

6.3.2025

EOAK/635/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Jari Råman

Esittelijä: Esittelijäneuvos Piatta Skottman-Kivelä

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE ARKISTOINTILAIKSI JA LAIKSI JULKISEN HALLINNON TIEDONHALLINNASTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

1 ESITYKSEN KESKEINEN SISÄLTÖ JA TAVOITTEET

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi **arkistointilaki**, jonka tarkoituksena on varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön sekä tutkimuksellisesti arvokkaiden tietoaisteistojen säilyminen ja saatavuus.

Keskeisenä tavoitteena on digitaalisen arkistoinnin edistäminen julkishallinnossa ja digitaalisen tiedonhallinnan muutosten huomioiminen arkistoinnissa. Esitetyn arkistointilain soveltamisala ja keskeiset määritelmät yhteensovitettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain kanssa. Lailla selkeytettäisiin myös tietosuojalainsäädännön soveltamista yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn.

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

Esitän lausuntonani seuraavan.

2 YLEISTÄ

Yleisesti pidän esitysluonnosta kannatettavana sen selkiyttäessä arkistoinnin suhdetta julkisuutta, tiedonhallintaa ja tietosuojaa koskevaan sääntelyyn.

Oikeusasiamiehen lausuntokäytännössä¹ kiinnitetään erityistä huomiota siihen, onko oikeusasiamiehen valtiosääntöoikeudellinen erityisasema otettu asianmukaisella tavalla huomioon lainsäädäntöä valmisteltaessa.

¹ Ks. apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle (13.5.2022, EOAK/2245/2022).

Esitetyn 5 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että eduskuntaan ja sen virastoihin sovellettaisiin vain lain 7 §:n 1 momenttia, 8 §:ää, 11 §:n 1 ja 2 momenttia ja 12 §:n 1 momenttia. Minulla ei ole luonnokseen huomauttamista sen osalta, että Kansallisarkiston, joka kuuluu oikeusasiamiehen valvontatoimivaltaan, päätös-, määräyksenanto- ja valvontavaltaa rajataan oikeusasiamieheen nähden.

Esityksen 5 §:n 1 momentin perusteella eduskunnalla tai sen virastoilla ei kuitenkaan olisi mahdollisuutta asiakirjojen siirtämiseen kansalliseen arkistotietovarantoon (14 §) eikä Kansallisarkisto voisi edes erillisen sopimuksen perusteella ottaa eduskunnan arkistoitavia asiakirjoja tai tietoaineistoja säilytykseen (21 §). Pidän välttämättömänä, että esityksen jatkovalmistelussa säännöksiä täsmennetään niin, myös eduskunnalla ja sen virastoilla olisi halutessaan mahdollisuus siirtää tai säilyttää eduskunnan tietoaineistoja Kansallisarkistossa ja että tietoaineistojen siirtäminen voitaisiin tarvittaessa suorittaa myös tiedonhallintalain 21 §:ssä tarkoitetun säilytysajan kuluessa.

3 SÄÄNNÖSKOHTAISIA HUOMIOITA

Säädöstekstin luettavuuden ja selkeyden näkökulmasta kiinnitän huomiota siihen, että lain soveltamisalasta säädetään 2, 4 ja 5 §:ssä. Ymmärrettävyyteen vaikuttaa myös se, että eri säännöksissä säädettäisiin erikseen asiakirjoista (3 §), viranomaisista (4 §), viranomaisten asiakirjoista (6 §) sekä valtion viranomaisista (13 §).

Lakiluonnoksen soveltamisalan tulkintaan vaikuttaa esimerkiksi esitysluonnoksen 6 §:n 1 kohdan mukainen viranomaisen asiakirjan määritelmä ("tarkoitetaan tässä luvussa julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua viranomaisen asiakirjaa"). Julkisuuslain ko. säännöksen mukaan viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi mielestäni selvemmin arvioida ja perustella lain organisatorista soveltamisalaa (arkistointivelvoitetta) silloin, kun kyse on yksityisestä tahosta, joka käyttää julkista valtaa, mutta on samalla toimeksiantosuhteessa viranomaiseen.

Esimerkkinä mahdollisesta tulkintaongelmasta voidaan nostaa yksityiset palveluntuottajat, joilta hyvinvointialueet hankkivat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (jäljempänä järjestämislaki) 3 luvussa tarkoitetulla tavalla sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja. Julkisen hallintotehtävän siirtäminen tapahtuu järjestämislain 12 §:n nojalla perustuen hyvinvointialueen hankintapäätökseen. Tehtävän hoitamisesta sovitaan hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan välillä tehdyssä ostopalvelusopimuksessa. Samalla kun on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta lain nojalla, on kyse siis myös viranomaisen toimeksiannosta, jonka nojalla yksityinen palveluntuottaja toimii viranomaisen lukuun.

Yksityinen palveluntuottaja, jolta hyvinvointialue hankkii edellä tarkoitetulla tavalla palveluja, voi hankkia kyseisiä tuottamisvastuullaan olevia palveluja edelleen alihankintana toiselta yksityiseltä palveluntuottajalta järjestämislain 17 §:n nojalla. Myös edellä tarkoitetulla tavalla alihankintana hankitussa palvelussa, jossa annetaan julkinen hallintotehtävä alihankkijan hoidettavaksi, on kyse hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen kuuluvasta toiminnasta, jossa myös alihankkijana toimiva yksityisen palveluntuottaja toimii hyvinvointialueen lukuun eli käytännössä hyvinvointialueen toimeksiannon perusteella.

Ehdotetussa sääntelyssä vaikuttaisi jäävän jossain määrin epäselväksi, kuka vastaisi hyvinvointialueen lukuun toimivan yksityisen palveluntuottajan toiminnassa muodostuneiden asiakirjojen arkistoinnin toteuttamisesta, kun kyseessä on järjestämislain nojalla julkista hallintotehtävää hoitava ja julkista valtaa käyttävä yksityinen palveluntuottaja, joka samalla toimii toimeksiantosopimussuhteessa viranomaiseen.

Esitysluonnoksen 6 §:n 2 kohdan mukainen viranomaisen asiakirjan määritelmä täydennettäisiin lain 2 §:n soveltamisalasäännöstä vastaavasti kattamaan lainsäädäntö- ja hallitusvaltaa käyttävien elinten asiakirjat. Määritelmän kattavuutta suhteessa esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamieheen, joka toimii perinteisen valtiovallan kolmijaon ulkopuolella, ja muihin lainsäädäntö- ja hallitusvaltaa käyttävien viranomaisten yhteydessä toimivien viranomaisten toimintaan, jotka eivät kyseistä valtaa kuitenkin käytä, on syytä selkiyttää.

Esityksen 11 §:n muotoilua voisi myös olla tarpeen selkiyttää. Nyt muotoilu Kansallisarkiston päätösten ja laissa säädetyn noudattamisen vaihtoehtoisuudesta (tai -sana) voi synnyttää tarpeettomasti mielikuvan siitä, että viranomainen voisi pelkästään Kansallisarkiston päätöstä noudattamalla vapautua velvollisuudesta noudattaa lakia.

Esityksen 13 §:ssä säädettäisiin valtion viranomaisten asiakirjojen siirtämisestä kansalliseen arkistotietovarantoon. Säännöksen perusteluissa (s. 61) on todettu, että asiakirjojen ja tietoaineistojen siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon merkitsee samalla rekisterinpitäjyyden siirtymistä Kansallisarkistolle. Kansalliseen arkistotietovarantoon kuuluviin asiakirjoihin kuuluvat oikeudet, kuten oikeus päättää tietojen antamisesta, kuuluvat Kansallisarkistolle, ellei asiasta ole lailla toisin säädetty. Esityksen vaikutusten arvioinnissa ei ole otettu tarkemmin kantaa Kansallisarkiston voimavarojen riittävyteen vastata tietopyyntöihin ja antaa tietopalvelua tehtävämäärän lisääntyessä, ottaen erityisesti huomioon tilanteet, joissa siirto toteutuisi tiedonhallintalain 21 §:ssä tarkoitetun säilytysajan kuluessa.

Esityksen 18 §:n kohdan 2 momentin mukaan Kansallisarkistoon arkistotietovarantoon siirrettyihin aineistoihin kohdistuvat tietopyynnot olisi käsiteltävä viimeistään kuukauden tai kahden kuukauden kuluessa siitä, kun Kansallisarkisto on vastaanottanut asiakirjojen saamista koskevan pyynnön. Mahdollisesti säädöstä voisi selventää, jos siihen lisättäisiin mainita julkisuuslain 14.4 §:stä poikkeamisesta. Tämä erityisesti, kun tieto säilytyksessä olevista viranomaisen asiakirjoista olisi annettava julkisuuslain 14 §:n määräaikojen mukaisesti.

Lisäksi esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa olisi nähdäkseni perusteltua arvioida esityksen 18 §:n mukaisia julkisuuslaista poikkeavia menettelyjä julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta; erityisesti määräaikojen ja julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta, mutta myös maksuttomuuden osalta.

Esityksen arviointi suhteessa omaisuuden suojaan (PL 15 §) ja hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §) on jossain määrin suppea. Esitystä tulisi arvioida myös suhteessa oikeusturvaan (PL 21 §).