

Asia: VN/27452/2020/

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?

Lakiehdotuksessa on tarkoituksena varmistaa henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamalla tavalla. Tällä hetkellä lakiesityksestä ei kuitenkaan käy ilmi tietosuoja-asetuksen soveltamisala, jota on tarkoitus yhteensovittaa julkisuuslain kanssa eikä sitä miksi tästä soveltamisalasta on tarkoitus poiketa. Tämä puute on syytä jatkovalmistelussa korjata.

Tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan ei kuulu kaikki elossa olevien henkilöiden henkilötietojen käsittely vaan tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista, sekä sellaisten henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osan. Rekisteri ja rekisterin määritelmä ovat siten soveltamisalan kannalta keskeisiä tilanteissa, joissa henkilötietoja käsitellään muussa kuin automaattisessa muodossa eli esimerkiksi manuaalisesti. Henkilötietojen suojaa koskevien säännösten soveltamisala säilyi ennallaan, kun henkilötietodirektiivi korvattiin tietosuoja-asetuksella (Talus, Anu: Tietosuoja sääntelyn eurooppalaistuminen – It's not an evolution, not a revolution. Defensor Legis 2/2019, s. 214). Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 15 kohdan mukaan soveltamisalaan ei ole tarkoitus sisällyttää sellaisia asiakirjoja tai asiakirjakokoelmia kansilehtineen, joita ei ole järjestetty tiettyjen perusteiden mukaisesti. Esimerkiksi Kansallisarkiston hallussa on hyllykilometreittäin analogisia viranomaisten asiakirjoja, jotka sisältävät tietoja elossa olevista henkilöistä, mutta jotka eivät muodosta rekisteriä tai sen osaa eikä niihin siksi ole sovellettu tietosuojalainsäädäntöä.

Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

Arkistolakia sovelletaan (1 §:n 1 momentin 6 kohta) yhteisöihin, toimielimiin ja henkilöihin niiden suorittaessa julkista tehtävää lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella siltä osin kuin niille tämän tehtävän johdosta kertyy julkisuuslaissa tarkoitettuja asiakirjoja. Arkistolain soveltamisala on kytketty julkisuuslain soveltamiseen. Käytännössä on ollut usein hankalaa rajata, milloin yksityisen toimijan toiminta ja siinä kertyneet asiakirjat ovat arkistolain soveltamisalan piirissä. Jos työryhmän ehdotus toteutuu, on oletettavaa, että myös arkistolain soveltamisala laajenee, kun sitä sovellettaisiin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan ja kun sitä sovellettaisiin sellaisiin toimijoihin, joihin nyt ei sovelleta julkisuuslakia. Soveltamisalan laajentaminen todennäköisesti vaikuttaa Kansallisarkiston toimintaan lisäksi jossain määrin arkistoinnin ohjaustarvetta ja arkistoitavien tietoaaineistojen vastaanottoa, mutta vaikutusta ei arvioida merkittäväksi.

Muutoksella on selkeyttävä ja avoimuutta lisäävä vaikutus. Käynnissä olevassa arkistointilain uudistuksessa arkistointilain soveltamisalaa on tarkoitus laajentaa tämän ehdotuksen mukaisesti. Kansallisarkisto siis kannattaa laajennusta, koska yksityisten toimijoiden rooli julkisessa hallinnossa on kasvussa.

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

-

Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

-

Muut mietinnön ehdotukset

Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaationne näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?

-

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

2 §:n perusteluiden mukaan julkisuuslain ja avoimen datan direktiivin välinen yhteys perustuu jo aiemmin tehtyihin ratkaisuihin PSI-direktiivin täytäntöönpanosta, eikä lainsäädäntöön tältä osin ehdoteta muutosta. Kansallisarkisto esittää lakiehdotuksen 40 §:ään avoimen datan direktiivin mahdollistavaa muutosta (ks. Luku 8).

Kansallisarkiston näkökulmasta asiakirjan ja viranomaisen asiakirjan määritelmien selkeys ja kattavuus on ensiarvoisen tärkeää, sillä julkisuuslaissa säädetty määritelmät vaikuttavat suoraan arkistolain soveltamisalaan ja mm. siihen mitä tietoaineistoja ja asiakirjoja voidaan arkistoida. Asiakirjan käsite sinänsä vaikuttaisi olevan lakiehdotuksessa kattava ja pitävän sisällään esimerkiksi viranomaisen tehtäviensä hoitoa varten ylläpitämien tietojärjestelmien ja rekisterien tiedot. Hallituksen esityksessä asiakirjan olemusta on avattu hyvin huomioiden sekä analogiset että digitaaliset asiakirjat eri muodoissaan. Määritelmä kattaa myös ääni- ja videotallenteet, mikä on tulevaisuudessa todennäköisesti yhä yleistyvä asiakirjan muoto myös viranomaistoiminnassa. Määritelmää voisi kuitenkin modernisoida siten, että kirjallisen ja kuvallisen tallenteen sijasta määriteltäisiin asiakirja tarkoittamaan rakenteista dataa ja strukturoimatonta tietoa, kuten teksti-, kuva-, tai av-dataa, sekä näihin liittyvää metatietoa.

Hallituksen esityksen tekstissä on tiettyä vanhahtavuutta, joka ilmenee siinä, että ehkä yleisin viranomaisen asiakirjojen ilmenemismuoto kuuluu kategoriaan ”muu tallenne”. Käytännössä yhä merkittävämpi osa viranomaisten tietoaineistoista on lakisääteisissä tai viranomaisen oman toiminnan tueksi ylläpitämässä tietojärjestelmissä/rekistereissä rakenteisessa muodossa siten, ettei perinteisiä tiedostomuotoisia asiakirjaliitteitä synny lainkaan ja asiakirjana voidaankin pitää esimerkiksi rekisteröitävän kohteen tietoja kokonaisuudessaan, tietueita tai vaikkapa tietojärjestelmään merkittyjä ratkaisutietoja. Onkin tärkeää, että viranomaisen asiakirjan käsite kattaa myös nämä tietoaineistot ilman, että tietoaineistoista tarvitsee erikseen muodostaa ”asiakirjatiedostoa” tai ”-ilmentymää”.

Ehdotamme, että 6 §:n perusteluihin tuotaisiin myös viranomaisen asiakirjan määritelmän yhteyteen esimerkkejä monimuotoisemmista tietoaineistoista, esimerkiksi laissa säädetyistä rekistereistä (mm. oppijanumerorekisteri, laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä 884/2017 ja valtioneuvoston tietovaranto, laki valtioneuvoston muuttamisesta 1075/2022).

Nykyisessä muodossaan tekstistä voi saada käsityksen, että asiakirjan määritelmä kyllä kattaa laajasti tiettyä kohdetta tai asiaa koskevat käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitettut merkkien yhdistelmät, mutta viranomaisen asiakirja ei. Muita tallenteita edustaa viranomaisen asiakirjan määritelmän yhteydessä tällä hetkellä ainoastaan maininta ”Viranomaiset laativat myös erilaisia selvityksiä, tilastoja, laskelmia ja raportteja sekä suunnitelmia ja tekevät rekisterimerkintöjä” sivulla 117. Julkisuuslaissa olevan määritelmän on tarve olla selkeä ja kattava. Haasteen muodostaa myös se tapa, miten viranomaisen asiakirjan rekisteröinnistä on säädetty tiedonhallintalaissa.

Rekisteröintivelvoite koskee ”vireillepanossa, asian käsittelyssä ja tiedoksiannossa kertyviä asiakirjoja, mutta myös muita viranomaisen toiminnassa kertyviä asiakirjoja”.

Rekisteröintivelvoitetta tarkasteltaessa viranomaisen asiakirjan käsite tiedonhallintalaissa vaikuttaisi huomattavasti kapeammalta kuin miten se on julkisuuslaissa määritelty. Kokonaisuuden kannalta näkisimme tärkeäksi, että julkisuuslain käsitteistöä arvioitaisiin vielä rinnakkain tiedonhallintalain käsitteistön kanssa. Lisäksi nyt käytetty käsite ”muu tallenne” voitaisiin korvata tai selittää tiedonhallintalain käsitteistön (tietoaineisto, tietovaranto) avulla.

Työryhmä ehdottaa myös, että nykyisen julkisuuslain 5 § 4 momentin mukainen viranomaisen asiakirjan yhteys arkistolain mukaiseen arkistonmuodostussuunnitelmaan puretaan. Ehdotuksen mukaan viranomaisen asiakirjoina pidettäisiin vain sellaisia sisäisiä asiakirjoja, joiden sisältämät tiedot olisivat merkityksellisiä tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin 2-5 kohdissa tarkoitettujen perusteiden kannalta.

Käytännössä tämä johtaa siihen, että tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella merkityksellisiä sisäisiä asiakirjoja ei tarvitse kuvata viranomaisen tiedonhallintamalliin eikä niitä voida arkistoida. Kyseisistä asiakirjoista on myöskin vaikea pyytää tietoa, koska niitä ei ole velvoitetta kuvata mihinkään viranomaisen kuvauksiin. Rajaus voi olla ongelmallinen myös viranomaisen tiedonhallinnan kannalta, sillä myös sisäisten asiakirjojen hallinnan tulisi olla suunnitelmallista, säilytysaikojen määriteltyjä ja tuhoamisen hallittua. Rajaus voi johtaa myös viranomaisen toisistaan poikkeavaa omaa tulkintaa. Esimerkiksi päätösten valmisteluun liittyvät sisäiset toimintaohjeet ja linjaukset voivat välillisesti vaikuttaa luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttamiseen ja todentamiseen. Lisäksi niillä voi samasta syystä olla myös arkistollista arvoa.

Nykyisessä sääntelytilassa (arkistolaki § 6 ja 8) arkistonmuodostajan on merkittävä sen tehtävien hoidon tuloksena kertyvät asiakirjat arkistonmuodostussuunnitelmaan, ja sisäisen työskentelyn asiakirjoja on voitu määrätä arkistolain § 8.3 nojalla pysyvään säilytykseen ja arkistoon liitettäväksi. Työryhmän ehdotuksen mukaisessa tavoitetilassa sisäisen työskentelyn asiakirjaa ei välttämättä enää olisi mahdollista arvonmäärittää eikä arkistoida. Ehdotuksesta tulisi Kansallisarkiston näkemyksen mukaan luopua tai arvioida uudelleen tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella merkityksellisten asiakirjoja koskevaa rajausta.

2 luku

Kansallisarkistolla ei tämän luvun osalta ole lausuttavaa.

3 luku

Kansallisarkistolla ei tämän luvun osalta ole lausuttavaa.

4 luku

Lakiehdotuksen 16.1 §:n mukaan tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää tai viranomaista avustavaa julkista hallintotehtävää suoritettaessa taikka annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut tai avustettava viranomainen. Nykyisen lain vastaavasta säännöksestä (14.1 §) on poistettu loppuosa "jollei toimeksiannosta muuta johdu." Lakiehdotusta olisi syytä tarkentaa siten, että säännöksen loppuun lisättäisiin esimerkiksi seuraava lause: "ellei toimeksiantotehtävää tai avustavaa hallintotehtävää ole annettu toiselle viranomaiselle, jolloin asiasta voidaan sopia toisin." Vaihtoehtoisesti asia tuotaisiin esille säännöksen perusteluteksteissä. Viranomainen voi hankkia julkisia hallintotehtäviä toiselta viranomaiselta, sillä perustuslain 124 §:n mukainen ulkoistamisen rajoite ei koske viranomaisten välistä yhteistyötä. Esimerkiksi Kansallisarkisto on aikanaan tehnyt viranomaisten kanssa maksullisen säilyttämisen sopimuksia, jotka ovat edelleen voimassa ja joiden mukaan Kansallisarkisto voi antaa asiakkaiden suorien yhteydenottojen perusteella asiakkaille asiakirjoja suoraan ilman toimeksiantoviranomaisen kautta kierrättämistä, jos kyseessä on julkisten asiakirjojen antaminen.

19 § Voimassa olevan arkistolain mukaan Kansallisarkistolla on oikeus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 1 momentin estämättä antaa tieto Kansallisarkistossa pysyvästi säilytettävästä (arkistoitavasta) viranomaisen asiakirjasta sähköisesti. Kansallisarkistolla on jatkossakin tarve poiketa 19 §:ssä säädettäväksi ehdotettavista asiakirjan antamistavoista.

Lakiehdotuksen 19.2 §:n mukaan hätäilmoitusta koskevan tallenteen taikka ääni- ja kuvatallenteen, jolla on viranomaisen kuvaama kuulustelu tai muu tapahtuma, jossa henkilöä kuullaan, saa antaa vain viranomaisen luona tutustuttavaksi, ellei kuultava tai hätäilmoitustallenteella esiintyvä henkilö anna suostumustaan muuhun tiedon antamistapaan. Lakiehdotuksen 19.3 §:n mukaan viranomaisen on säilytettävä suostumus pysyvästi ja tehtävä siihen merkintä, jos suostumus myöhemmin peruutetaan. Pysyvä säilyttäminen tarkoittaa henkilötietojen käsittelyssä sitä, että tietoja säilytetään alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa siten, ettei niitä tuhota tai siirretä varsinaisesti arkistoon lainkaan, vaan niiden säilyttämiselle on olemassa pysyvä peruste etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien määrittäjänä (HE 284/2018 vp, s. 98). Suostumuksen säilyttämiselle pysyvästi ei ole nähdäksemme perusteita eikä tarvetta, koska tallenteet tai niiden sisältämiä henkilötietoja säilytetään melko lyhyen aikaa. Esimerkiksi hätäkeskustoiminnassa annetun lain (692/2010) 18.1 §:n (438/2023) mukaan hätäkeskustoiminnassa käsiteltävät henkilötiedot on poistettava viimeistään viiden vuoden kuluttua ilmoituksen vastaanottamisesta ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 75 §:n mukaan suullisen kuulumisen tallenne on säilytettävä vähintään kuuden kuukauden ajan asian ratkaisemisesta tai jos asiassa on haettu muutosta valittamalla, säilytettävä, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Suostumuksen säilyttämiselle pysyvästi ei ole perusteita eikä tarvetta, ellei asiakirja, jota suostumus koskee, säilytetä myöskin pysyvästi alkuperäisiä käyttötarkoituksia varten. Muussa tapauksessa suostumus tulisi säilyttää niin pitkään, kuin suostumuksen kohteena oleva asiakirja säilytetään. Erillinen säännös suostumuksen säilyttämisestä on turha, koska viranomaisella on joka tapauksessa tietosuoja-asetuksen mukainen osoitusvelvollisuus asiassa. Kansallisarkisto päättää, ovatko tällaiset suostumukset arkistoitavia vai eivät.

Kansallisarkisto kannattaa lakiehdotuksen 18 §:ään sisältyvää uudistusta, jossa säädetään erikseen määräajat viranomaisessa työskentelevän ratkaisuille (14 ja 30 vrk), tiedon pyytäjän mahdollisuudesta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi (14 vrk) ja viranomaisen ratkaisun antamisen määräajasta (30 vrk).

5 luku

Kansallisarkistolla ei tämän luvun osalta ole lausuttavaa.

6 luku

Kansallisarkistolla ei tämän luvun osalta ole lausuttavaa.

7 luku

Lakiehdotuksen 30.3. §:n säännös on duplikaattina 31.1 §:n säännöksenä, josta se tulisi poistaa: "Viranomaisen on merkittävä asiakirjasta poistetut tai peitetyt tiedot selkeällä tavalla."

Lakiehdotuksen 32.1 §:n 2 kohdan mukaan viranomainen voi antaa asiakirjastaan salassa pidettävän tiedon, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. 32.2 §:n mukaan viranomaisen on säilytettävä suostumus pysyvästi ja tehtävä siihen merkintä, jos suostumus myöhemmin peruutetaan. Pysyvä säilyttäminen tarkoittaa henkilötietojen käsittelyssä sitä, että tietoja säilytetään alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa siten, ettei niitä tuhota tai siirretä varsinaisesti arkistoon lainkaan, vaan niiden säilyttämiselle on olemassa pysyvä peruste etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien määrittäjänä (HE 284/2018 vp, s. 98). Suostumuksen säilyttämiselle pysyvästi ei ole nähdäksemme perusteita eikä tarvetta, ellei asiakirja, jota suostumus koskee, säilytetä myöskin pysyvästi alkuperäisiä käyttötarkoituksia varten. Muussa tapauksessa suostumus tulisi säilyttää niin pitkään, kuin suostumuksen kohteena oleva asiakirja säilytetään. Erillinen säännös suostumuksen säilyttämisestä on turha, koska viranomaisella on joka tapauksessa tietosuoja-asetuksen mukainen osoitusvelvollisuus asiassa. Kansallisarkisto päättää, ovatko tällaiset suostumukset arkistoitavia vai eivät.

Lakiehdotuksen 35.1 §:n mukaan Kansallisarkisto saa antaa salassa pidettäviä tietoja arkistoidusta viranomaisen asiakirjasta tutkimusta taikka etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien tai oikeusturvan toteuttamista varten. Kansallisarkistoon siirtovelvollisia ovat valtion viranomaiset, mutta esimerkiksi kunnat säilyttävät itse arkistoitavat asiakirjansa. Tiedonhallintalain 21.2 §:n mukaan säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvalisella tavalla. Käytännössä arkistoitavat asiakirjat on pitkälti arkistoitu valtion viranomaisissakin useiksi vuosiksi ennen niiden siirtoa Kansallisarkistoon. Tietosuojalainsäädännön puolella esim. erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen antaminen yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa ei riipu siitä, kenen hallussa aineistot ovat. Valmistelussa voidaan edelleen harkita, koskisiko 35 § Kansallisarkiston lisäksi kaikkia arkistoituja viranomaisten asiakirjoja riippumatta niiden säilytys- tai arkistointipaikasta.

On myös huomattava, että Kansallisarkistoon on siirretty ja siirretään asiakirjoja myös ennen kuin ne ovat arkistointivaiheessa. Tällaisessa tilanteessa nykyisen julkisuuslain 27 §:ää on sovellettu Kansallisarkistossa vasta sen jälkeen, kun tietoaineistot ovat siirtyneet säilytysvaiheesta arkistointivaiheeseen. Kansallisarkiston mahdollisuus antaa salassa pidettäviä tietoja tutkimusta varten tulisi jatkossa koskea myös Kansallisarkistoon siirrettyjä, säilytysvaiheessa olevia viranomaisaineistoja. Tämä tarve liittyy erityisesti sähköisen arkistoinnin ja sähköisen arkistoinnin keskitetyn tietovarannon kehittämiseen sekä käynnissä olevaan arkistolain uudistukseen. Käynnissä oleva arkistointilain uudistus voi vaikuttaa tämän tarpeen ratkaisuun.

Lakiluonnoksessa on säilytetty harkintavaltaa ohjaava säännös, jonka mukaan tietojen antamista harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan. Tämä säännös lisättiin hallintovaliokunnan toimesta. Lisäyksen tarkoituksena on korostaa sitä, ettei tietojen antamista saa evätä muutoin kuin sellaisissa tilanteissa, joissa ei ole selvästikään kysymys tieteellisen tutkimuksen vapauden toteuttamisesta (HaVM 31/1998 vp, s. 21). Tieteellisen tutkimuksen osalta säännöksen soveltaminen on selvä, mutta se miltä osin säännöksen perusteella Kansallisarkistolla on oikeus evätä tai antaa yksityisyyden suojan vuoksi salassa pidettäviä tietoja historialliseen tutkimukseen jää, samalla tavoin kuin nykysääntelyssäkin, edelleen avoimeksi.

Tietosuojalainsäädännön puolella erityisiä henkilötietoja sisältävän tiedon antamiset edellytykset ovat samat tieteellisen ja historiallisen tutkimuksen osalta. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan j alakohdan mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaa käsittelykieltoa ei sovelleta, jos käsittely on tarpeen yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 160 mukaan historiallisiin tutkimustarkoituksiin sisällytetään myös historiantutkimus ja sukututkimustarkoituksiin tehty tutkimus.

Lakiehdotuksen 35.1 §:n mukaan Kansallisarkisto saa antaa salassa pidettäviä tietoja etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien tai oikeusturvan toteuttamista varten. Säännöstä olisi syytä täsmentää minkälaisilla edellytyksillä oikeuksien, velvollisuuksien tai oikeusturvan toteuttaminen antaisi oikeuden salassa pidettävien arkistoitujen tietojen antamiselle. Kansallisarkisto ehdottaa säännökseen välttämättömyyteen ja salassapidon loukkaamattomuuden ilmeisyyteen liittyviä tarkennuksia: "Kansallisarkisto saa antaa salassa pidettäviä tietoja tutkimusta taikka, jos tiedot ovat välttämättömiä etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien tai oikeusturvan toteuttamista varten ja jos on ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty." Tarkentamiselle olisi syytä myös sen vuoksi, että tiedonhallintalain 21 §:n mukaan tietoaineistoja säilytetään mm. niin pitkään, kuin niitä tarvitaan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttamista ja todentamista varten. Vasta sen jälkeen, kun oikeusturvan tarve on päättynyt, tietoaineistot joko tuhotaan tai arkistoidaan. Käytännössä Kansallisarkistoon ja muihinkin arkistoihin on aikaisemmin ja todennäköisesti myös tulevaisuudessa arkistoidaan tietoaineistoja, jolla voi olla merkitystä oikeusturvan näkökannalta, vaikka tietoaineistot eivät enää olisikaan säilytysvaiheessa.

Lakiehdotuksen 35.1 §:n mukaan asiakirjan Kansallisarkistolle siirtänyt viranomainen voi siirron yhteydessä pidättää itsellään oikeuden päättää salassa pidettävien tietojen antamisesta myös sen jälkeen, kun asiakirja on siirretty Kansallisarkistoon. Perustelutekstin mukaan, jos viranomainen ei ole pidättänyt päätösvaltaa itsellään, Kansallisarkisto päättää asiakirjojen antamisesta, ellei se siirrä pyyntöä lain 17 §:n perusteella asiakirjan arkistoon siirtäneelle viranomaiselle. Säännöstä tai perustelutekstiä olisi syytä täydentää sillä, mikä on sen suhde erityislainsäädännön sääntelyyn eli säädetäänkö tässä erityissäännöksiä kuten 40 §:ssä maksujen osalta vai menevätkö erityislainsäädännössä kuten esimerkiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa (1346/1999) ja tilastolaissa (280/2004) säädetyt salassa pidettävän tiedon antamista koskevat toimivaltasäännökset tässä säädetyn edelle ja koskevatko myös Kansallisarkistoon arkistoituja asiakirjoja. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 4.2 §:n mukaan verohallinto voi käsitellä ja antaa tietoja salassa pidettävästä verotusasiakirjasta salassapitovelvollisuuden estämättä siten kuin tässä laissa säädetään. Tilastolain 13.2 §:n mukaan tilastoviranomainen voi luovuttaa tilastotarkoituksiin keräämiään salassa pidettäviä tietoja. Jatkovalmistelussa on lisäksi syytä huomioida, että oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) perusteluiden mukaan ratkaisut Kansallisarkistoon siirrettyjen salassa pidettävien oikeudenkäyntiasiakirjojen antamisesta tehdään tuomioistuimessa (HE 13/2006, s. 78).

Lakiehdotuksen 36.1 §:n mukaan viranomainen voi, jollei lailla toisin säädetä, antaa yksittäistapauksessa luvan salassa pidettävien tietojen saamiseen asiakirjastaan tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten, jos on ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Samansisältöinen säännös sisältyy nykyisen julkisuuslain 28 §:ään. Nykyisen julkisuuslain esitöiden mukaan: "Jos viranomainen ei anna lupaa, sen on tehtävä asiassa päätös. Viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta samassa järjestyksessä kuin muutokin lakiehdotuksen mukaisissa asioissa." Tämä perustelu olisi syytä sisällyttää myös nykyiseen lakiehdotukseen, jotta lain soveltajille kävisi selväksi, ettei luvan myöntämisessä ole kyse viranomaisen ratkaisusta, josta voisi vielä valittaa. Toisaalta avoimeksi jää se, ovatko lupaan liitetyt määräykset ja ehdot sellaisia, joihin tyytymätön voi hakea viranomaiselta valituskelpoista ratkaisua, jos lupa muutoin on myönnetty. Jatkovalmistelussa on syytä tarkentaa 36 §:n mukaisia menettelytapoja vähintään säännöksen perusteluissa.

Lakiehdotuksen 38.1 §:n mukaan viranomaisen asiakirjaan sisältyvää tietoa ei saa pitää salassa, kun salassapidolle ei enää ole perustetta tai kun salassapidolle laissa säädetty tai lain nojalla määrätty aika on kulunut taikka kun tiedon salassa pidettäväksi määrännyt viranomainen on peruuttanut salassapitoa koskevan määräyksen. Perustelutekstin mukaan pykälä on tarkoitettu koskemaan myös sellaisia asiakirjoja ja tietoja, joiden salassapidosta säädetään muussa laissa. Tämä perustelu sisältyy jo voimassa olevan julkisuuslain perusteluihin (HE 30/1998 vp, s. 107). Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain (asiakastietolaki, 703/2023) 4.1 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedot ovat pysyvästi salassa pidettäviä. Asiakastietolain mukaan salassapito ei pääty koskaan ja on vastoin lakiehdotuksen 38.1 §:n säännöstä siitä, että salassapidon pitäisi joskus lakata. On kestävämpää, jos esim. Kansallisarkistoon arkistoitujen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen salassapito ei päättyisi koskaan. Kansallisarkistoon arkistoidut vanhimmat potilasasiakirjat ovat 1850-luvulta. Tämän vuoksi olisi toivottavaa, että perustelutekstissä edellytettäisiin, että myöskin erityislainsäädännössä tulisi säätää aina salassapidon lakkaamisesta.

8 luku

Kansallisarkisto esittää 40 §:ään lisättäväksi uutta momenttia, jonka mukaan 1 momentin 3–4 kohtaa ei sovellettaisi, kun kyse on Kansallisarkistoon arkistoidusta asiakirjasta. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2019/1024, avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (avoimen datan direktiivi) 6 artiklan 1 kohdan mukaan asiakirjojen uudelleen käytön on oltava maksutonta, mutta direktiivin 6 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan maksuttomuutta ei poikkeuksellisesti sovelleta kirjastoihin, korkeakoulujen kirjastot mukaan luettuina, sekä museoihin ja arkistoihin.

Kansallisarkisto ei lähtökohtaisesti ota enää vastaan analogisia tietoaineistoja kuin poikkeustapauksissa. Eli tietoaineistot siirretään sähköisessä muodossa ja niitä saatetaan yhä enemmän sähköiseen muotoon mm. massadigitoinnilla (viranomaisista Kansallisarkistoon siirrettävät tietoaineistot) tai takautuvalla digitoinnilla (Kansallisarkiston hallussa jo olevat tietoaineistot). Digitaalisesta muodosta huolimatta työaikaa kuluu ja kustannuksia syntyy, kun digitaalisia alkujaan sähköisiä tai sähköiseen muotoon muutettuja asiakirjoja identifioidaan, poimitaan ja annetaan sähköpostilla, vaikka kyseessä olisivat tavanomaiset tietopyynnöt, jotka kohdistuvat julkisiin asiakirjoihin. Tietopyyntöjen kohteena oleviin arkistoituihin sähköisiin asiakirjoihin on vain harvoin käytössä yhtä hyviä hakumenetelmiä kuin viranomaisissa oleviin sähköisiin asiakirjoihin. Arkistoitujen sähköisten asiakirjojen yksilöinti edellyttää useasti sähköisten asiakirjoihin selailua tai haarukointia.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Määttä Tomas
Kansallisarkisto