



Muistio

4.5.2023

VN/23654/2021

VN/23654/2021-OKM-144

Lausuntopalaute pykälittäin arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta

Opetus ja kulttuuriministeriö järjesti arkistolain muutoksesta ja Kansallisarkistoa koskevan lain muutoksesta lausuntokierroksen 4.4.-16.5.2022. Lakiluonnos perusteluineen oli lausuttavana lausuntopalvelu.fi -portaalissa. Lausuntoja annettiin yhteensä 125. Lausuntoja antoivat pääasiassa ministeriöt, valtionhallinnon toimijat sekä kunnat, mutta myös järjestöt, yksityishenkilöt ja yksityistä arkistotoimintaa harjoittavat tahot.

Lausunnolla olleessa lakiluonnoksissa esitettiin muutettavaksi arkistolakia ja lakia Kansallisarkistosta. Erityisesti oikeusministeriön lausunnon perusteella päädyttiin esittämään uutta lakia arkistoinnista ja uutta lakia Kansallisarkistosta. Sisällöltään lausunnolla olleiden lakiehdotusten ja nyt ehdotettavan lakikokonaisuuden säännösten muutokset ovat sangen pieniä. Arkistointia koskeva laki kohdistuu entistä selkeämmin viranomaisten asiakirjoihin ja tietoihin, kun Kansallisarkistoa ja yksityisiä arkistojen koskevat kohdat ovat jatkossa laissa Kansallisarkistosta.

Tietosuojavaltuutetun lausunnossa kiinnitettiin huomiota tarpeeseen täsmentää jatkovalmistelussa arkistoinnin merkitystä yleisesti henkilötietojen käsittelylle, erilaisten henkilötietoluokkien, näitä koskevia asianmukaisia suojatoimia sekä henkilötietojen käsittelijän ja rekisterinpitäjän rooleja eri arkistoinnin tilanteissa. Lakiehdotusta muokattiin jatkovalmistelussa merkittävästi tietosuojavaltuutetun lausunnon pohjalta. Vaikutustenarviointiin lisättiin kuvaus tietosuojasääntelyn vaikutuksesta arkistointiin. Lisäksi lakitekstissä arvioitiin tarkasti, milloin henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä seikoista tulisi säätää ja milloin asian käsittely perusteluissa olisi tarkoituksenmukaisempaa.

1 § Lain tarkoitus (1. lausuntokierros 2 §)

Säännökseen ei kohdistunut lausuntokierroksella juurikaan palautetta. Lain tarkoitus kuuluu lain ensimmäiseksi pykäläksi.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnossa kuitenkin todettiin, ettei ehdotuksessa ole kiinnitetty huomiota eri alojen tutkimusaineistojen erityiskysymyksiin, kuten tietolupakäytäntöihin. Asianomaisten pykäliden yhteyteen on näistä seikoista lisätty perusteluja ja arviointia.

2 § Määritelmät (1. lausuntokierroksen 2a §)

Määritelmiin kiinnitettiin huomiota suurimmassa osassa lausuntoja. Arkistotoimen käsitteen laajuutta ja suhdetta muuhun tiedonhallintaan ja arkistointiin pidettiin osin epäselvänä ja ilmaisua vanhahtavana. Erityisesti oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota asiakirjan käsitteeseen ja sen

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 29
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 135 9335
+358 9 135 9335

kirjaamo.okm@gov.fi

vaikutukseen lain soveltamisalan määräytymiseen ja suhteeseen esimerkiksi julkisuuslakiin. Arkistoinnin määritelmään sisällyneet tietovarannon käsite muutettiin tiedonhallintalautakunnan esittämien huomioiden perusteella tietoaaineistoksi. Arkistonmuodostajan korvaaminen arkistotoimijalla koettiin lausunnoissa osin hyväksi uudistukseksi, mutta yhteyttä muihin organisatorisiin käsitteisiin, kuten tiedonhallintayksikkö ja viranomainen, toivottiin selkiytettävän. Ehdotettu laki arkistoinnista kiinnittyy viranomaisen käsitteeseen, mitä seuraa myös asiakirjan käsitettä koskeva muutos. Asiakirja on ehdotetussa laissa viranomaisen asiakirja. Asiakirjan käsite on kytköksissä myös lausuttavana olleen ehdotuksen 6 §:ään. Oikeusministeriö piti tärkeänä, ettei arkistoitavien asiakirjojen määräytyminen suhteessa julkisuuslain 5.4 §:ään kaventaisi julkisuuslain soveltamisalaa. Lausuntojen perusteella määritelmiä selkiytettiin ja ne esitetään loogisessa järjestyksessä.

Poliisihallitus totesi lausunnossaan, että arkiston määritelmä puuttuu lakiehdotuksesta. Arkiston määritelmä on lisätty ehdotettuun lakiin. Arkistometatietojen käsitteen arvioitiin useassa lausunnossa olevan hyvä siten, että se korostaa metatietojen merkitystä arkistoinnin onnistumiseksi. Kuitenkin esimerkiksi Etelä-Suomen aluehallintovirasto totesi, että lakiehdotuksen pohjalta jää epäselväksi, mitä arkistometatiedot konkreettisesti ovat. Arkistometatietojen käsite jätettiin uudesta lakiehdotuksesta pois. 2 § 6 kohdan perusteluissa kuvataan arkistointia, ja tässä yhteydessä nähtiin tarpeelliseksi arvioida tietosuojalain 32 §:n sääntelyä siitä, miten ja milloin rekisteröityjen oikeuksia voidaan rajoittaa, kun kyse on yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä.

3 § Soveltamisala ja sen rajoitukset (1. lausuntokierroksen 1 §)

Lausuntokierroksella olleen ehdotuksen mukaan lain soveltaminen olisi kytketty tiedonhallintayksikköön organisaatiotasolla. 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. Tiedonhallintayksikön sijaan uudessa esityksessä käytetään viranomaisen käsitettä, jonka perusteella soveltamisala on selkeämmin kytköksissä muihin tiedonhallintaa ja julkisuutta koskeviin lakeihin. Lautakunta katsoi edelleen valtioneuvostoa koskevasta kohdasta, että sääntely on syytä kohdentaa aiemman mukaisesti valtioneuvostoon ja ministeriöihin yhdessä, mutta se voitaisiin tehdä myös valtioneuvostoa koskevassa sääntelyssä. Tiedonhallintalautakunta esitti lausunnossaan huomioita myös asialliseen soveltamisalaan ja siihen, mitkä tehtävät kohdistuvat arkistossa olevien aineistojen käsittelyyn. Muuttomattomana säilytettävä 2 §:n 1 momentti sisältää evankelis-luterilaista kirkkoa koskevan säännöksen, jonka mukaan evankelis-luterilaiseen kirkkoon sovelletaan, mitä kirkkolaissa säädetään. Ottaen huomioon perustuslain 76 §:n kirkkohallitus piti tärkeänä sitä, että kyseinen säännös säilyy nykytilan mukaisena. Soveltamisalaa on lausuntopalautteen perusteella selkeytetty ja kytketty viranomaisen käsitteeseen, jolloin tiedonhallinnan lait kytkettyvät selkeästi toisiinsa organisaatiotasolla.

4 § Arkistointi (1. lausuntokierroksen 6, 7, 8 ja 11 §:t)

Lausunnoissa pidettiin hyvänä sitä, että laissa selvennetään, mitkä asiakirjat kuuluvat arkistoon tai ovat arkistoitavia. Asiakirja ja tieto arkistoidaan, jos sen arkistoinnista on tehty 7 §:n mukainen päätös tai sen arkistoinnista on laissa erikseen säädetty. Oikeusministeriö katsoi, että lain 7, 8 sekä osin myös 11 §:n välisiä suhteita ja lain rakennetta tulisi arvioida jatkovalmistelussa. Poliisihallitus piti hyvänä, että lakiehdotukseen on edelleen kirjattuna arkistotoimen vaatimusten huomiointi tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien suunnittelussa. Arkistointia koskeva laki lähtee edelleen elinkaariajattelusta, jossa vaiheet liittyvät saumattomasti toisiinsa. Arkistovaiheen käsite ja arkistoinnin huomiointi elinkaaren eri vaiheissa korostavat tätä.

Moni lausunto kiinnitti huomiota arkistoinnin suunnitteluvaiheeseen ja toivoi suunnitelmalle selkeää nimeä. Lausunnoissa pohdittiin myös arkistointia koskevan suunnittelun yhteyttä tiedonhallintamalliin. Esimerkiksi Valtiokonttori korosti suunnitelmien yhteyttä arvonmäärityksen tietoperustaan. Esitettyssä laissa edellytetään edelleen arkistoinnin suunnittelua, mutta suunnittelu kytketään selkeämmin osaksi tiedonhallintamallia.

Tiedonhallintalautakunta kannatti arkistoinnin tehtävien määrittelyä, mutta piti säännöstä epätasmlisenä. Ehdotettavaa lakia arkistoinnista on tarkasteltu suhteessa tiedonhallintalakiin yhteistyössä kyseisen lain asiantuntijoiden kanssa.

Ehdotettavaan lakiin esitetään määräysenantovaltuuksia, jotka koskevat arkistoinnin teknisiä toteutustapoja ja arkistoinnissa käytettäviä tiedostomuotoja. Määräysenantovaltuuksien tarkkaraajaisuus ja täsmällisyys tuottivat useita kommentteja. Erityisesti oikeusministeriö katsoi, että jokainen määräysenantovaltuus tulisi sijoittaa asiaa koskevan perussäännöksen yhteyteen. Määräysenantovaltuuksia on tarkennettu.

5 § Arkiston ylläpito (1. lausuntokierroksen 7, 8, 11 ja 12 §:t)

Tiedonhallintalautakunnan lausunnossa tähdennettiin arkistoinnin tehtävien kohdentamista. Arkistoinnin tehtävät jakaantuvat niihin, joita toteutetaan asiakirjan elinkaaren alkupuolella sekä niihin, jotka toteutetaan arkistoa ylläpitävänä organisaationa asiakirjan säilytysajan päättymisen jälkeen. Säännöksellä on liityntä useaan arkistolain kohtaan, mutta erityisesti siinä on kyse arkiston turvallisuudesta ja tietoaineistojen turvallisuuden varmistamisesta, kuten aiemman lain 12 §:ssä. Tiedonhallintalautakunta esitti huomionsa siitä, että tietoaineistojen turvallisuudesta säädetään tiedonhallintalaissa. Jako arkistoinnin ja arkiston ylläpidon tehtäviin tarkoittaa aiemman arkistotoimen tehtäväkonnaisuuden pilkkomista osiin. Säännöstasolla ja perusteluissa asiaa on selkeytetty.

6 § Vastuu arkistoinnista ja arkiston ylläpidosta (1. lausuntokierroksen 9 §)

Lausuttava säännös koski arkistoinnin vastuuhenkilön määräämistä. Asiaan otettiin kantaa useissa lausunnoissa. Uudistusta pidettiin yleisesti hyvänä, jotta arkistoinnin käytännön tehtäviin voidaan osoittaa osaava tekijä. Useassa lausunnossa kysyttiin, mitä vastuuhenkilön rooli tarkoittaa suhteessa johdon vastuuseen. Monessa lausunnossa pohdittiin, mitä käytännössä tarkoittaa tehtävässä edellytettävä riittävä osaaminen, kokemus tai koulutus. Säännöstä selvennettiin siten, että vastuu on johdolla ja asiantuntijan rooli on arkistoinnin käytännön osajalla.

7 § Arkistoitavista asiakirjoista päättäminen ja arvonmääritys (1. lausuntokierroksen 8 §)

Arvonmääritykseen ja arkistoitavien asiakirjojen määräytymiseen kiinnitettiin myös monissa lausunnoissa huomiota. Tietosuojavaltuutettu ja oikeusministeriö lausuvat ns. seulontapäätöksen hakumennetelystä. Lisäksi oikeusministeriö katsoi, että on epäselvää, missä määrin menettelyssä poiketaan hallintolain säännöksistä tai missä määrin ne soveltuvat menettelyyn. Tietosuojavaltuutetun lausunnossa ja muissakin lausunnoissa nähtiin tarpeelliseksi selvittää asiakirjoja koskevan päätöksenteon suhdetta rekisterinpitäjän päätöksentekoon henkilötiedoista.

Esimerkiksi Kuntaliitto ja Kansallisarkisto näkivät lausunnoissaan tarpeelliseksi sen, että Kansallisarkistolla on jatkossakin mahdollisuus päättää yhdellä päätöksellä useamman toimijan hallinnoimista asiakirjoista, jolloin kunkin toimijan ei tarvitse hakea samankaltaisille asiakirjoille erillistä päätöstä. Sosiaali- ja terveysministeriö kannatti arkistolain uutta 8 §:n 4 momenttia, jonka mukaan Kansallisarkiston päätös annetaan arkistotoimijoille tai tietojärjestelmästä tai yhteisestä tietovarannosta vastaavalle toimijalle. Koska sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasasiakirjat tallennetaan keskitetysti Kanta-palveluihin, on tärkeää, että niitä koskee pääsääntöisesti sama seulontapäätös eikä eri organisaatioiden asiakirjoja arkistoitaisi eri säännöillä. Aluehallintovirastot pitivät epäselvänä, mitä tarkoitetaan tietojärjestelmästä tai yhteisestä tietovarannosta vastaavalla toimijalla, jolle päätös voidaan toimittaa. Päätöksentekoa ja prosessia on pyritty selkeyttämään lain ja perustelujen tasolla. Tarkoituksena on, että edelleen olisi mahdollista hakea ja antaa samalla kertaa useaa viranomaista koskeva päätös.

Lausunnoissa pidettiin arvonmäärityskriteerien nostamista lain tasolle hyvänä ja tärkeänä ratkaisuna, mutta esimerkiksi Tiedonhallintalautakunta näki kriteereissä edelleen tarkennustarpeita. Henkilötietojen arvonmäärityksessä otetaan huomioon yleisen edun mukaisuus, rekisteröidyille aiheutuvat riskit sekä rekisterinpitäjyyteen liittyvät seikat.

Tietosuojavaltuutetun lausunnon perusteella lain 7 § 4 momenttiin sisällytettiin virke, joka koskee henkilötietojen erityistä arviointia arvonmäärityksessä suhteessa rekisteröidylle aiheutuviin riskeihin ja yleisen edun mukaisuuteen. Saman pykälän 5 momenttiin sisällytettiin virke siitä, että Kansallisarkiston päätös ei vaikuta arvonmäärityksen kohteena olevien asiakirjojen henkilötietojen rekisterinpitäjyyteen. Kyseisen pykälän perusteluissa selvennetään, mitä henkilötietojen käsittely ja rekisterinpitäjyys osana arvonmääritystä tarkoittaa. Sääntely selvittää henkilötietojen käsittelyä arvonmäärityksen osana ja korostaa tietosuojalainsäädännössä asetettuja henkilötietojen käsittelyvelvoitteita arvonmäärityksen tilanteessa.

Helsingin yliopiston lausunnossa todettiin, että lakiesityksessä viitataan tutkimusten tulosaineistoihin sekä tutkimusten tausta-/keruuaineistoihin, joilla on erityistä arvoa uudelleenkäytön kannalta. Tutkimusaineistojen elinkaari poikkeaa viranomaistoiminnassa syntyvien asiakirja-aineistojen elinkaaresta. Arkistoitavien asiakirjojen tulee säilyä muuttumattomina, eheinä ja todistusvoimaisina (ehdotetun arkistolain 2 a § ja 8 §), kun taas tutkimusdatan yleisesti tunnustetut FAIR-periaatteet tukevat aineistojen löydettävyyttä, saavutettavuutta, yhteentoimivuutta ja uudelleenkäyttöä (Findable, Accessible, Interoperable, Reusable). Kaikki nämä yhdessä liittyvät saatavuuteen, joka sisältää ajatuksen asiakirjojen ja tietojen säilyttämisestä tulevaa tutkimuskäyttöä varten. Tutkimus- ja muutoin erityislaatuisten aineistojen arkistointia on arvioitu entistä enemmän esityksen perusteluissa. Laissa arkistoinnissa tarkoitetut asiakirjat ja tiedot säilytään niin ikään FAIR-periaatteiden mukaisesti.

8 § Sähköiseen muotoon muuttaminen ja tuhoaminen (1. lausuntokierroksen 14 a §)

Lausunnoissa katsottiin, että on hyvä antaa kulttuurihistoriallisen arvon arviointivastuu kullekin toimijalle, mutta toisaalta tiedostettiin ohjeistustarve yhdenmukaisen arvioinnin mahdollistamiseksi. Tiedonhallintalautakunnan mukaan lakiehdotuksen 14 a § ei sisällä sähköiseen muotoon muuttamista tai tietoaineistojen tuhoamista koskevia perussäännöksiä, joten arkistolakiin ei voida sijoittaa perustuslakivaliokunnan kannanotot huomioiden määräyksenantovaltuuksia mainituista asioista. Perussäännöksiä ei ole myöskään ehdotettu kulttuurihistoriallisen arvon tai oikeudellisen todistusvoimaisuuden arviointikriteereistä. Tiedonhallintalautakunnan mukaan tällaiset perussäännökset tulisi olla säädettyinä laissa, jotta niitä voidaan tarkentaa lakia alemman tasoisella sääntelyllä. Ehdotuksessa laiksi arkistoinnista on säännös siitä, miten analogisten asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttaminen tulisi tehdä.

9 § Arkistoitavien asiakirjojen siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon (1. lausuntokierroksen 14 §)

Yleisesti lausunnoissa katsottiin, että siirto-oikeuden tai -velvoitteen selkeyttäminen ja laajentaminen on hyvä ja tärkeä asia lakiin kirjattavaksi.

Kansaneläkelaitoksen lausunnon mukaan lain 14 §:ssä säädettäisiin arkistoitavien asiakirjojen siirtämisestä Kansallisarkistoon. Kansallisarkistoon siirtämisen yhteydessä tulisi huomioida, onko siirtävä arkistotoimija myös toisilain 6 §:n tarkoittama palvelusta vastaava viranomainen, jonka tietoja voidaan hyödyntää toisilain mukaisissa käyttötarkoituksissa. Asiaan liittyvää arviointia lisättiin tietojen luovuttamista koskevan lainkohdan (laki Kansallisarkistosta 4 §) perusteluihin.

Rajavartiolaitos yhtyi lausunnossaan sisäministeriön lausuntoon (VN/11843/2022) turvallisuusluokiteltavasta aineistosta. Rajavartiolaitos pitää tärkeänä, että 14 §:ään on jätetty poikkeus turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen siirrosta ja sähköisestä säilyttämisestä. Rajavartiolaitos kuitenkin toivoi, että myös turvallisuusluokiteltavan tiedon arkistointi, tulevaisuudessa myös sähköisenä, tapahtuu keskitetysti Kansallisarkistossa ja sen ohjauksessa. Arkistointivastuuta ei saa jättää yksittäisille tiedonhallintayksiköille. Ehdotuksessa on edelleen poikkeusmahdollisuus turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittelystä.

Oikeusministeriö katsoi, että pykälän terminologian yhtenäisyys kaipaava tarkennusta. Hallituksen esityksen mukaan asiakirjojen sähköisen siirron laajentamista tuetaan lainsäädännössä nimenomaisesti mahdollistavalla sääntelyllä. Laaja julkishallinnon toimijajoukko, kunnat, hyvinvointialueet, kuntien ja hyvinvointialueiden liikelaitokset, seurakunnat, yliopistot ja osa valtion liikelaitoksista voivat siirtää jatkossa aineistonsa Kansallisarkiston palveluun sen sijaan, että ne järjestäisivät arkistoinnin itse. Metsähallituksen näkemyksen mukaan mahdollistava sääntely on kannatettavaa, koska sähköinen arkistointi tuo aikanaan kustannussäästöjä, kun aineistoja ei tarvitse arkistoida Metsähallituksen arkistojärjestelmässä, vaan käytössä olisi kansallinen säilytys- ja arkistointipalvelu. Tämä on parannus nykytilaan verrattuna, koska voimassa olevan arkistolain mukaan Metsähallitus ei ole velvollinen siirtämään asiakirjoja Kansallisarkistoon. Myös Museoviraston mielestä koko julkishallinnon keskitettyyn arkistointiratkaisuun tähtääminen on kannatettava tavoite. Lausuntojen perusteella sääntelyä kohdennettiin entistä enemmän viranomaisiin ja ehdotuksen tavoitteena on, että asiakirjoja ja tietoja siirretään mahdollisimman laajasti kansalliseen arkistotietovarantoon. Ehdotuksissa määriteltiin kansallisen arkistotietovarannon käsite ja siihen liittyviä vastuita.

Tietosuojavaltutettu kiinnitti huomiota tarpeeseen selventää henkilötietojen käsittelyä ja rekisterinpitäjyyden roolia tilanteessa, jossa viranomaiset siirtävät arkistoitavat asiakirjansa Kansallisarkistolle. Tässä yhteydessä pykälätason sääntelylle ei nähty erityistä tarvetta, mutta henkilötietojen käsittely ja

rekisterinpitäjyyden siirtyminen siirron myötä Kansallisarkistolle on täsmennetty yksityiskohtaisesti perusteluissa.

10 § Muutoksenhaku

Oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että 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. Asia on korjattu ehdotuksen mukaisesti.

LAKI KANSALLISARKISTOSTA

1 § Toimiala

Lausunnoissa kyseiseen lainkohtaan ei esitetty merkittäviä huomioita, joiden perusteella toimialaa olisi muutettu.

2 § Määritelmät

Lausunnolla olleessa versiossa ei ollut määritelmiä.

3 § Tehtävät

Kohdan 3 arviointitehtävästä ja tiedonsaantioikeudesta oli kyse lausunnolla olleen esityksen 10 §:ssä sekä lain Kansallisarkistosta 2 §:n kohdassa 2 a. Tiedonhallintalautakunta kiinnittää huomiota siihen, ettei ehdotettu tehtävä ole uusi. Tiedonhallintalautakunta pitää ehdotettua säännöstä ongelmallisena, koska arkistolaissa itsessään ei ole tiedonhallintayksiköihin kohdistuvaa tehtäväsääntelyä, vaan monin osin tehtävät on säädetty jo tiedonhallintalaissa. Tiedonhallintalautakunnalle on säädetty arviointitehtävä tiedonhallintalain tiettyjen säännösten toteuttamisesta ja noudattamisesta. Osin valvonta kuuluu tietosuojavaltuutetulle. Ehdotettu arviointitehtävä ei kuitenkaan vastaa tiedonhallintalaissa säädettyä, vaan tosiasiaa kysymys on Kansallisarkistolle säädettävästä laillisuusvalvonnallisesta tarkastustehtävästä, vaikka arviointikohteena on säännösten asianmukainen toteuttaminen. Tässä suhteessa voidaan pitää erikoisena, että laista kumottaisiin tarkastusoikeutta koskeva sääntely ja säädettäisiin samasta tehtävästä arviointitehtävän nimellä.

Lisäksi tiedonhallintalautakunta kiinnittää huomiota siihen, että arkistolakiehdotuksen 10 §:n 2 momentissa Kansallisarkistolle säädettäisiin oikeus päästä arkistotilaan. Arviointitehtävää koskevaa säännöstä tulee jatkovalmistelussa täsmentää, jotta tehtävät johtuvat suoraan arkistolaissa säädetystä. Tiedonhallintalautakunta pitää perusteltuna, että Kansallisarkisto valvoo antamiensa määräysten noudattamista ja toteuttamista tarkastuksin. Tiedonhallintalautakunta kiinnittää myös huomiota siihen, että ehdotetun 10 §:n 1 momentin mukaan Kansallisarkiston tiedonsaantioikeus koskisi myös henkilötietojen käsittelyä.

Oikeuskanslerin viraston lausunnon mukaan arkistolain tiedonsaantioikeuksia koskevaan 10 §:ään on ehdotettu lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa Kansallisarkistolle annettaisiin oikeus päästä arkistotoimijan toimitilaan. Tämä oikeus kohdistuisi muihinkin kuin varsinaisiin viranomaisiin, jos toimintaan kuuluu julkisen vallan käyttöä tai ne hoitavat julkista hallintotehtävää ja toiminnassa kertyy julkisuuslaissa tarkoitettuja asiakirjoja. Tätä uutta oikeutta tulisi arvioida myös säätämisyjärjestysperusteissa. Kun tiedonsaantioikeuksia esitetään muultakin osin muutettavaksi ja täsmennettäväksi, tiedonsaantioikeuksia olisi perusteltua arvioida säätämisyjärjestysperusteissa myös laajemmin.

Lausuntojen perusteella arviointitehtävää tarkennettiin ja kohdennettiin eri tavalla kuin ehdotetussa säädöksessä. Kyse olisi arviointitehtävästä, johon ei liity tarkastusoikeutta. Arviointitehtävä on sijoitettu 7 §:ään. Tiedonsaantioikeutta tarkennetaan ja rajataan 6 §:ssä.

Suomen tiedeakatemia (lausuttavan lain 2 §:n 3 a kohta) toteaa, että Kansallisarkiston tutkimustoiminta on kytkeytynyt valtioneuvoston kanslian tiedontarpeisiin. Tältä osin olisi kiinnitettävä huomiota koordinoitutarpeeseen yliopistojen tutkimustoiminnan kanssa. Säännökseen on kirjattu vallitseva

tosiasiallinen tilanne, joka on vastaava myös muissa Pohjoismaissa. Kohtaa täsmennettiin ja perusteluissa on todettu, että kyse on osallistumisesta tutkimuksen tekemiseen siten, ettei tutkimuksen riippumattomuus vaarannu.

4 § Kansallisen arkistotietovarannon ylläpito (1. lausuntokierroksen 2 §)

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. Kohtaa muokattiin tiedonhallintalautakunnan lausunnon pohjalta.

5 § Tietojen antaminen Kansallisarkistoon siirretyistä arkistoiduista asiakirjoista (1. lausuntokierroksen arkistolain 21 b §)

Oikeusministeriö totesi lausunnossaan, että säännöksen perustelujen mukaan säännös merkitsisi poikkeusta julkisuuslain 16 §:stä. Voimassa olevassa laissa poikkeus on kohdentunut 16 §:n 1 momenttiin, jolloin se on mahdollistanut pyydetystä antotavasta poikkeamisen. Ehdotetun säännöksen suhde julkisuuslain 16.3 §:ssä säädettyihin henkilötietojen luovutusrajoituksiin ei ole selkeä, ja sanamuotonsa perusteella se vaikuttaa syrjäyttävän ne. Ehdotettu laki kohdentuu julkisuuslain 16 § 1 momenttiin.

Toiseksi perustuslain 21 §:n 2 momentti sisältää vaatimuksen hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla. Tällä tarkoitetaan muun muassa vaatimusta asian viivytyksettömästä käsittelystä. Julkisuuslainmääräaika sääntelyssä tämä perustuslaistakin johtuva viivytyksettömyysvaatimus on huomioitu määräaika säännöksen muotoilussa. Arkistolain säännöksessä tulisi näkyä selkeästi vaatimus käsittelyn viivytyksettömyydestä pääsääntönä. Viivytyksettömyysvaatimus lisättiin säännökseen.

Museovirasto toteaa, että arkistolain 21 b § antaa Kansallisarkistolle mahdollisuuksia joustaa julkisuuslaissa säädettyistä määräajoista. Vastaavaa joustoa ei muilla julkisuuslain alaisilla viranomaisilla ole, joten myös tämä on keskitetyn arkisto- ja tietopalvelun merkittävä etu verrattuna nykytilanteeseen.

6 § Kansallisarkiston tietoturvallinen käyttöympäristö ja katseluyhteyden avaaminen (1. lausuntokierroksen arkistolaki 21 b §)

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. Näitä perusteita ei ole arvioitu esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa. 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.

ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus katsoo lausunnossaan, että katseluyhteyden avaaminen julkisiin asiakirjoihin on erittäin kannatettava tavoite. Oikeusministeriö puolestaan toteaa esityksestä, että nyt ehdotettu arkistolain säännös on muotoiltu 1 momentin osalta kuitenkin siten, että tietojen antamista sähköisessä muodossa ei henkilötietojenkaan osalta vaikuta olevan sidottu mihinkään lisäedellytyksiin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että rekisterinpitäjän on tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että oletusarvoisesti käsitellään vain kunkin erityisen tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja.

Tiedonhallintalautakunta katsoi, että säännöksessä jää epäselväksi, miten yleisessä tietoverkossa tarjolla olevaan tietopalveluun sovellettaisiin tosiasiaissa 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 ehdotetun sääntelyn selkeyttämistarvetta, tietoturvallisuutta sekä henkilötietojen suojaa koskevien vaatimusten huomioimista ja tietopalvelun toteuttamiskelpoisuuden uudelleenarviointia.

Kansallisarkisto katsoi, että 21 b:n 3 momentti noudattelee tiedonhallintain 23 §:n sääntelyä. Kun sääntely koskee yleisöä eikä viranomaisia, niin olisi syytä harkita, että edellytyksiin lisättäisiin tiedonhallintalain 24 §:ssä tavoin tietosuojaan liittyvä vaatimus henkilön oikeudesta käsitellä henkilötietoja.

Katseluyhteyttä koskevaa säännöstä on ehdotetussa arvioitu monipuolisesti ja erityisesti tietoturvasyistä lisätty säännökseen tietoturvallista käyttöympäristöä koskevia vaatimuksia. Tietojen saamisen perusteita on tarkennettu ja rajattu tietojen hakua yksittäisiin tapahtumiin.

7 § Kansallisarkiston arviointitehtävä (1. lausuntokierros 2 §)

Lausuntokierroksen palaute käsitelty 3 §:n kohdalla.

8 § Kansallisarkiston tiedonsaantioikeus (1. lausuntokierros arkistolaki 10 §)

Oikeusministeriön lausunnon mukaan lakiehdotuksen 10 §:ssä säädettäväksi ehdotettu ei vastaa muotoilultaan tai tarkkarajaisuudeltaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään edellyttämää. Luovutettavia tietoja ei ole yksilöity ja sidottu tarpeelliseen, eikä niiden luovuttamisen edellytykseksi ole asetettu tietojen välttämättömyyttä säännöksessä mainituissa tarkoituksissa. Pykälässä ei ole määritelty, keneltä tietoja on oikeus saada. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluista puuttuu arvio tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisuudesta. Ehdotukseen on lisätty tarkennuksia tiedonsaantioikeuden rajautumisesta ja säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisuutta.

9 § Viranomaisen asiakirjojen sopimusperusteinen säilyttäminen (1. lausuntokierros arkistolaki 14 §)

Kansallisarkistosta annettavan lain 9 §:ssä käsitellään viranomaisen asiakirjojen sopimusperusteista säilyttämistä Kansallisarkistossa viranomaisen lukuun. Pykälätasolla ei nähty tarvetta erityissääntelylle, mutta perusteluissa on kuvattu rekisterinpitäjyys ja henkilötietojen käsittelijän rooli. Kansallisarkistosta ei tule rekisterinpitäjää sen säilyttäessä asiakirjoja viranomaisen lukuun. Mutta Kansallisarkistosta tulee henkilötietojen käsittelijä, kun se säilyttää henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja.

10 § Yksityisten tietoaineistojen säilyttäminen ja siirto (1. lausuntokierros arkistolaki 5 luku)

Oikeusministeriön lausunnossa katsottiin, että säännös (arkistolaki 17 §) on muotoiltu siten kuin se koskisi yksityisen toimijan oikeutta luovuttaa hallussaan oleva asiakirja, kun lain soveltamisala 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 ei ole erikseen määritelty ja lain 6 §:n 2 momentin mukaan sellaiset asiakirjat arkistoidaan, joiden arkistoinnista on laissa säädetty tai lain nojalla päätetty. Oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota myös siihen, ovatko yksityiset asiakirjat Kansallisarkistossa julkisuuslain soveltamisalassa. Esityksessä päädyttiin erottamaan yksityisiä aineistoja koskevat säännökset arkistointilaista.

11 § Yksityisten arkistoitavien tietojen säilytyksen turvaaminen (1. lausuntokierros arkistolaki 19 §)

Eryisesti oikeusministeriön lausunnon perusteella lausuttavana ollutta säännöstä perusteluineen muutettiin vastaamaan lausunnossa esitettyjä huomioita. Oikeusministeriö katsoi, että perustuslain 15 §:n 2 momentin ns. pakkolunastuslauseke sisältää kvalifioidun lakivarauksen, jonka perusteella pakkolunastuksesta voidaan säätää lailla vain, jos omaisuutta lunastetaan yleiseen tarpeeseen ja täyttä korvausta vastaan. Olennaista on tehdä selkoa muun muassa siitä, että lainkohdassa mainituista toimista tehdään aina hallintopäätös.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että 1 momentissa tarkoitettu asiakirjasta ei saa säilytysaikana antaa tietoja sivullisille. Jos vaatimus jäljentämisestä, tallentamisesta tai lunastamisesta on lainvoimaisesti hylätty, 1 momentissa tarkoitettu asiakirjasta ei myöhemminkään saa antaa tietoja sivullisille. Säännös on passiivissa, joka jättää epäselväksi sen, keneen ilmaisukielto kohdistuu.

Säännöksistä tai sen perusteluistakaan ei ilmene, ketä asiassa pidetään sivullisena. Lisäksi vaatimusta koskeva terminologia säännöksessä voi olla omiaan aiheuttamaan hämmennystä. Säädöstä on tarkennettu lausunnon perusteella.

12 § Toimipaikat (ei kommentteja)

13 § Johtaminen ja ratkaisovalta (ei kommentteja)

14 § Neuvottelukunnat ja heraldinen lautakunta

Puolustusministeriö toteaa, että Kansallisarkiston neuvottelukunnassa olisi hyvä olla myös turvallisuusviranomaisten edustus. Lain tasolla ei ole määritelty sitä, mistä jäsenistä neuvottelukunta koostuu, vaan opetus ja kulttuuriministeriö päättää jäsenistä.

Vastaanottajat

Kopion saajat