

Asia: VN/23654/2021

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta/Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av arkivlagen och lagen om Riksarkivet

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Tiedonhallintalautakunnan lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle

Viite: Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoa virkatyönä valmistellusta hallituksen esityksen luonnoksesta arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta. Tiedonhallintalautakunta pitää lähtökohdiltaan perusteltuna, että arkistolaki uudistetaan vastaamaan muuta tiedonhallinnan ja tietosuojan sääntelyä.

Ehdotuksen perusteella arkistolakia ei uudistettaisi kokonaisuudessaan siten, että arkistointi olisi osa viranomaisten toiminnan tiedonhallintaa, vaan esitys eriyttää edelleen arkistoinnin omaksi ”arkistotoimekseen”, vaikka hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 48) todetaankin sinällään kannatettava tavoite, että ”Arkistointia ja arkistotoimen tehtäviä hoidettaisiin tiedonhallintaan liittyvänä tehtävänä.” Luonnosteltu sisältö ei palvele tätä tavoitetta.

Tiedonhallintalautakunta on päättänyt kokouksessaan 11.5.2022 antaa lausunnon hallituksen esityksen luonnoksesta seuraavasti:

Lain soveltamisala

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan arkistolakia sovellettaisiin Kansallisarkistoon sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 4 §:n 1 momentissa säädettyihin tiedonhallintayksiköihin niiden käsitellessä asiakirjoja. Tiedonhallintalautakunta kiinnittää huomiota siihen, että Kansallisarkisto on tiedonhallintalaissa tarkoitettu tiedonhallintayksikkö, joten soveltamisalaa määriteltäessä ei ole perusteita, joiden vuoksi Kansallisarkisto eriytetään muista tiedonhallintayksiköistä, kun kysymys on arkistointiin liittyvistä velvollisuuksista ja arkistossa olevien asiakirjojen käsittelystä. Sinällään laissa säädettäisiin erikseen tietyistä Kansallisarkiston tehtävistä sekä toimivallasta, mutta ne eivät liity soveltamisalasäännöksessä tarkoitettuun tosiasialliseen asiakirjojen käsittelyyn. Tätä Kansallisarkiston tehtäväkokonaisuutta ei ole ehdotuksessa selkeästi eritelty, vaan perusteluissa selvitetty.

Lakiehdotuksen 1. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan lakia sovellettaisiin hyvinvointialueiden liikelaitoksiin sekä ortodoksiseen kirkkoon ja sen seurakuntiin. Perustelujen (s. 48) mukaan ”hyvinvointialueiden liikelaitoksia ja ortodoksista kirkkoa ja sen seurakuntia ei ole lueteltu tiedonhallintalain 4 §:ssä, johon nyt ehdotettavan lain soveltamisala on liitetty”. Tiedonhallintalautakunta pyytää opetus- ja kulttuuriministeriötä korjaamaan asiavirheen sisältävän perustelun sekä selkeyttämään sääntelyä. Tiedonhallintalain muutoksesta (653/2021) johtuen, tiedonhallintayksikköjä ovat tiedonhallintalain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan hyvinvointialueet ja 6 kohdan mukaan hyvinvointiyhtymät. Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 70 §:n 3 momentin mukaan hyvinvointialueen liikelaitos toimii hyvinvointi-alueen osana. Tiedonhallintalautakunta toteaa säädetyn perusteella, että hyvinvointialueen liikelaitos on hyvinvointialueen viranomainen ja osa hyvinvointialuetta. Siten hyvinvointialueen liikelaitos on osa hyvinvointialueen tiedonhallintayksikköä. Tästä syystä lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä sääntelyn soveltamisalan kohdentamisessa erikseen hyvinvointialueen liikelaitokseen sisältää kaksinker-taista sääntelyä ja perusteluissa esitetyt tulkinta on virheellinen.

Lisäksi tiedonhallintalautakunta kiinnittää huomiota siihen, että tiedonhallintalaki tulee sovellettavaksi myös ortodoksiseen kirkkokuntaan. Tiedonhallintalain perustelujen (s. 70) mukaan ”Suomen ortodoksiseen kirkon ja sen seurakuntien toimintaan sovelletaan julkisuuslakia ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) nojalla. Siten ortodoksiseen kirkon ja sen seurakuntien toimintaan sovellettaisiin tiedonhallintalakia 4 §:n, 4 luvun sekä 22–25 §:n ja 28 §:n osalta, koska niiden toimintaan sovellettaisiin julkisuuslakia erityislain perusteella. Sääntely jättäisi ortodoksiselle kirkolle ja sen seurakunnille liikkumavaraa, miten ne organisoituvat tiedonhallintayksiköksi tai –yksiköiksi”. Koska ortodoksisesta kirkosta annetun lain mukaan arkistolakia sovelletaan ortodoksiseen kirkkoon ja sen seurakuntiin, lienee arkistolaissa tarpeetonta määrittää organisatorinen soveltamisala toistamiseen.

Tiedonhallintalautakunta kiinnittää myös perusteluissa (s. 47) esitettyyn toteamukseen, että ”On huomioitava, että kaikkia asiakirjoja on käsiteltävä eheästi ja tietoturvallisesti, kunnes niiden arkistoinnista on päätetty”. Tiedonhallintalautakunta pyytää opetus- ja kulttuuriministeriötä korjaamaan asiavirheen sisältävän virkkeen. Tiedonhallintalaissa on säädetty asiakirjojen eheyteen ja

muuhun tietoturvallisuuteen liittyvistä vaatimuksista, jotka koskevat myös arkistossa olevia asiakirjoja. Siten näiden velvollisuuksien toteuttaminen ei ole sidoksissa siihen, milloin asiakirjojen arkistoinnista päätetään.

Soveltamisalaa koskeva ehdotus on myös epäselvä, koska muihin kuin tiedonhallintayksikköihin arkistolakia sovellettaisiin siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa tai hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Tiedonhallintalautakunta kiinnittää huomiota siihen, että julkista valtaa käyttävät hoitavat aina julkisia hallintotehtäviä. Sen sijaan julkista hallintotehtävää hoidettaessa, ei kaikissa tilanteissa ole kysymys julkisen vallan käytöstä. Organisatorinen soveltamisala on tältä osin ongelmallinen, koska julkisuuslakia ei sovelleta kaikkiin julkista hallintotehtävää hoitaviin, vaan toimijoihin, jotka hoitavat julkista tehtävää ja käyttävät siinä julkista valtaa. Puolestaan tiedonhallintalaki tulee sovellettavaksi vain osittain julkista hallintotehtävää hoitaviin. Julkisuuslakia ei sovelleta kaikkiin julkisia hallintotehtäviä hoitaviin toimijoihin.

Edelleen 1. lakiehdotuksen asiallinen soveltamisala jää esityksessä epäselväksi. Lakiehdotuksen 1. virkkeessä soveltaminen rajataan asiakirjojen käsittelyyn. Toisessa virkkeessä asiallista soveltamisalaa ei ole kiinnitetty asiakirjojen käsittelyyn. Puolestaan kolmannessa virkkeessä soveltamisala on kiinnitetty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain asiakirjan käsitteeseen, joka on julkisuuslain 5 §:n 1 momentissa säädetty varsin laajaksi eikä kaikkiin julkisuuslaissa tarkoitettuihin asiakirjoihin sovelleta julkisuuslakia, vaan ainoastaan julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin viranomaisen asiakirjoihin. Edelleen tiedonhallintalakia sovelletaan julkisuuslain soveltamisalan piiriin kuuluviin asiakirjoihin eli viranomaisten asiakirjoihin. Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentti jää asialliselta soveltamisaltaan hyvin tulkinnanvaraiseksi ja sitä tulisi täsmentää ja yhdenmukaistaa niin julkisuuslakiin kuin tiedonhallintalakiinkin nähden.

Lakiehdotuksen 1 §:n 4 momentin mukaan ”Valtioneuvoston kanslia toimii valtioneuvoston ja sen ministeriöiden osalta arkistolaissa tarkoitettuna arkistotoimijana ja vastaa tältä osin arkistolaissa arkistotoimijalle säädetyistä tehtävistä”. Kysymys ei ole soveltamisalasäännöksestä, vaan valtioneuvoston kanslialle osoite-tusta tehtäväsäännöksestä, joten se on sijoitettu ongelmallisesti soveltamisalasäännökseen. Lisäksi valtio-neuvoston kanslian tehtävästä hoitaa valtioneuvoston ja ministeriöiden arkistonmuodostusta perustuu valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen (393/2007) 1 §:n 27 kohtaan ja yhteisen tiedonhallinnan osalta valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n 3 momentissa säädettyyn. Tässä suhteessa lakiehdotuksessa oleva tehtäväsäännös on myös ongelmallinen ja edellyttäisi lisäarviointia sääntelytarpeesta ja muodosta. Sinällään arkistotoimijaan kohdistuva sääntely on syytä kohdentaa aiemman mukaisesti valtioneuvostoon ja ministeriöihin yhdessä, mutta se voidaan tehdä myös valtioneuvostoa koskevassa sääntelyssä. Lisäksi on syytä huomata, että tiedonhallintalautakunta toimii valtiovarainministeriön yhteydessä ja on ministeriöön nähden itsenäinen viranomainen. Tässä suhteessa tiedonhallintalautakunnan työssä muodostuvien asiakirjojen arkistointivastuu jää epäselväksi. Vastaava tilanne on myös muilla ministeriöiden yhteydessä toimivilla viranomaisilla.

Soveltamisalaa koskevissa perusteluissa todetaan, että (s. 48) ”Arkistolain soveltamisala on tiedonhallintalain 2 §:n mukaista sääntelyä laajempi”. Tiedonhallintalautakunnan käsityksen mukaan

esitetty tulkinta on virheellinen edellä mainittujen soveltamisalaa koskevien asiavirheiden vuoksi. Tilanne, jossa tiedonhallintalaki ei tulisi sovellettavaksi arkistossa oleviin asiakirjoihin edellyttäisi tiedonhallintalain tarkistamista, koska arkistoituihin asiakirjoihin on kohdennettava muun muassa tietoturvasuustoimenpiteitä koskeva sääntely. Ehdotuksen perusteella ei voida päätyä siihen lopputulokseen, että soveltamisalaa koskeva sääntely joh-taisi siihen, että arkistolain soveltamisala olisi laajempi, kun kysymys on viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen tiedonhallinnasta. Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan arkistolain, julkisuuslain ja tiedonhallintalain tulee muodostaa soveltamisalaltaan yhtenäinen kokonaisuus asiakirjajulkisuuden ja asianmukaisen asiakirjojen käsittelyn sekä hallinnan varmistamiseksi. Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan 1. lakiehdotuksen soveltamisalaa tulisi selkeyttää olennaisesti ja pyrkiä siihen, että arkistolain ja tiedonhallintalain soveltamisala on yhdenmukainen.

Määritelmät

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 a § sisältäisi määritelmiä. Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan arkistointi käsitteenä vaikuttaa arkistolain soveltamisalan tulkintaan, joten sen tulisi olla sisällöltään täsmällinen ja yhteensopiva muualla säädetyn kanssa. Lautakunnan näkemyksen mukaan arkistoinnin kohteena ei voi olla tiedonhallintalaissa tarkoitettu tietovaranto, vaan arkistoinnin kohteena ovat asiakirjat tai asiakirjoista muodostuva tietoaaineisto. Jos arkistoinnin käsitteeseen sisällytetään nyt ehdotetussa muodossa tietovaranto, ei se vastaa tiedonhallintalaissa säädettyä tietovarannon käsitettä toisin kuin hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 52) esitetään. Tiedonhallintalautakunta kiinnittää myös huomiota siihen, että kunkin tiedonhallintayksikön arkisto on yksi tietovaranto, joten esimerkiksi Kansallisarkistolla on omassa toiminnassa muodostuvista asiakirjoista (vrt. hallituksen esityksen luonnos s. 53). Tietovaranto koostuu tietoaaineistoista. Tämä merkitsee sitä, että arkistoitavaksi päätetyt asiakirjat tai tietoaaineistot siirretään säilytysajan päättymisen jälkeen operatiivisista tietovarannoista arkistotietovarannon käyttötarkoituksen perusteella jaettuihin tietoaaineistoihin. Siten arkistointi käsitteenä tulisi kiinnittää niihin toimiin, joita tehdään ni-menomaan siinä vaiheessa, kun tietoaaineistoja nimenomaisesti valmistellaan ja siirretään arkistoon. Lisäksi lautakunta pitää tarpeellisena, että ainakin perusteluissa arkistoinnin ja pysyvän säilyttämisen välisiä eroja avataan täsmällisemmin.

Perusteluissa myös todetaan, että ”Nyt esitettävä arkistoinnin käsite eroaisi arkistoon siirron käsitteestä, mistä on kysymys lain 14 §:ssä. Lain 14 §:ssä kysymys on arkistoitavien asiakirjojen siirrosta Kansallisarkistoon.” Tiedonhallintalautakunnan käsityksen mukaan arkistoon siirtoja tapahtuu kaikissa niissä organi-saatioissa, jotka eivät siirrä asiakirjoja Kansallisarkistoon. Siten arkistoon siirtoa ei voida kiinnittää pelkäs-tään yhden arkistoviranomaisen toimintaan. Ehdotettu sääntelymalli on ongelmallinen suhteessa arkistoinnista ja arkistoista vastaaviin viranomaisiin sekä tietosuoja-sääntelyyn nähden, koska käyttötarkoituksen muutos arkistokäyttötarkoitukseen tarkoittaa jo itsessään myös asiakirjojen arkistoon siirtoa. Lisäksi tiedonhallintalautakunnan mielestä arkistolakiin olisi aiheellista sisällyttää arkiston määritelmä. Niin ikään tiedonhallintalautakunta pitää tarpeellisena, että arkistolaista näkyisi selkeästi olemassa oleva asiantila sii-tä, että kussakin tiedonhallintayksikössä toimii arkistoviranomainen. Tässä suhteessa sääntelyä ei tulisi kehittää vain Kansallisarkiston toimintaan kohdistuen, vaan ottamalla huomioon myös muut viranomaiset, jotka hallinnoivat ja ylläpitävät arkistoja arkistoviranomaisina.

Arkistointia koskevan määritelmän perusteluissa (s. 53) todetaan, että ”tietosuoja- ja tiedonhallintalainsäädännössä arkistointi alkaa säilytysvaiheen päätyttyä, mikä ei vastaa arkistolaissa arkistoinnin käsitettä vaan tarkoittaisi ainoastaan sitä, että asiakirja on arkistovaiheessa”. Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan tietosuojalainsäädännön ja tiedonhallintalaissa säädetystä käsitteistöstä ei voida poiketa arkistolaissa. Se muodostaisi semanttisesti yhteensopimattoman sääntelyn, olisi omiaan aiheuttamaan tiedon-hallinnassa lainsäädännön tulkintavaikeuksia sekä olisi tietosuojasääntelyyn nähden hankalasti perustel-tavissa, koska käsite pohjautuu nimenomaan tietosuojasääntelyyn. Arkistoinnista voidaan puhua vasta siinä vaiheessa, kun asiakirjoja ollaan valmistelemassa ja siirtämässä arkistokäyttötarkoitusta varten. Arkistoinnin poikkeava käsite johtaisi myös tulkintaongelmiin suhteessa tiedonhallintalaissa säädettyyn velvollisuuteen huolehtia tietoaineistojen arkistoinnista. Tiedonhallintalautakunta painottaa keskeisen tiedonhallinnan yleislainsäädännön käsitteistön yhtenäisyyden tarvetta.

Lisäksi tiedonhallintalautakunta pitää tarpeettomana, että arkistoinnin määritelmään sisällytetään vaatimuksia arkistoinnille, koska asiakirjojen ja tietoaineistojen eheydestä, luottamuksellisuudesta ja todistusvoimaisuuden varmistamisesta on säädetty jo tiedonhallintalaissa. Nämä velvollisuudet ulottuvat myös arkistoitaviin asiakirjoihin ja arkistossa oleviin asiakirjoihin. Määritelmä sisältää myös sisäisen määritelmän siitä, mitkä asiakirjat ovat arkistoituja. Tiedonhallintalautakunta ehdottaa, että käsite ”arkistoitu asiakirja” määritellään erikseen arkistolaissa. Tämä luo myös soveltamisalaan liittyvän selkeämmän tietopohjan siitä, milloin arkistolaissa säädetyt erityiset vaatimukset kohdistuvat arkistoituihin asiakirjoihin. Tällä on myös merkitystä suhteessa tietosuojalainsäädännössä säädettyihin arkistossa olevien henkilötietojen käsittelyyn.

Arkistolain lakiehdotuksen 2 a § sisältää myös arkistometatiedon käsitteen. Tiedonhallintalautakunta pitää käsitettä ongelmallisena suhteessa tiedonhallintalaissa säädettyihin asianhallinnan ja palvelujen tiedonhal-linnan sääntelyyn. Arkistolain käsittemäärittelyillä ei voida lähteä ulottamaan sääntelyä siten, että kysymys on tosiasiaissa tiedonhallintalaissa säädettyistä seikoista. Tiedonhallintalautakunta pitää tarpeellisena, että lain jatkovalmistelussa arkistometatiedon käsite kiinnitetään vain niihin metatietoihin, jotka liittyvät välittömästi arkistointiin. Lisäksi lautakunta ei pidä tarpeellisena, että tässäkin käsitteessä toistetaan eheys, luottamuksellisuus ja todistusvoimaisuus, koska nämä vaatimukset koskevat kaikkea tiedonhallin-taa osana tietoturvaluustoimenpiteitä koskevia vaatimuksia tiedonhallintalaissa säädettyinä.

Arkistolain 2 a §:ssä olisi myös arkistotoimen määritelmä, mutta varsinaisesti määritelmä on tehtäväsäännös, jota ei tulisi sisällyttää määritelmäsäännöksiin. Niin ikään määritelmä on ongelmallinen, koska siinä määritellään muun muassa arkistotoimen tehtäväksi säilytysaikojen määrittely. Tiedonhallintalautakunta ei pidä perusteltuna, että tiedonhallintaan vaikuttavia tehtäviä ryhdyttäisiin säätämään arkistolaissa arkistotoimen tehtäviksi. Arkistotoimen tehtävät tulee liittyä välittömästi arkistointiin tai arkistossa olevien arkistoitujen asiakirjojen käsittelyyn. Ehdotettu sääntely vaikuttaa tiedonhallintalaissa, mutta myös tietosuojasääntelyssä säädettyihin tehtäviin ja vastuisiin. Tästä syystä arkistotoimen määritelmään ei tule sisällyttää tehtäviä, jotka johtuvat muualla laissa säädettyistä tehtävistä.

Lisäksi tiedonhallintalautakunta ei pidä tarpeellisena määritellä arkistotoimea lainkaan, koska arkistotoimen tehtävät tulisi määritellä arkistolaissa, jolloin niistä määrittäytyy suoraan mitkä ovat arkistotoimeen liittyviä tehtäviä. Tiedonhallintalautakunta pitää myös ongelmallisena sitä, että arkistointiin ja arkistossa olevien arkistoitujen asiakirjojen tai tietoaineistojen tiedonhallintaan liittyvät tehtävät eriytetään erilleen muusta tiedonhallinnan sääntelystä. Tiedonhallintalaissa ei ole säädetty tiedonhallintaan liittyvistä toiminnoista kuten asiakirjahallinnosta tai tietohallinnosta, vaan tiedonhallintalaissa säädetty tehtävät määritellään kunkin tiedonhallintayksikön oman organisointimallin mukaisesti sisäisillä määräyksillään tai muilla asiakirjoilla.

Tiedonhallintalautakunta pitää suotavana, että arkistointiin ja arkistossa olevien asiakirjojen ja tietoaineistojen tiedonhallintaan kohdistuva sääntely muodostuisi tehtäväpohjaiseksi siten, ettei lainsäädännössä arkistotoimea eriytetäisi omaksi saarekkeeksi. Toisaalta arkistolain perusteluissa ei ole esitetty mitään painavia syitä sille, että tiedonhallintalaissa säädettyjä tehtäviä kohdennettaisiin arkistotoimelle, jona tehtävien sisältö jää jo itsessään lakiehdotuksessa hyvin epäselväksi ja lähinnä säännösten perusteluissa esitetyksi. Kuten hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 55) todetaan ”Sääntelykohteena arkistotoimi ei ole itsessään merkityksellinen”.

Tiedonhallintalautakunta yhtyy hallituksen esityksessä todettuun näkemykseen ja pitää tarpeellisena lainvalmistelun jatkoarvioinnissa, että arkistotoimesta säätämistä luovuttaisiin ja säädetäisiin arkistointiin sekä arkistossa olevien tietoaineistojen hallintaan liittyvistä tehtävistä riippumatta siitä, miten kukin tiedonhallintayksikkö organisoisi toiminnan. Olennaista on säätää arkistointiin ja arkistossa olevien asiakirjojen tiedonhallintaan liittyvistä tehtävistä ja velvollisuuksista siltä osin kuin niistä ei ole säädetty jo muissa laeissa, kuten tiedonhallintalaissa, julkisuuslaissa tai tietosuojasääntelyssä.

Arkistolain 2 a § sisältäisi myös asiakirjan määritelmän, jossa viitattaisiin julkisuuslain 5 §:n 1 momentin asiakirjan käsitteeseen. Tiedonhallintalautakunta pitää valittua asiakirjan määritelmää ongelmallisena, koska julkisuuslakia ja tiedonhallintalakia sovelletaan viranomaisen asiakirjoihin. Käytännössä arkistolain soveltamisalan piiriin kuuluvat asiakirjat, joihin sovelletaan julkisuuslakia ja siten ne rinnastuvat kaikissa tilanteissa viranomaisen asiakirjoihin joko julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetyn perusteella. Tiedonhallintalautakunta pitää tarpeellisena, että arkistolain asiallista soveltamisalaa määrittävä asiakirjan käsite saa sisältönsä julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa säädetyn perusteella, jolloin tarvittavilta osin tulee myös huomioiduksi 5 §:n 1 momentissa säädetty asiakirjan perusmäärittely.

Lisäksi arkistolain 2 a § sisältää arkistotoimijan määritelmän, jolla viitataan 1 §:ssä säädettyihin toimijoihin. Tiedonhallintalautakunta pitää tältäkin osin tarpeellisena arvioida jatkovalmistelussa, onko arkistotoimijan käsitteelle tarvetta arkistolaissa, jos tarkoituksena on muodostaa tiedonhallinnan niin käsitteellisesti kuin sisällöllisestikin eheä sääntelykokonaisuus. Lautakunnan näkemyksen mukaan sääntely tulisi kohdentaa tiedonhallintayksikköön ja sen velvollisuuksiin arkistointia järjestettäessä.

Arkistotoimi ja sen järjestäminen

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 luku sisältäisi säännökset arkistotoimesta ja sen järjestämisestä. Tiedonhallintalautakunta viittaa edellä lausuttuun ja toistaa, että arkistolain sääntelykohteena tulisi olla arkistotoimen sijaan arkistointiin ja arkistossa olevien tietoaineistojen hallintaan kohdentuva täsmällinen ja selkeä tehtäväsääntely. Kuten hallituksen esityksessä on todettu arkistotoimi itsessään ei ole merkityksellinen sääntelykohde. Edelleen hallituksen esityksessä (s. 58) todetaan, että ” Arkistotoimea ei viranomaisen organisaation osana voida pitää erillisenä toimintona, vaan arkistotoimen vaatimukset ja tehtävät kohdistuvat viranomaisen hallinnollisissa rakenteissa asiakirja- ja tietohallinnon tehtävien hoitoon osana muualta lainsäädännöstä tulevia vaatimuksia”. Tästä huolimatta ehdotus sisältää arkistotoimea koskevaa sääntely-ehdotuksia.

Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan ”Arkistotoimeen kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistotoimijalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä”. Säännös on kokonaisuudessaan epäselvä. Lakiehdotuksessa ensin säädetään määritelmä arkistotoimesta, jonka jäl-keen säädettäisiin siitä, että asiakirjat kuuluvat arkistotoimeen. Tällaiselle sääntelymallille ei ole esitetty perusteluissa mitään muita perusteita kuin historiallinen traditio, jonka varaan lainsäädännön uudistamista ei voida tehdä, kun otetaan huomioon muualla lainsäädännössä tiedonhallintaan vaikuttavat tehtävät ja velvol-lisuudet. Säännöksellä ei ole itsessään käytännön merkitystä siihen, miten tiedonhallintayksiköissä tiedonhallinta järjestetään eikä tästä voida myöskään keinotekoisesti lähteä säätämään arkistointiperusteisesti arkistolaissa.

Tiedonhallintalautakunta pitää myös ongelmallisena itse määrittystä siitä, mitkä asiakirjat kuuluvat arkis-totoimeen. Koska asiakirjat saapuvat tai muodostuvat julkisuuslaissa ja tiedonhallintalaissa tarkoitettujen viranomaisten toiminnassa, ei arkistotoimeen kuuluvia asiakirjoja voida määrittää arkistotoimijan käsitteen kautta, koska arkistotoimija viittaa pääosin tiedonhallintalaissa tarkoitettuun tiedonhallintayksikköön. Asialli-sesti ehdotettu tarkoittaa, että arkistolain soveltamisalan piiriin kuuluisivat asiakirjat, jotka liittyvät tiedonhal-lintayksikön tehtävien hoitoon ja siten sääntely olisi olennaisesti kapeampi. Lisäksi tiedonhallintalautakunta kiinnittää opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota siihen, että mainitussa säännöksessä käytettäisiin arkistonmuodostajan käsitettä, vaikka arkistonmuodostajasta ei säädettäisi laissa enää mitään. Edelleen tiedonhallintalautakunta pitää sääntelysystematiikkaa sekavana, koska lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentti määrittelee edelleen arkistolain asiallista soveltamisalaa. Ehdotuksen soveltamisala on laadittu kolmeen eri lainkohtaan perustuvaksi ja vaivanloiseksi tulkita.

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentti sisältää tarpeellisen säännöksen siitä, mitkä asiakirjat arkistoidaan. Se on sijoitettu arkistotoimen järjestämisestä koskevaan lukuun. Ehdotettu määrittely soveltuisi enemmänkin soveltamisalaa määrittävään sääntelyyn tai määritelmäsäännöksiin.

Lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaan ”Arkistotoimijoiden on huolehdittava arkistoinnin ja arkistotoi-men tehtävistä tietojen saatavuus, tietosuoja ja tietoturva huomioiden.” Säännöksen perusteluista ei ilmene, miksi arkistolakiin ehdotetaan sääntelyä, joka saa sisältönsä tiedonhallintalaista ja tietosuojasääntelystä. Ehdotettu säännös, johtaisi kaksinkertaiseen sääntelyyn suhteessa edellä mainittuun sääntelyyn. Lisäksi säännös jää niin yleiselle tasolle, ettei se muodosta mitään velvollisuuksia. Toisaalta arkistolakiin ei voida sijoittaa sellaista sääntelyä, jolla vaikutettaisiin

tiedonhallintalaissa jo säädettyjen velvollisuuksien toteuttamiseen ”arkistotoimen” käsitteen alla. Arkistotoimijat (tiedonhallintayksikkö ja viranomaiset) ovat velvoitettu- ja ottamaan huomioon tietojen saatavuuteen ja tietoturvallisuuteen liittyvät velvollisuudet suoraan tiedonhallintalaissa säädetyn perusteella. Tietosuojasta on säädetty tietosuojalainsäädännössä. Tiedonhallintalautakunta ehdottaa, että tiedonhallinnan ja tietosuojan sääntelyä sekä sen suhdetta avattaisiin arkistointiin hallituksen esityksen perusteluissa eikä siten, että laissa säädettäisiin velvollisuuksista, jotka saavat sisältönsä ja tosiasiallisen velvoittavuutensa muualla lainsäädännössä säädetystä.

Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan ”Arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon muussa tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien suunnittelussa.” Arkistolakiehdotus ei sisällä juurikaan arkistotoimelle vaatimuksia, vaan vaatimukset saavat sisältönsä muualta lainsäädännöstä. Toisaalta arkistolakiehdotuksessa arkistotoimelle säädetty vaatimukset tulevat sovellettavaksi tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien suunnittelussa ilman, että tästä tarvitsee säätää erikseen laissa. Lisäksi arkistotoimen tehtävät ovat osa tiedonhallintaa, jolloin sääntelymalli itsessään johtaa kehäpäätelmään. Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan näin yleistä ja epätäsmällistä säännöstä ei tulisi sisällyttää arkistolakiin, koska sillä ei ole tosiasiaa mitään lisäarvoa muualla säädettyyn nähden. Perusteluissa (s. 60) on esitetty säännöksen perusteeksi se, että ehdotettu säännös olisi ”arkistotoimen kannalta erittäin tarpeellinen säädös, sillä jollei arkistotoimen vaatimuksia oteta huomioon tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien suunnittelussa, on vaarana, etteivät tiedot ja asiakirjat olisi arkistoitavissa tai siirrettävissä arkistoon niiden säilytysajan päätyttyä.” Tiedonhallintalautakunta kiinnittää huomiota siihen, että tiedonhallintalain 15 §:ssä on jo säädetty siitä, että viranomaisen on varmistettava tarpeellisin tietoturvaluustoimenpitein, että sen tietoaineistot voidaan tarvittavilta osin arkistoida. Ehdotetulle sääntelylle ei ole esitetty mitään konkreettista sisältöä, koska arkistotoimea itseään koskee tiedonhallintalaissa säädetty tiedonhallinnan vaatimukset. Arkistolaissa pitäisi olla jotain erityisiä vaatimuksia, jotka heijastuisivat muuhun tiedonhallintaan, jotta arkistointiin liittyviä vaatimuksia voitaisiin huomioida. Tiedonhallintalautakunta ehdottaa säännösehdoituksen poistamista, koska arkistointiin liittyvät vaatimukset tulee huomioiduksi viranomaisissa laissa säädetyn perusteella, kun otetaan huomioon perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetty.

Arkistotoimen tehtävät

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin arkistotoimijoiden tehtävistä. Ehdotettu pykälä muodostaa vaikeasti hahmottuvan kokonaisuuden. Ensin pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että arkistotoimen tehtäviä on hoidettava suunnitelmallisesti. Tämän jälkeen 2 momentissa kohdennettaisiin tehtävät arkistotoimijoille. Ehdotettu sääntelymalli osoittaa, että arkistotoimelle ei ole itsenäistä sisällöllistä merkitystä arkistolakiehdotuksessa. Kysymys on arkistotoimijoille kohdennettavista tehtävistä, jotka liittyvät arkistointiin.

Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan arkistotoimea on hoidettava suunnitelmallisesti. Säännöksestä ei ilmene, mitä tällä suunnitelmallisuudella tarkoitetaan eikä sitä ole kiinnitetty mitenkään muualla lainsäädännössä säädettyihin suunnitteluvollisuuksiin. Säännösehdoituksen

perusteluissa ei juuri avata, mitä tällä suunnitelmallisuudella tarkoitetaan. Perusteluissa (s. 60) esitetään, että ”Säännös asettaisi lakia soveltaville toimijoille veloitteen toimia arkistotoimen osalta suunnitelmallisesti, mihin kuuluu esimerkiksi säilytysaikojen huomiointi ja määrittely.” Edelleen perusteluissa todetaan, että ” Ehdotetussa laissa ei annettaisi arkistoinnin hoitamista koskevalle suunnitelmalle erillistä nimeä vaan se olisi osa tiedonhallintamallia. Asiasisältönsä puolesta kyseessä olisi asiakirjojen arkistointi- tai arkistosuunnitelma.” Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan arkistointiin ja arkistossa olevien tietojen hallintaan liittyvä suunnitelmallisuus on perusteltu vaatimus, mutta tiedonhallinnan suunnitteluvollisuudesta ja suunnitelmien toteuttamisesta on säädetty jo tiedonhallintalaissa. Arkistointiin sisältyvät peruskuvaukset sisältyvät tiedonhallintalain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tiedonhallintamalliin, joka sisältää kuvaukset muun muassa tietoaineiston arkistoon siirtämisestä, arkistointitavasta ja arkistopaikasta tai tuhoamisesta. Tiedonhallintalautakunta pitää tarpeellisena lain jatkovalmistelussa arvioida, tulisiko arkistoinnin näkökulmasta tiedonhallintamalliin säädettyä sisältöä kehittää edelleen siten, että se palvelisi arkistointia ja arkistossa olevien asiakirjojen tiedonhallintaa. Tällaiset tarpeet tulisi sisällyttää tiedonhallintalakiin. Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan arkistolakiehdotuksen 8 §:n 1 momentti ei varsinaisesti muodosta mitään uusia velvollisuuksia tiedonhallintayksikölle, joten se on tarpeeton esitetyssä muodossa. Suunnitteluvollisuuteen liittyvää sisältöä on kuitenkin syytä avata ehdotuksen perusteluissa.

Arkistolakiehdotuksen 8 §:n 2 momentti sisältää keskeiset arkistointiin liittyvät velvollisuudet. Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan säännös on osin päällekkäinen tiedonhallintalaissa säädetyn kans-sa. Kuten edellä on jo todettu, arkistoitavien asiakirjojen ja muidenkin asiakirjojen eheyteen ja muuttumat-tomuuteen liittyvistä vaatimuksista on jo säädetty tiedonhallintalaissa. Muuttumattomuus itsessään palvelee asiakirjojen todistusvoimaisuuden säilyttämistä. Hallituksen esityksessä toistetaan samoja vaatimuksia useammassa esitetyssä lainkohdassa ilman, että niille esitetään varsinaista merkityssisältöä tai perusteluja, miksi arkistolaissa säädettäisiin useaan kertaan vaatimuksista, joista on jo säädetty tiedonhallintalaissa. Puolestaan arkistoinnin kannalta tarpeellisista metatiedoista on säädetty osittain tiedonhallintalaissa, jossa on nimenomaiset säännökset asianhallinnan metatiedoista. Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan arkistolain tulisi sisältää arkistoon siirrettävien tietoaineistojen metatietojen määrittämistä ohjaavat säännökset. Luonnoksessa ei ole ehdotettu tällaista täsmällistä sääntelyä lainkaan.

Arkistolakiehdotuksen 8 §:n 3 momentin mukaan ”Arkistotoimijat hakevat asiakirjoilleen Kansallisarkiston päätöksen arkistoitavista asiakirjoista. Kansallisarkiston päätös perustuu arvonmääritykseen, jossa otetaan huomioon asiakirjojen tietosisältö, merkittävyys, toimintaympäristö ja toimintaprosessi sekä asiakirjojen käyttötarpeet”. Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan ehdotettu säännös on epätasällinen. Säännös on ehdotettu monikkomuotoon siten, että arkistotoimijat ikään kuin hakevat kollektiivisesti Kansallisarkistolta arkistopäätöksiä. Lisäksi säännös on puutteellinen, koska siinä ei ole ehdotettu säädetäväksi ajankohtaa, jonka perusteella arkistointia koskevaa päätöstä haettaisiin. Ehdotuksesta puuttuu siis yksilöivä toimintavelvollisuus, jonka perusteella arkistotoimija sai tiedon täsmällisesti, milloin tai missä tilanteessa arkistointia koskeva päätös on haettava Kansallisarkistolta. Tiedonhallintalautakunta ehdottaa, että säännöstä muutettaisiin siten, että siinä määriteltäisiin, missä tilanteissa tai asioissa Kansallisarkistolta on pyydettävä lupaa asiakirjojen arkistointiin. Sääntelyehdotuksesta ei ilmene, onko sääntelyn tarkoituksena mahdollistaa arkistointi vai

velvoittamaan arkistoimaan asiakirjat. Puolestaan käänteisesti jos Kansallisarkisto ei ole päättänyt arkistoinnista, on tiedonhallintayksikköjen velvollisuutena tuhota asiakirjat tietosuoja sääntelyn ja tiedonhallintalain mukaisesti viipymättä säilytysajan päättymisen jälkeen.

Tiedonhallintalautakunta pitää hyvänä, että arkistolakiin sisällytetään arkistointiin liittyvät peruskriteerit arvonmäärityksen pohjaksi. Tiedonhallintalautakunta pitää tarpeellisena, että arvonmäärityksen kriteereitä edelleen täsmennettäisiin, jotta ne luovat riittävästi ennakoitavuutta päätöksenteolle. Lisäksi tiedonhallintalautakunta kiinnittää opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota siihen, että Kansallisarkiston arkistointia koskevat päätökset voivat vaikuttaa perusoikeuksien toteuttamiseen ja erityisesti niiden rajoittamiseen. Tällaisia perusoikeuksia ovat erityisesti henkilötietojen suoja, asiakirjajulkisuus sekä tieteellisen tutkimuksen vapaus. Tässä suhteessa arvonmääritykseen liittyvän sääntelyn tulee olla perusoikeuksien rajoitusedellytyksille asetettujen vaatimusten vuoksi täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Merkitystä on myös sillä, että arkistointia koskeva päätös voi kohdistua valtiosääntöisesti arkaluonteisiin henkilötietoihin, jolloin myös ehdotuksen tulisi sisältää tarpeelliset suoja säännökset. Edelleen arkistointia koskevilla päätöksillä on myös kustannusvaikutuksia arkistotoimijoille. Tässä suhteessa lain jatkovalmistelussa tulisi arvioida Kansallisarkiston päätösten vaikutuksia esimerkiksi kuntien rahoitusperiaatteen kannalta katsottuna.

Arkistolakiehdotuksen 9 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi arkistoinnin vastuuhenkilön nimeämisvelvollisuudesta arkistojen johtajalle sekä vastuuhenkilön yleisistä pätevyysvaatimuksista. Tiedonhallintalautakunta pitää ehdotusta tarpeellisena. Kuitenkin tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan ehdotus on puutteellinen, koska arkistolakiehdotuksessa ei ole kohdennettu arkistoinnista vastuussa olevalle henkilölle mitään erityisiä tehtäviä tai vastuita.

Määräyksenantovaltuudet

Arkistolakiehdotuksen 14 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Kansallisarkistolle määräyksenantovaltuus arkistoitavien asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisesta ja sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen tuhoamisesta. Ehdotuksen mukaan määräykset tarkentaisivat jotain arkistolaissa säädettyä. Tiedonhallintalautakunta kiinnittää opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota siihen, että asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamista ja asiakirjojen tuhoamista koskevat perussäännökset on säädetty tiedonhallintalain mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneiden kannanottojen mukaan määräyksenantovaltuudet on sijoitettava pääsääntöisesti perussäännösten yhteyteen siten, että määräyksillä täsmennetään laissa säädettyjä vaatimuksia. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 80 §:n vuoksi on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa (esimerkiksi PeVL 49/2014 vp ja PeVL 10/2016 vp). Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan koska lakiehdotuksen 14 a § ei sisällä sähköiseen muotoon muuttamista tai tietoineistojen tuhoamista koskevia perussäännöksiä, ei arkistolaikiin voida sijoittaa myöskään perustuslakivaliokunnan kannanotot huomioiden määräyksenantovaltuuksia mainituista asioista. Lisäksi perussäännöksiä ei ole myöskään ehdotettu arkistolakiin kulttuurihistoriallisen arvon tai oikeudellisen todistusvoimaisuuden arviointikriteereistä.

Tiedonhallintalautakunnan näkemysten mukaan tällaiset perussäännökset tulisi olla säädettyinä laissa, jotta niitä voidaan tarkentaa lakia alemman tasoisella sääntelyllä. Lisäksi tiedonhallintalautakunnan näkemysten mukaan oikeudellinen todistusvoimaisuus liittyy myös muuhun kuin arkistointiin, jolloin pitäisi erikseen vielä arvioida, mihin sääntelyyn oikeudellisen todistusvoimaisuuden arviointikriteerit tulisi sijoittaa. Todistusvoimaisuudella on asiakirjojen oikeusvaikutteisena aikana erityistä merkitystä, joten tällainen sääntelykin pitäisi olla sijoitettuna muuhun kuin arkistosidonnaiseen sääntelyyn.

Arkistolakiehdotuksen 14 a §:n 2 momentin mukaan Kansallisarkisto voisi antaa tarkempia ohjeita arkistotavien asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamista ja sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen tuhoamista koskevien vaatimusten teknisistä toteuttamistavoista. Tiedonhallintalautakunta kiinnittää opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti suhtautunut lausuntokäytännössään kriittisesti ohjeiden antamista koskeviin toimivaltasäännöksiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan ohjeiden antamista koskevat valtuussäännökset ovat omiaan hämärtämään oikeudellisesti sitovien sääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa (ks. PeVL 6/2003 vp, PeVL 20/2004 vp ja PeVL 30/2005 vp, PeVL 5/2013 vp). Viranomaisen voi antaa ohjeita omiin tehtäviinsä liittyvissä asioissa ilman sääntelyäkin. Tiedonhallintalautakunta toteaa, että sen tehtäviin kuuluu tiedonhallintalaissa säädettyjen vaatimusten ja menettelyjen edistäminen, johon sisältyy suositusten (ohjeiden) antaminen. Tästäkään syystä Kansallisarkistolle ei voida säätää tehtäviä, jotka tosiasiallisesti johtavat viranomaisten välisten tehtävien ja toimivallan väliseen epäselvään tilanteeseen.

Arkistolain 16 §:ään ehdotetaan määräyksenantovaltuutta Kansallisarkistolle antaa tarkempia määräyksiä arkistometatiedoista. Tiedonhallintalautakunta viittaa edellä esitettyyn ja toteaa, ettei arkistolakiehdotus sisällä perussäännöksiä arkistometatiedoista siten, että niitä voitaisiin täsmentää määräyksin. Lisäksi tiedonhallintalautakunta toteaa, että arkistometatietoihin kohdistuvan ohjaustoimivallan tulee olla täsmällistä siten, että se kohdentuu arkistoitavan tietoaineiston täydentäviin arkistoitavuuteen liittyviin seikkoihin eikä esimerkiksi vaikuta suoraan asianhallinnan metatietoihin, koska niistä on säädetty lakitasoisin säännöksin. Tiedonhallintalautakunta painottaa tässäkin tilanteessa sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden tarvetta.

Kansallisarkiston arviointitehtävä

Kansallisarkistosta annettuun lakiin ehdotetaan säädettäväksi arviointitehtävästä, jonka mukaan Kansallisarkiston tehtävänä olisi arvioida arkistolain säännösten asianmukaista toteutumista sekä havaitessaan lain noudattamisessa puutteita kiinnittää huomiota arkistointiin liittyvien arkistolain mukaisten menettelyjen toteuttamiseen ja vaatimusten täyttämiseen. Tiedonhallintalautakunta kiinnittää huomiota siihen, ettei ehdotettu tehtävä ole uusi, vaan voimassa olevan arkistolain 10 §:n mukaan Arkistolaitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoja arkistonmuodostajien arkistotoimista ja tarkastaa 1 §:n 1 momentissa mainittujen arkistonmuodostajien arkistointia. Säännösehdoituksen perustelujen (s. 66) mukaan

”Kansallisarkiston tarkastusoikeudesta luovuttaisiin, sillä Kansallisarkisto ei ole suorittanut tarkastuksia enää pitkään aikaan, eikä tällaisille tarkastuksille arvioida olevan enää tarvetta. Tarkastusoikeuden pitäminen voimassa ei ole perusteltua myös senkään kannalta, että tarkastuksesta ei ole nykyisellään säädetty mitään seuraamuksia tai esimerkiksi mahdollisuutta hallinnolliseen ohjaukseen.”

Tiedonhallintalautakunta pitää ehdotettu säännöstä ongelmallisena, koska arkistolaissa itsessään ei ole varsinaisesti juurikaan tiedonhallintayksiköihin kohdistuvaa tehtäväsääntelyä, vaan monin osin tehtävät on säädetty jo tiedonhallintalaissa. Tiedonhallintalautakunnalle on säädetty arviointitehtävä tiedonhallintalaissa tietyjen säännösten toteuttamisesta ja noudattamisesta. Osin valvonta kuuluu tietosuojavaltuutetulle. Ehdotettu arviointitehtävä ei kuitenkaan vastaa tiedonhallintalaissa säädettyä, vaan tosiasiaa ky-symys on Kansallisarkistolle säädettyästä laillisuusvalvonnallisesta tarkastustehtävästä, vaikkakin arviointikohteena säännösten asianmukainen toteuttaminen. Tässä suhteessa voidaan pitää erikoisena, että laista kumottaisiin tarkastusoikeutta koskeva sääntely ja säädettäisiin samasta tehtävästä arviointitehtävän nimellä. Jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida, miksi Kansallisarkisto ei ole sille säädettyä tehtäväänsä hoitanut ja toisaalta jos tarkastuksille ei ole tarvetta niin miksi tarkastuksista säädettäisiin kuitenkin arkistolaissa.

Lisäksi tiedonhallintalautakunta kiinnittää opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota siihen, että arkistolakiehdotuksen 10 §:n 2 momentissa Kansallisarkistolle säädettäisiin oikeus päästä arkistotilaan. Jatkovalmistelussa tulisi huomioida tarkastusoikeuksia koskevat sääntelyvaatimukset. Tiedonhallintalautakunnan painottaa, että Kansallisarkistolle säädettävä tarkastustehtävä ei voi olla rinnakkainen tai päällekkäinen tiedonhallintalautakunnalle säädetyn arviointitehtävän kanssa. Tästä syystä arviointitehtävää koskevaa säännöstä tulee jatkovalmistelussa täsmentää olennaisesti sellaisiin tehtävien ja velvollisuuksien arviointiin/tarkastukseen, jotka johtuvat suoraan arkistolaissa säädetystä. Nyt ehdotettu sääntelymalli, jossa säädettäisiin arkistoimen tehtäviksi tehtäviä, jotka on säädetty tiedonhallintalaissa, ei voi muodostaa perustetta, johon Kansallisarkiston arviointitehtävä voisi perustua. Tiedonhallintalautakunta pitää perusteltuna, että Kansallisarkisto valvoo antamiensa määräysten noudattamista ja toteuttamista tarkastuksin. Tiedonhallintalautakunta painottaa opetus- ja kulttuuriministeriölle ehdotetun sääntelyn täsmällisyyden tärkeyttä muun muassa viranomaisten toimivaltasuhteiden selkeyden vuoksi ja hallinnon tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi.

Tiedonhallintalautakunta kiinnittää myös huomiota siihen, että ehdotetun 10 §:n 1 momentin mukaan Kansallisarkiston tiedonsaantioikeus koskisi myös henkilötietojen käsittelyä. Ehdotuksesta ei ilmene, millä perusteella Kansallisarkistolla olisi tällainen tiedonsaantioikeus, koska ehdotettujen tehtävien perusteella ei selviä, mikä on se tehtäväkokonaisuus, johon Kansallisarkisto näitä tietoja tarvitsisi arkistoinnista päätettäessä, tietoja arkistoon siirrettäessä tai teknisluonteisia määräyksiä annettaessa. Myöskään 2 momentissa ehdotettu tarkastusoikeutta koskeva tehtävä ei muodosta selkeää kiinnekohtaa ehdotettuun tiedonsaantioikeuteen. Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan tiedonsaantioikeutta tulee täsmentää ja rajata vain välttämättömään.

Katseluyhteys

Arkistolain 21 b §:ssä säädettäisiin Kansallisarkiston oikeudesta avata katseluyhteys yleisessä tietoverkossa yleisölle sellaisiin asiakirjoihin ja tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla on tiedonsaantioikeus. Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan ehdotettu säännös on epäselvä. Säännös oikeuttaisi avaa-maan rajoituksetta katseluyhteyksiä yleisölle. Säännös viittaa siten tietojen luovuttamista rajoittamattomalle käyttäjäpiirille. Säännöksessä on myös viittaus katseluoikeuteen, joka jää ehdotuksessa epäselväksi suhteessa samassa säännöksessä mainittuun tiedonsaantioikeuteen. Lisäksi edellytykseksi on säädetty tiedonhallintalain 4 luvun noudattaminen sekä katselumahdollisuuksien rajoittaminen tiedonsaantioikeuden mukaisiin tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin. Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan ehdotetut säännökset ovat epäsymmetrisiä keskenään. Ensi säännös mahdollistaa katseluyhteyden avaamisen katseluoikeuden saavalle tiedonsaantioikeuksien mukaisesti. Tämän jälkeen tiedonsaantioikeutta rajoitetaan tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin. Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan sääntelyä on vaikeasti sovitettavissa yhteen, koska yleisölle avattavien yleisessä tietoverkossa tarjottavien tietopalvelujen tiedonsaantioikeus voi perustua ainoastaan yleisöjulkisuuteen. Lisäksi tällä tavalla tietojen luovuttamista rajoittaa myös tietosuojasetuksessa säädetyt käsittelyoikeuksia koskevat säännökset. Edelleen epäselväksi jää, miten yleisölle tarjottavien yleisessä tietoverkossa tarjolla olevaan tietopalveluun sovellettaisiin tosiasiaassa tiedonhallintalain 4 luvun säännöksiä. Edelleen epäselväksi jää, miten tietojen antamisesta päättämisen yhteydessä voidaan selvittää tietojen käyttötarkoitus, jos sääntelyn kohteena on tietopalveluna tarkoitettu katseluyhteys yleisölle yleisessä tietoverkossa. Tiedonhallintalautakunta painottaa opetus- ja kulttuuriministeriölle ehdotetun sääntelyn selkeyttämistarvetta, tietoturvasuojaa sekä henkilötietojen suojaamista koskevien vaatimusten huomioimista ja tietopalvelun toteuttamiskelpoisuuden uudelleenarviointia.

Lisäksi tiedonhallintalautakunta kiinnittää tällaisten yleisessä tietoverkossa tarjottavien tietopalvelujen sääntelyvaatimuksiin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista julkisena tietopalveluna mahdollisena, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että tällaisesta internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Tällaista rajausta pidettiin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (esim. PeVL 32/2008 vp, PeVL 65/2014 vp).

Yksityisarkistot

Arkistolakiehdotuksen 5 luku sisältää ehdotukset yksityisen hallussa olevien arkistoitavien asiakirjojen hallinnasta Kansallisarkistolle luovutettaessa. Sääntelyehdotuksen mukaan se perustuisi sopimukseen. Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan ehdotuksessa jää epäselväksi, mikä

sääntely tällaisten asiakirjojen hallintaan tulee sovellettavaksi. Koska asiakirjat luovutetaan Kansallisarkiston haltuun eikä arkistointia tehdä yksityisen lukuun, tulee julkisuuslaki ja tiedonhallintalaki sovellettavaksi näihin asiakirjoihin, koska ne on toimitettu Kansallisarkistolle sen tehtävään tai toimialaan kuuluvassa asiassa.

Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan tässä suhteessa olisi tarpeellista arvioida, miltä osin tiedonhallintalakia voidaan soveltaa lähtökohtaisesti yksityisluonteisten asiakirjojen hallintaan. Lisäksi perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn asiakirjajulkisuuden kannalta haasteelliseksi muodostuu tilanne, jossa viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuus perustuisi sopimukseen. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömiin syihin perustuen laintasoisin säännöksiin. Julkisuuden rajoittamiselle pitäisi olla hyväksyttävä syy (Ks. esimerkiksi PeVL 14/2022 vp). Sopimuksellisuus ei täytä perustuslaissa säädettyä julkisuuden rajoittamista koskevaa lakisääteisyysvaatimusta.

Sähköinen arkistointi

Kansallisarkistosta annettuun lakiin ehdotetaan muutosta, jonka mukaan Kansallisarkisto ylläpitää ja kehittää sähköistä arkistoa, ylläpitää ja kehittää arkistoon siirrettyjen arkistometatietojen hallintajärjestelmää sekä tuottaa tietojenantamiseen liittyviä sähköisiä palveluita. Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan sähköisiä arkistoja ylläpitää myös muut viranomaiset kuin Kansallisarkisto. Säännöstä tulisi täsmentää, mikä sähköinen arkisto kuuluu Kansallisarkiston tehtäväksi. Tiedonhallintalautakunta ehdottaa, että sääntely kohdennettaisiin kansallisen arkistotietovarannon ylläpito- ja kehittämistehtäviin.

Lopuksi

Kaiken kaikkiaan tiedonhallintalautakunnalle jää käsitys, että hallituksen esityksen luonnos on laadittu kii-reisellä aikataululla, joka on johtanut ilmeisiin virheellisiin sisältöihin ja tulkintoihin sekä muun voimassa olevan lainsäädännön kannalta epäyhteensopiviin ehdotuksiin. Tiedonhallintalautakunta toivoo, että opetus- ja kulttuuriministeriö jatkaa lausuntokierroksen jälkeen perusteellista lainvalmistelua siten, että tiedonhallintaan saadaan selkeä sääntelykokonaisuus myös arkistoinnin ja arkistossa olevien tietoineistojen hallinnan osalta. Tiedonhallintalautakunta painottaa sääntelyn rationaalisuutta ja että jatkovalmistelua tulisi tehdä avoimesti tiedonhallinnan eri näkökulmat huomioon ottaen.

Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan keskeisiä sääntelykohteita arkistolaisissa tulisi olla arkistointiin liittyvät tehtävät, arkistossa olevien asiakirjojen hallintaan liittyvät erityiset tiedonhallinnan vaatimukset sekä arkistoviranomaisia koskevat tehtävät. Tiedonhallintalautakunta painottaa, että ehdotettu sääntely tarkoittaa edelleen sitä, että Kansallisarkiston lisäksi lähes

kaikissa tiedonhallintayksiköissä sekä myös julkista hallintotehtävää hoitavissa toimii arkistoviranomainen, jonka tehtävänä on arkistossa olevien asiakirjojen hallinnointi. Käytännössä monissa organisaatioissa, kuten kunnissa, arkistoinnista vastaa eri viranomainen kuin se, jonka toiminnassa viranomaisen asiakirjat ovat muodostuneet. Lausuttavana oleva arkistolakiehdotus ei muuta tätä asetelmaa, mutta voimassa oleva arkistolaki on tältä osin puutteellinen.

Voutilainen Tomi
Valtiovarainministeriö - Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta