrityksiin kohdistuvien valvontatyypisten tarkastusten sääntelyssä on syytä selkeyden vuoksi viitata hallintolain tarkastuksia koskeviin 39 §:n yleissäännöksiin. Jos esimerkiksi tarkastusten luonteesta johtuu tarve toimia joltakin osin hallintolain säännöksistä poikkeavasti, on tästä säädettävä perustuslain vaatimukset täyttävällä tavalla erikseen. (ks. PeVL 35/2014 vp ja siinä viitatu lausunnot). Asiaa koskeva arvio puuttuu säätämisyjärjestysperusteluista, joten sekä sääntelyä että säätämisyjärjestysperusteluista on täydennettävä.

11 §: Oikeusministeriö huomauttaa, että 4 luvun otsikko ei enää vastaa 11 §:n ja luvun muuttunutta sisältöä.

14 §: Pykälän 1 momentin mukaan valtion virastojen ja laitosten, tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelimiä sekä muiden valtion viranomaisten on siirrettävä arkistoitavat asiakirjat ja niitä koskevat arkistometatiedot sähköisessä muodossa Kansallisarkistolle. Merkillepantavaa on, että siirtovelvollinen lainkohdassa on viranomainen, eikä tiedonhallintayksikkö, johon sääntely muutoin kohdistuu. Perusteluissa säännöksen todetaan koskevan myös valtion liikelaitoksia, mutta niitä ei kuitenkaan ole mainittu itse säännöksessä. Oikeusministeriö ehdottaa lisäksi, että lainkäyttöelimet korvattaisiin selkeämmällä ilmaisulla ” valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat” (vrt. esim. tiedonhallintalaki 4 §). Lisäksi on aiheellista huomata, että tuomioistuin ei ole viranomainen, jonka vuoksi toimijaluettelon järjestystä voisi olla perusteltua muuttaa siten, että viranomaisiin kohdentuvat viittaukset olisivat peräkkäin.

Pykälän terminologian yhtenäisyyteen olisi aiheellista kiinnittää huomiota. Pykälässä käytetään vaihdellen termejä siirtäjä, siirtävä toimija, arkistotoimija, viranomainen sekä toimija, joka siirron toteuttaa.

Pykälän 3 momentti vaikuttaa etenkin sen ensimmäisen virkkeen osalta olevan luonteeltaan siirtymäsäännös, sillä siinä säädetään ennen lain voimaantuloa arkistoitavaksi tulevista asiakirjoista (ks. LAKO jakso 21.1). Jatkovalmistelussa olisikin aiheellista arvioida onko säännöstä tarpeen sijoittaa 14 §:ään.

Tulisiko 5 momentti alkaa: Siirrosta *tai* sähköisestä muodosta?

14 a §: Pykälän 1 momentissa on lueteltu useita eri asioita koskevia määräyksenantovaltuuksia. Arkistolaissa ei kuitenkaan vaikuta olevan selkeitä perussäännöksiä kaikista niistä seikoista joita momentin mukaan tarkennettaisiin. Kukin määräyksenantovaltuus olisi myös selkeyden vuoksi syytä sijoittaa asiaa koskevan perussäännöksen yhteyteen.

Perustuslain 80.2 §:n mukaan viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Lisäksi valtuutuksen tulee perustuslain mukaan olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Erityinen syy voi olla käsillä esimerkiksi silloin, kun kyseessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon liittyy ainoastaan vähäistä harkintavallan käyttöä. Myös tarve poikkeuksellisen usein tai poikkeuksellisen nopeasti muutettavien säännösten antamiseen saattaa muodostaa perustuslaissa tarkoitettua erityisen syyn, kuten myös tarve ammatillisten erityispiirteiden sääntelyyn. Erityisten syiden on kuitenkin aina liitettävä sääntelyn kohteeseen eikä siitä riippumattomiin muihin seikkoihin. Erityisen syyn vaatimus edellyttää myös, että on painavia perusteita osoittaa oikeussääntöjen antamisen valtaa ministeriön sijasta muulle viranomaiselle. Epäselväksi jää erityisesti se, miten kulttuurihistoriallisen arvon tai oikeudellisen todistusvoiman arviointikriteereiden määrittäminen täyttäisi edellä mainitut edellytykset.

23.5.2022

VN/23654/2021

VN/23654/2021-OM-133

Säännös valtuuttaisi Kansallisarkistoa myös ohjeiden antamiseen. Oikeusministeriö toteaa, että viranomaisena voi laissa säädetyin tehtäviensä alalla antaa ohjeita ilman erityistä valtuutusta. Säännökset mahdollisuudesta antaa ohjeita ovat sen vuoksi paitsi tarpeettomia myös omiaan hämärtämään lain nojalla annettavaan viranomais määräykseen sisältyvien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa. Tämän vuoksi valtuudesta ohjeiden antamiseen ei saa säätää. (ks. esim. PeVM 5/2013 vp ja PeVL 30/2005 vp. sekä LAKO 13.10)

Teknisenä huomiona todettakoon, että pykälän momentit ovat rinnakkaistekstissä eri järjestyksessä kuin lakiehdotuksessa.

16 §: Lain 16 §:n mukaan Kansallisarkisto voisi antaa tarkempia määräyksiä arkistometatiedoista. Arkistometatiedoista ei kuitenkaan ole ehdotettu lakiin yhtään aineellista säännöstä, joten niistä ei voida sen vuoksi säätää ”tarkemmin”. Arkistometatietoja koskee ainoastaan 2 a §:ään ehdotettu määritelmäsäännös. Määritelmät eivät kuitenkaan saa sisältää aineellisia säännöksiä. Koska 2 a §:ään ehdotettu määritelmä on kuitenkin luonteeltaan enemmän aineellinen säännös kuin määritelmä, tulisi lakiin ottaa erillinen arkistometatietoja koskeva säännös, jos arkistometatiedoista säätäminen on ylipäänsä tarpeen (ks. 2 a §:n kohdalla todettu)

Määräyksenantovaltuus olisi säännöksen mukaan kohdistettu 1 §:n 1 ja 3 momentin arkistotoimijoihin. Oikeusministeriö huomauttaa, että määräyksenantovaltaa ei voida kohdentaa 3 momentin arkistotoimijoihin, sillä 3 momentissa säädetään, että tasavallan presidentin arkistoista säädetään erikseen. Säännös jättää myös epäselväksi sen kohdentuuko määräyksenantovaltuus ollenkaan valtioneuvostoon ja sen ministeriöihin (vrt. 1 §:n 4 momentti).

17 §: Pykälän 1 momentin mukaan yksityisen hallussa olevia arkistoitavia asiakirjoja voidaan sopimuksen nojalla luovuttaa Kansallisarkistoon. Säännös on muotoiltu siten kuin se koskisi yksityisen toimijan oikeutta luovuttaa hallussaan oleva asiakirja, kun lain soveltamisalakin huomioon ottaen sääntelykohteena tulisi ennemmin olla Kansallisarkiston toimivalta ottaa vastaan ja säilyttää tällaisia asiakirjoja. Säännöksessä viitataan yksityisen hallussa oleviin arkistoitaviin asiakirjoihin. Arkistoitavan asiakirjan määre rajausperusteena on epäselvä, sillä sitä eri ole erikseen määritelty ja lain 6 §:n 2 momentin mukaan sellaiset asiakirjat arkistoidaan, joiden arkistoinnista on laissa säädetty tai lain nojalla päätetty. Jos tässä on tarkoitus viitata lain nojalla päättämiseen, on huomattava, että yksityiset eivät ole lain 1 §:ssä tarkoitettuja arkistotoimijoita, jotka hakisivat 8 §:n nojalla päätöstä arkistoitavista asiakirjoista. Asiakirjalla tarkoitetaan 2 a §:n määritelmäsäännöksen mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 5 § 1 momentissa tarkoitettua asiakirjaa.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että 1 momentissa tarkoitettujen yksityisten asiakirjojen julkisuutta koskee, mitä tietojen antamisesta on sovittu Kansallisarkiston kanssa.

Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomais tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Esitysluonnoksen perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että yksityisen asiakirjoja ei jatkossa vain talleteta Kansallisarkistoon, vaan ne luovutetaan sinne, jolloin yksityisen oikeus määrätä asiakirjasta lakkaisi. Kansallisarkisto ei siis säilytä asiakirjaa yksityisen toimeksiannosta tai tämän lukuun. Tällä perusteella pykälässä tarkoitettujen asiakirjojen vaikuttavat lähtökohtaisesti olevan luovutuksen jälkeen viranomaisen asiakirjoja. Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Pykälän 2 momentissa kuitenkin ehdotetaan tästä poiketen säädettäväksi, etteivät asiakirjat kuulu julkisuusperiaatteen soveltamisalaan, vaan niiden julkisuudesta voisi sopia. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä ja lailla. Säännöksen mukaan mahdolliset rajoitukset perustuisivat kuitenkin sopimukseen, eikä sopimustoimivaltaa mitenkään ohjata lain säännöksiin. Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua ratkaisua tai sen hyväksyttävyyttä, eikä välttämättömyysdellytyksen täyttymistä ole

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

23.5.2022

VN/23654/2021

VN/23654/2021-OM-133

perustuslain näkökulmasta arvioitu. Säättämisyjärjestysperusteluissa on esitetty toteavasti lähtökohta, ettei julkisuusperiaate koskisi mainittuja asiakirjoja. Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut työnhakuprofiilissa palvelualustalle vapaaehtoisesti talletettavien tietojen julkisuutta. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että koska palvelualusta oli viranomaisen ylläpitämä, työnhakuprofiiliin tallettamistapaa koskevasta sääntelystä ei johtunut hyväksyttävää perustetta sille, etteivät työnhakuprofiilien tiedot kuuluisi julkisuusperiaatteen soveltamisalaan (PeVL 14/2022 vp). Jos julkisuudesta sovittaisiin, selkeää ei myöskään ole millaisia menettelysäännöksiä tällöin julkisuutta tai salassapitoa toteutettaessa noudatettaisiin. Sääntelyratkaisua ja sen hyväksyttävyyttä on vielä arvioitava huolellisesti ja arvion perustella esitystä on muutettava tai täydennettävä jatkovalmistelussa.

Lainkohdan perustelelujen mukaan julkisuuslakia sovellettaisiin säännöksestä huolimatta viranomaisen asiakirjoihin. Oikeusministeriö huomauttaa tältä osin, että 17 §:n 2 momentissa on kysymys erityissäännöksestä julkisuuslakiin nähden, joten julkisuuslaki tulisi sovellettavaksi tällöin vain asiakirjoihin, jotka eivät kuulu 1 momentin soveltamisalaan.

17 a §: Lakiehdotuksen 17 a §:n mukaan muita kuin 17 §:ssä tarkoitettuja Suomen kulttuuriperinnön säilymisen kannalta merkityksellisiä asiakirjoja voidaan sopimuksen nojalla luovuttaa Kansallisarkistoon. Säännöksen sanamuodon perusteella on vaikea tulkita mihin ”muihin” asiakirjoihin lainkohdassa viitataan. Yksityisen vastakohta olisi julkinen, mutta lainkohta koskee ilmeisesti lähinnä asiakirjoja, joiden arkistointi eri perustu lakisääntäisen veloitteeseen. Tästä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi missään. Sääntelyä on välttämätöntä selkeyttää ja täsmentää.

Lisäksi jatkovalmistelussa voisi pohtia, onko 17 a §:ssä säädettäväksi ehdotettu yhdistettävissä 17 §:ssä säädettyyn. Miksi yksityisille ja ”muille” tarvitaan erilliset säännökset, kun sääntely vaikuttaa kuitenkin olevan saman sisältöistä?

Myös 5 luvun otsikon osuvuutta (Yksityiset ja muut arkistoitavat asiakirjat) olisi aiheellista vielä pohtia jatkovalmistelussa, ottaen huomioon, että ”arkistoitavat asiakirjat” viittaa käsitteeseen huomattavasti laajempaan asiakirjajoukkoon kuin lain 17 a §:ssä tarkoitettuihin asiakirjoihin.

19 §: Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että jos yksityisen hallussa oleva Suomen kulttuuriperinnön kannalta merkityksellinen asiakirja, joka ilmeisesti on vaarassa tuhoutua tai hävitä, tai jos se tarjotaan myytäväksi, Kansallisarkistolla on oikeus ottaa siitä jäljennös, sähköinen tallenne tai oikeus lunastaa kyseinen asiakirja.

Säännöksestä ehdotetaan poistettavaksi edellytys lunastuksen tapahtumisesta käypään hintaan. Sen sijaan esityksen perusteluissa todetaan käyvän hinnan olevan lunastuksessa lähtökohta. Perustuslain 15 §:n 2 momentin ns. pakkolunastuslauseke sisältää kvalifioidun lakivarauksen, jonka perusteella pakkolunastuksesta voidaan säätää lailla vain, jos omaisuutta lunastetaan yleiseen tarpeeseen ja täyttää korvausta vastaan. Esityksen säättämisyjärjestysperusteluistakaan ei käy ilmi, millä tavalla ehdotetun säännöksen katsotaan täyttävän em. kvalifioidun lakivarauksen vaatimukset. Pakkolunastusta koskeva yleislaki (Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/1977) ei tilanteessa tule sovellettavaksi. Sääntelyä sekä asiaa koskevia säättämisyjärjestysperusteluja on täydennettävä jatkovalmistelussa.

Teknisenä huomiona 1 momentti on kirjoitustavaltaan hyvin vaikeaselkoinen ja se on aiheellista muotoilla uudelleen jatkovalmistelussa. Vähintään momentin ensimmäiseen lauseeseen tulisi liittää jokin verbi säännöksen ymmärrettävyyden parantamiseksi. Lakiehdotuksen 19 §:n 2 momentti on muutettava preesensmuotoon (ks. LAKO 24.3.4).

20 §: Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Kansallisarkisto voi päättää, että yksityinen asiakirja, jonka voidaan olettaa täyttävän 19 §:n 1 momentissa tarkoitettut edellytykset, on välittömästi siirrettävä säilytettäväksi Kansallisarkistoon tai sen tietojärjestelmiin taikka muuhun varmaan

23.5.2022

VN/23654/2021

VN/23654/2021-OM-133

säilytyspaikkaan viranomaisen luona siihen saakka, kunnes kysymys jäljentämisestä, tallentamisesta tai lunastamisesta on lainvoimaisesti ratkaistu.

Säännöksen perusteluja olisi aiheellista täydentää ja selkeyttää jatkosvalmistelussa. Olennaista on tehdä selkoa muun muassa siitä, että lainkohdassa mainituista toimista tehdään aina hallintopäätös. Jos esimerkiksi jäljennös otetaan erikseen siitä päättämättä, ei päätös voi saada säännöksessä mainitulla tavalla lainvoimaa.

Lunastus- tai muun lainkohdassa tarkoitetun päätöksen lainvoimaisuuden saavuttaminen voinee kestää pitkäänkin, jolloin haltuunoton vaikutuksia ottaen huomioon myös asiaa koskeva valituskielto, olisi aiheellista arvioida jatkovalmistelussa myös omaisuudensuojan näkökulmasta. Momentin jälkimmäisen virkkeen "viranomaisen luona" -ilmaisua olisi aiheellista täsmentää. Kyse on yksityisen hallussa olevasta asiakirjasta, niin onko tarkoituksena, että Kansallisarkisto voisi määrätä asiakirjan minkä tahansa muun viranomaisen luona säilytettäväksi? Lisäksi jo voimassa olevassa laissa olevalle "varman säilytyspaikan" käsitteelle voisi pohtia vaihtoehtoja ja täsmällisempää ilmaisua jatkovalmistelussa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että 1 momentissa tarkoitetusta asiakirjasta ei saa säilytysaikana antaa tietoja sivullisille. Jos vaatimus jäljentämisestä, tallentamisesta tai lunastamisesta on lainvoimaisesti hylätty, 1 momentissa tarkoitetusta asiakirjasta ei myöhemminkään saa antaa tietoja sivullisille. Säännös on passiivissa, joka jättää epäselväksi sen, keneen ilmaisukielto kohdistuu. Säännöksellä ei tarkoitettane, ettei asiakirjan omistava yksityinen saisi ilmaista asiakirjaa koskevia tietoja? Säännöksistä tai sen perusteluistakaan ei ilmene myöskään se, ketä asiassa pidetään sivullisena. Lisäksi vaatimusta koskeva terminologia säännöksessä voi olla omiaan aiheuttamaan hämmennystä.

21 §: Oikaisuvaatimusta koskevia säännöksiä on nyt useassa kohtaa esitystä, mikä voi tehdä muutoksenhaun sääntelykokonaisuudesta helposti sekavan. Viittaus oikaisuvaatimusmenettelyyn tulee kaikissa kohdissa muotoilla vakiintuneella tavalla, kuten lakiehdotuksen 8 §:ssä on tehty. Nyt 21 §:ään ehdotettu muotoilu ei vastaa vakiintunutta. (ks. muutoksenhakusäännöksistä ja niiden muotoilusta LAKO 12.13.2.)

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettussa laissa on yleissäännökset muutoksenhausta hallintoasioissa, eivätkä niiden kanssa päällekkäiset muutoksenhakua säännökset ole tarpeen muualla lainsäädännössä. Tämän vuoksi muutoksenhakua koskevat tarkemmat säännökset tulee poistaa 21 §:n 2 momentista yleislain kanssa päällekkäisinä ja korvata ne vakiintuneella viittauksella: *Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettussa laissa (808/2019).*

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin muutoksenhakukiellosta väliaikaista säilyttämistä koskevaan päätökseen. Esitysluonnoksesta puuttuvat momenttia koskevat perustelut. Vaikka säännös vastaa pitkälti sisällöltään nykytilaa, on se syytä perustella. Lisäksi tulee arvioida sääntelyn hyväksyttävyyttä PL 21 §:n näkökulmasta. Valituskieltoa koskeva ehdotus on perusteltava niin, että perustelujen pohjalta voidaan arvioida kiellon tarve ja sen asianmukaisuus oikeussuojan kannalta. Ilman perusteluja säännöksen asianmukaisuutta ei ole mahdollista arvioida. Säännös tulee huomioida myös säätämisyjärjestysperusteluissa, ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan muutoksenhakukielloja koskeva tulkintakäytäntö (ks. tarkemmin LAKO 12.13.2 ja 4.2.16).

21 b §: Arkistolain 21 b §:n 1 momentissa säädettäisiin Kansallisarkiston oikeudesta antaa tieto Kansallisarkistoon siirretystä asiakirjasta sähköisesti. Säännös koskisi Kansallisarkistoon siirrettyä asiakirjaa. Säännöksen perustelujen mukaan säännös merkitsisi poikkeusta julkisuuslain 16 §:stä. Itse säännökseen muotoilussa poikkeuksen soveltamisalaa ei osoiteta. Voimassa olevassa laissa poikkeus on kohdentunut 16 §:n 1 momenttiin, jolloin se on mahdollistanut pyydetyistä antotavasta poikkeamisen. Ehdotetun säännöksen suhde julkisuuslain 16.3 §:ssä säädettyihin henkilötietojen luovutusrajoituksiin ei ole selkeä, ja sanamuotonsa perusteella se vaikuttaa syrjäyttävän ne. Erityistä

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

23.5.2022

VN/23654/2021

VN/23654/2021-OM-133

merkitystä asialla on, jos säännöstä sovelletaan myös asiakirjoihin, jotka ovat vielä säilytysvaiheessa, mutta siirretty ehdotetussa laissa tarkoitettulla tavalla Kansallisarkistoon.

Julkisuuslain 27 §:n mukaan arkistolaissa säädettyssä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetystä 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. Säännöksen näkökulmasta on olennaista, muuttuuko ”arkistolaissa säädettyssä järjestyksessä arkistoon siirtämisen”- käsite. Asiaa ja sen vaikutuksia on välttämätöntä tarkastella jatkovalmistelussa.

Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:ssä säädetyn estämättä, Kansallisarkiston olisi annettava ratkaisu arkistoidun asiakirjan antamista koskevaan pyyntöön viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun Kansallisarkisto on saanut asiakirjaa koskevan pyynnön. Edellä tarkoitettu määräaika olisi kuitenkin kaksi kuukautta, jos: 1) pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia; taikka 2) muu 1 kohdassa mainittuun rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän.

Vaikka säännös vastaa voimassa olevaa, oikeusministeriö katsoo, että se olisi aiheellista muotoilla uudelleen. Ensinnäkin arkistolaissa on säädetty Kansallisarkiston ratkaisun tekemiseen liittyvästä määräajasta, kun taas julkisuuslain 14.4 §:ssä on säädetty siitä ajasta, jonka kuluessa tieto viranomaisen asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava. Tällöin epäselväksi jää, missä ajassa tieto tulee arkistolain nojalla antaa.

Toiseksi perustuslain 21 §:n 2 momentti sisältää vaatimuksen hyvän hallinnon takeiden turvaamista lailla. Tällä tarkoitetaan muun muassa vaatimusta asian viivytyksettömästä käsittelystä. Julkisuuslain määräaikasääntelyssä tämä perustuslaistakin johtuva viivytyksettömyysvaatimus on huomioitu määräaikasääntelyn muotoilussa (”Tässä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.”) Arkistolain 21 b §:n 2 momentista ei ole viittausta viivytyksettömyyteen, vaikka määräaikasääntely onkin muotoiltu tavalla, joka osoittaa säädettyjen määräaikojen luonteen maksimiaiikoina. Arkistolain säännöksessä tulisi näkyä selkeästi vaatimus käsittelyn viivytyksettömyydestä pääsääntönä.

Ehdotetun 3 momentin mukaan Kansallisarkisto voisi avata katseluyhteyden yleisessä tietoverkossa yleisölle sellaisiin asiakirjoihin ja tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla on tiedonsaantioikeus.

Oikeusministeriö toteaa, että säännös on vaikutuksiltaan ja toimeenpanoedellytyksiltään epäselvä. Ensimmäisessä virkkeessä todetaan, että katseluyhteys avataan yleisessä tietoverkossa yleisölle. Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Näitä perusteita ei ole arvioitu esityksen säätämisperusteluissa.

Toiseksi perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että rekisterin sisällön ja tarkoituksen kannalta perusteltu rajaus sisällytetään tietojen luovuttamiseen tällaisissa rekisteissä (ks. esim. PeVL 17/2018 vp, ja siinä viitatu lausunnot). Näiltä osin ehdotetaan säädettäväksi, että tiedonhallintalain 4 luvussa säädetyn lisäksi katseluyhteyden avaamisen edellytyksenä olisi, että katselumahdollisuus olisi rajattu vain yksittäisiin hakuihin, jotka voisivat kohdistua tiedonsaantioikeuden mukaisesti tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin, ja että tietojen antamisesta päättämisen yhteydessä selvitettäisiin tietojen käyttötarkoitus.

23.5.2022

VN/23654/2021

VN/23654/2021-OM-133

Ehdotetussa 21 b §:n 2 momentissa olisi kyse henkilötietojen käsittelystä muussa kuin alkuperäisessä tarkoituksessa tai sen kanssa yhdenmukaisessa arkistointitarkoituksessa. Julkisten asiakirjojen luovuttaminen muodostaa yleisen poikkeuksen käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksesta. Julkisuuslain 16.3 §:ssä säädetyn vuoksi tietojen luovuttaminen viranomaisen henkilörekisteristä sähköisessä muodossa edellyttää kuitenkin usein käyttötarkoituksen selvittämistä, sillä julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaan saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

Nyt ehdotettu arkistolain säännös on muotoiltu 1 momentin osalta kuitenkin siten, että tietojen antamista sähköisessä muodossa ei henkilötietojen osalta vaikuta olevan sidottu mihinkään lisäedellytyksiin. Momentin säännöskohtaisten perustelujen mukaan katseluyhteyden avaamisen edellytyksenä oleva hyväksyttävä käyttötarkoitus määräytyisi tietosuojalainsäädännön mukaisten käsittelyperusteiden mukaisesti, joita ovat esimerkiksi tietosuoja-asetuksessa tai tietosuojalaissa säädetty lainmukaiset perusteet käsittelylle sekä muut hyväksytyt tarkoitukset, kuten tutkimuksen tekeminen tai journalistiset tarkoitukset. Myös kotitalouspoikkeuksen piirissä oleva käsittely olisi hyväksytty henkilötietojen käyttötarkoitus. Perusteluissa todettu on epäselvä suhteessa 1 momentissa säädettäväksi ehdotettuun.

Oikeusministeriö toteaa, että julkisen tietopalvelun näkökulmasta hyväksyttävä käyttötarkoitus olisi esitysluonnoksen perusteella erittäin laaja ja avoin, mikä olisi omiaan kasvattamaan henkilötietojen käsittelyyn liittyviä riskejä. Jos esimerkiksi käyttäjän olisi mahdollista saada katseluyhteyden kautta nähtäväksi henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja pelkästään valitsemalla palvelun valikosta jokin edellä esitetyistä käsittelytarkoituksista, muodostuisi henkilötietoja sisältävien asiakirjojen luovuttamisen kynnys käytännössä hyvin matalaksi. Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevat tiedot ovat pääsäännön mukaan salassapidettäviä, mutta ehdotetun yksityisiä asiakirjoja koskevan sopimusratkaisun vuoksi tämäkään ei olisi esityksen perusteella yksiselitteistä. Se, millä tavalla tarpeellisuuden tai välttämättömyyden kriteerit kytkeytyisivät julkisiin tietoihin, on myös esityksen myös perustella epäselvää, sillä määreet liittyvät tyypillisesti lainsäädännössä salassapidettävän tiedon luovuttamiseen. Jos näitä on katseluyhteyden yhteydessä tarkoitus soveltaa hakurajauksina myös julkisiin tietoihin, vaikuttaa järjestelmän toimeenpano poikkeuksellisen vaativalta tehtävältä.

Esityksen perusteluissa on todettu, että salassapidettäviin asiakirjoihin kohdentuvat pyynnöt menisivät aina viranomaisen arvioitavaksi. Julkisuuslain 27 §:n mukaan arkistolaissa säädetystä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetystä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt. Hyväksyttävien tarkoitusten arviointi edellyttää tapauskohtaista harkintaa, jolloin on pystyttävä varmistumaan siitä, että tällainen harkinta toteutetaan asianmukaisella huolellisuudella.

Yhtäältä voidaan kysyä, voitaisiinko sääntelyä tältä osin pitää tietosuoja-asetuksen mukaisena. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ennen muuta siihen, että rekisterinpitäjän on tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että oletusarvoisesti käsitellään vain käsittelyn kunkin erityisen tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja (ks. tietosuoja-asetuksen IV luku, erityisesti 24, 25 ja 32 artiklat). Toisaalta on huomioitava, että näin laaja-alaisesti määriteltyjen käyttötarkoitusten hyväksyttävyyden yksityiskohtainen arviointi jokaisen asiakirjapynnön yhteydessä johtaisi todennäköisesti palvelun ruuhkautumiseen. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotetun 21 b §:n 2 momentin tietosuojaoikeudellisia vaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin ja kiinnittää huomiota riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkien ja riskeihin. Perustuslakivaliokunnan mukaan, mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5, johon myös PeVL 15/2018 vp on viitattu).

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

23.5.2022

VN/23654/2021

VN/23654/2021-OM-133

Kumottavat säännökset ja siirtymäsäännökset

Arkistolaista ehdotetaan kumottavaksi useita pykälä. Kumottavia säännöksiä ei kuitenkaan ole rinnakkaistekstissä eikä säännösten kumoamista ole myöskään perusteltu säännöskohtaisesti. Esitys edellyttää näiltä osin täydentämistä. Lakiehdotuksessa on myös vain yksi siirtymäsäännös. Esimerkiksi lain 14 §:ään, jonka mukaan asiakirja tulee siirtää sähköisessä muodossa, ei liity siirtymäsäännöksiä. Tiedonhallintalain mukaan mainitun lain 19 §:n 1 momenttia, jossa säädetään sähköiseen muotoon muuttamisesta, sovelletaan 24 kuukautta tiedonhallintalain voimaantulon jälkeen viranomaiselle saapuviin ja viranomaisen laatimiin uusiin asiakirjoihin. Ennen lain voimaantuloa muodostuneita tietoaineistoja sen sijaan säilytetään siten kuin ne ovat muodostuneet ennen siirtymäajan päättymistä. Epäselväksi jää, onko tämä otettu huomioon säännöstä muotoiltaessa.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota esityksen jaksoon ”Keskeiset ehdotukset”, joka vaatii vielä kehittämistä jatkosvalmistelussa. Jaksossa on tarkoitus selostaa pääpiirteittäin, mitä esityksessä ehdotetaan tavoitteiden toteuttamiseksi ja miksi ehdotus on perusteltu keino tavoitteiden saavuttamiseksi. (ks. HELO-ohjeet). Jaksossa ei ole tarpeen eikä tarkoituksenmukaista kuvata pykäläkohtaisesti kaikkia yksityiskohtia, joista esityksessä ehdotetaan säädettäväksi.

Laki Kansallisarkistosta

Kansallisarkistosta annetun lain 2 §:n 2 a-kohdassa säädettäisiin Kansallisarkiston arviointi- ja valvontatehtävistä. Oikeusministeriö viittaa tältä osin edellä 1. lakiehdotuksen 10 §:n kohdalla todettuun.

Epäselväksi myös jää, miksi arkistolain toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä ei ehdoteta säädettäväksi arkistolaissa. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu toimivaltasäännöksen soveltamisalaa, ja siihen mahdollisesti tarvittavia rajoituksia.

Kansallisarkistosta annettuun lakiin ehdotetun uuden 2 §:n 3 a kohdan säännöskohtaisten perusteluiden (s. 80–81) mukaan Kansallisarkisto voisi osallistua tutkimuksen tekemiseen, tehdä tutkimusta arkistoon siirrettyihin asiakirjoihin pohjautuen ja olla toimeenpanijana yhteiskunnallisesti merkittävien aiheiden tutkimuksessa. Kyse olisi Kansallisarkiston tehtävien laajentamisesta tutkimuksellisiin tarkoituksiin. Vaikka esitysluonnoksessa on aiemmin todettu, että henkilötietoja käsitellään tietosuojaj-asetuksen 89 artiklan mukaisesti yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia varten, tulisi ehdotetun 2 §:n 3 a kohdan perusteluissa tuoda myös ilmi, perustuuko Kansallisarkiston tehtävien laajentaminen nimenomaan kyseiseen tutkimustarkoitukseen vai johonkin muuhun käsittelyn oikeusperusteeseen.

Lakiehdotuksen perustelujen osalta lisäksi huomioina, että muutoslaissa perustellaan vain ne säännökset, joita lakiehdotus koskee. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei siis erikseen tarvitse mainita lainkohtia tai pykälä, joita ei ehdoteta muutettavaksi (tässä esim. 3 § tai 4 ja 5 §:n 1 ja 2 momentit).

Säätämisyjärjestysperustelut

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa olisi tuotava selkeästi esiin ja yksilöitävä ne ehdotukseen sisältyvät säännökset, jotka perustuslain tai oikeuskäytännön valossa vaikuttavat tulkinnanvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä. Säätämisyjärjestysperusteluissa puuttuu arvio useasta perustuslain näkökulmasta relevantista säännöksestä, kuten salassapidettävän tiedon luovuttamista koskeva sääntely, katseluyhteyden avaaminen, yksityisten asiakirjojen julkisuuskysymykset, henkilötietojen suoja 21 b §:n 1 momentin valossa, muutoksenhakusääntely, arkistotiloihin pääsemistä koskeva toimivaltuus ja sääntelyn soveltamisalaan liittyvät näkökohdat.

23.5.2022

VN/23654/2021

VN/23654/2021-OM-133

Säättämisyjärjestysperusteluissa on kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa ja selostettava asian kannalta keskeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja tarvittaessa myös Suomen ylinten tuomioistuinten oikeuskäytäntö. Lausunnot ja ratkaisut on yksilöitävä (ks. HELO jakso 12). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä oleva säättämisyjärjestysperustelu on myös näiltä osin puutteellinen. Perusteluista puuttuu monelta osin kokonaan kuvaus asian kannalta keskeisestä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä mukaan lukien perustuslakivaliokunnan lausuntojen yksilöintitiedot sekä varsinainen arvio ehdotettujen säännösten perustuslainmukaisuudesta.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että säättämisyjärjestysperusteluissa ei ole syytä kuvata asioita, joita ei ehdoteta säädettäväksi eikä liioin sellaisia perustuslain säännöksiä tai niihin liittyviä näkökulmia, jota eivät liity olennaisella tavalla ehdotettuun sääntelyyn. Sen sijaan kaikki lakiehdotuksen perusoikeusrelevantit säännökset on huomioitava. Jakson lopusta puuttuu myös varsinainen säättämisyjärjestysarvio, eli lausuma siitä voidaanko esitys käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä vai pitääkö hallitus suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi siitä lausunnon.

Säättämisyjärjestysperusteluita on kehitettävä jatkovalmistelussa.

Lisäksi esityksen jaksoa 8, joka koskee lakia alemman asteista sääntelyä, on täydennettävä. Nyt kohdassa todetaan virheellisesti, ettei esityksessä ehdotettaisi alemmanasteista sääntelyä, vaikka esityksessä on useita määräyksenantovaltuuksia sekä myös asetuksenantovaltuus. Jaksossa on kuvattava miltä osin sääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi lakia alemman asteisin säännöksin. Jatkossa on myös mainittava lainkohdat, joissa valtuudet alemman asteiseen normintantoon ovat sekä kuvattava ehdotetun lainsäädännön nojalla annettaviksi suunniteltujen asetusten pääasiallinen sisältö. Ehdotetut säädöstatot on perusteltava. (Ks. HELO ohjeet sekä Lainkirjoittajan opas, jakso 13.) Jaksossa on myös kerrottava, mikä lakia alemman asteinen sääntely ehdotetaan kumottavaksi.

Lopuksi

Arkistolaki on keskeinen tiedonhallintaan liittyvä yleislaki. Oikeusministeriö toteaa, että lakiehdotus vaatii vielä huolellista jatkovalmistelua sekä eräiden sisältöön liittyvien, että myös lainsäädäntötekniisten seikkojen näkökulmasta. Oikeusministeriö painottaa lausunnossa esiin nostettujen eräiden valtiosääntöisten kysymysten lisäksi myös vaatimuksia lakiehdotuksen johdonmukaisuudesta, virheettömyydestä, täsmällisyydestä ja yksitulkintaisuudesta (ks. LAKO jakso 24.2.3). Tärkeää on myös huolehtia yhteentoimivuudesta muun yleislakitasoisen asiakirjojen ja tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kanssa.

Säännösehdoituksilla olisi ehdotetussa muodossa vaikutuksia ainakin julkisuuslain selkeyteen ja viime kädessä jopa julkisuusperusoikeuden aineelliseen sisältöön. Tämän vuoksi lakiehdotusta on tältä osin välttämätöntä jatkovalmistelussa arvioida yhteistyössä oikeusministeriön kanssa.

Arkistolain uudistus on esityksen mukaan kaavailtu tulevan voimaan vuoden 2023 alusta. Oikeusministeriössä on parhaillaan vireillä julkisuuslain ajantasaistaminen. Asiaa koskeva työryhmätyö jatkuu 2023 kesäkuun loppuun. Ajantasaistamisen yhteydessä pohditaan muun muassa julkisuuslain keskeisiä käsitteitä ja niiden sisältöä. Nyt ehdotettu arkistolaki on rakennettu voimassa olevan julkisuuslain säännösten pohjalle. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että arkistolain julkisuuslakiin ja sen asiakirjan käsitteeseen nojaavan sääntelytavan vuoksi vireillä oleva julkisuuslain uudistaminen saattaa aiheuttaa myös arkistolakiin pikaisia uudelleentarkastelun tarpeita jo pian nyt kaavailun sääntelyn tultua voimaan.

23.5.2022

VN/23654/2021
VN/23654/2021-OM-133

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Virpi Korhonen

Jakelu OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiedoksi OKM KTPO Strategisen ohjauksen vastuualue, Katariina Simonen

VN/23654/2021-OM-133

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: