

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin toteuttamisesta vuosina 2026–2028

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi määräaikainen laki kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin toteuttamisesta. Laissa säädettäisiin kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin sihteeristöstä ja sen tehtävistä, tietojen keräämisestä ja käsittelystä, sihteeristön tiedonsaantioikeuksista, rekisterinpitäjyydestä, arkistoinnista ja toiminnan päättämisestä.

Esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen 31.8.2023 antamaan tiedonantoon yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä suomalaisessa yhteiskunnassa. Tiedonannossa linjataan kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin toteuttamisesta. Totuus- ja sovintoprosessi on Suomen valtion ja kuurojen ja viittomakielisten yhteisön yhteinen prosessi.

Ehdotetun sääntelyn on tarkoitus luoda toimivat puitteet prosessin toteuttamiselle erityisesti antamalla oikeudellinen perusta tiedon keräämiselle ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelylle. Sihteeristön asemasta ja tehtävistä säättäminen voi myös vahvistaa prosessia kohtaan tunnettua luottamusta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	4
3 Tavoitteet	10
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	10
4.1 Keskeiset ehdotukset	10
4.2 Pääasialliset vaikutukset	11
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	12
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	12
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	13
6 Lausuntopalaute	14
7 Säännöskohtaiset perustelut	15
8 Voimaantulo	19
9 Toimeenpano ja seuranta	19
10 Suhde talousarvioesitykseen	20
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	20
LAKIEHDOTUS	23
Laki kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin toteuttamisesta vuosina 2026–2028	23

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallitus on 31.8.2023 antamassaan valtioneuvoston tiedonannossa yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä suomalaisessa yhteiskunnassa linjannut kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin toteuttamisesta.

Totuus- ja sovintoprosessi on Suomen valtion ja kuurojen ja viittomakielisten yhteisön yhteinen prosessi. Prosessin toteuttamiseksi on valmisteltu mandaatti yhteistyössä kuurojen ja viittomakielisten yhteisöjen kanssa. Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen mandaatista 5.6.2025 (Valtioneuvoston periaatepäätös OM/2025/68).

Kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin mandaatin mukaan työn tavoitteena on dokumentoida kuuroihin ja viittomakielisiin kohdistuneet oikeudenloukkaukset ja syrjintä. Lisäksi mandaatin mukaan prosessissa lisätään tietoisuutta teemasta ja tehdään ehdotuksia, joilla luodaan pohjaa sovinnolle Suomen valtion ja yhteisöiden välillä.

Prosessilla on mandaatin mukaan sihteeristö ja ohjausryhmä, minkä lisäksi voidaan asettaa parlamentaarinen ryhmä varmistamaan aikanaan annettavien suositusten toteutumista. Sihteeristö kantaa päävastuun prosessin läpiviennistä. Sihteeristö on mandaatin mukaan hallinnollisesti osa oikeusministeriötä, mutta työssään itsenäinen ja riippumaton.

Mandaatin mukaan prosessissa noudatetaan sellaisia käytännön menettelyjä, joilla voidaan huolehtia kuurojen ja viittomakielisten luottamuksesta siihen, että heitä kuullaan kunnioittavasti ja että heidän yksityisyyttään kunnioitetaan.

Syrjinnän ja oikeudenloukkausten dokumentoinnin keskeinen keino tulee todennäköisesti olemaan kuulemisten järjestäminen ja kuulemisissa saadun tiedon analysointi ja raportointi. Kuulemisissa kuurojen ja viittomakielisten yhteisön jäsenet ja muut asiaa tuntevat voivat kertoa kokemuksistaan ja havainnoistaan. Kuulemisissa tulee esiin tietoa henkilön terveydentilasta, kuten kuuroudesta, ja monista hyvin henkilökohtaisista asioista. Niihin saattaa sisältyä tietoa esimerkiksi perhe-elämästä, vakaumuksesta, seksuaalisesta suuntautumisesta, etnisestä alkuperästä tai henkilön asiakkuudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Kuulemiset on tallennettava, jotta niissä saatua tietoa voidaan mielekkäällä tavalla käsitellä ja raportoida. Kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessissa kuulemiset on tarkoitus ainakin valtaosin videoida. Kuulemisen videoiminen on välttämätöntä silloin, kun käytetään viittomakieliä. Tämä tarkoittaa, että kuultava henkilö on videolta tunnistettavissa, vaikka nimeä ei mainittaisi.

Osana prosessin valmisteluita on tarkasteltu voimassa olevan lainsäädännön toimivuutta suunnitellun prosessin toteuttamiseksi. Asiassa on käynnistetty lainvalmistelu, jotta prosessissa on mahdollista tarkoituksenmukaisella tavalla kerätä ja käsitellä tietoa kuuroihin ja viittomakielisiin kohdistuneista oikeudenloukkauksista ja syrjinnästä.

1.2 Valmistelu

Kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin valmistelu käynnistyi viime hallituskaudella. Valmistelun pohjaksi teetettiin selvitys kuuroihin ja viittomakielisiin Suomen historiassa 1900-luvulta nykypäivään kohdistuneista vääryyksistä sekä niiden käsittelyyn tarkoitetun totuus- ja sovintoprosessin käynnistämisen edellytyksistä (Viitotut muistot, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:61).

Tämän jälkeen valmistelua jatkettiin valtioneuvoston kanslian asettamassa työryhmässä, joka päätti työskentelynsä kesällä 2023 (VНК033:00/2022). Vuoden 2023 lopussa valmistelu siirtyi oikeusministeriöön. Oikeusministeriössä on valmisteltu prosessin käynnistämistä yhteistyössä kuurojen ja viittomakielisten yhteisöjen kanssa (OM024:00/2024). Voimassa olevan lainsäädännön sisällöstä ja prosessin tarpeista on keskusteltu tapaamisissa kuurojen ja viittomakielisten yhteisöjen kanssa 26.2.2025 ja 15.4.2025.

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä. Hallituksen esityksen luonnos oli lausuntokierroksella 16.5.2025–13.6.2025. Lausuntoa pyydettiin keskeisiltä ministeriöiltä ja muilta viranomaisilta sekä järjestöiltä. Lausunnonantajille järjestettiin lisäksi info- ja keskustelutilaisuus 27.5.2025. Annetuista lausunnoista on laadittu yhteenveto. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/lakihankkeet> tunnuksella (OM019:00/2025).

2 Nykytila ja sen arviointi

Julkisuuslaki

Julkisuuslaissa (621/1999) säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja tiedonsaantioikeudesta. Lähtökohtana on asiakirjojen julkisuus, ellei muusta ole säädetty.

Julkisuuslaissa viranomaisilla tarkoitetaan muun muassa lain tai valtion hallintoviranomaisen päätöksen perusteella asetettuja tietynlaisia toimielimiä (4 §). Hallituksen esityksen mukaan toimielintä pidettäisiin eri viranomaisena, jos se on asetettu hoitamaan tehtävää itsenäisesti (HE 30/1998 vp, s. 52). Kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin sihteeristö vaikuttaisi olevan viranomainen julkisuuslain tarkoittamassa merkityksessä.

Julkisuuslain mukainen asiakirjan käsite on laaja ja välineneutraali. Myös esimerkiksi video- ja äänitallenteet ovat lain tarkoittamia asiakirjoja. Viranomaisen asiakirjana pidetään viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut tai joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. (5 §)

Salassapito ja vaitiolovelvollisuus

Viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se on laissa säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. (22 §)

Viranomaisen palveluksessa oleva ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus.

Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Tämä koskee myös muita viranomaisessa tai sen toimeksiannosta toimivia. (23 §)

Lakiin perustuen salassa pidettäviä ovat useat yksityiselämän piiriin kuuluvat tiedot. Salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta tai hänen saamastaan terveydenhuollon tai kuntoutuksen palvelusta ja myös esimerkiksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoa henkilön saamasta sosiaalihuollon tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta (24 §:n 1 mom. 25 kohta). Salassa pidettäviä ovat myös muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista (24 §:n 1 mom. 32 kohta).

Viranomaisen asiakirjan salassapitoaika on lähtökohtaisesti 25 vuotta. Yksityiselämän suojaamiseksi 24 §:n 1 momentin 24–32 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyn asiakirjan salassapitoaika on kuitenkin 50 vuotta sen henkilön kuolemasta, jota asiakirja koskee tai, jollei tästä ole tietoa, 100 vuotta.

Viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Salassa pidettäviä tietoja voi luovuttaa mainittuja tehtäviä varten myös silloin, kun salassa pidettävien tietojen poistaminen niiden suuren määrän tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti ole tarkoituksenmukaista. Viranomaisen on ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti. (26 §:n 3 momentti)

Kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessissa kuultavien yksityisyyden kunnioittamiseksi on tarpeen, että prosessin osallistajat voivat luottaa antamiensa yksityiselämää koskevien tietojen pysyvän salassa.

Julkisuuslain mukaiset salassapitoperusteet ovat prosessia ajatellen hyvin kattavia. Kuulemisten tallenteilla ja syrjintää ja oikeudenloukkauksia koskevissa muissa asiakirjoissa käsitellään valtaosin kysymyksiä, jotka ovat julkisuuslain mukaisten salassapitoperusteiden piirissä. Koska kuurous on julkisuuslain näkökulmasta terveystieto, sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tiedon jonkun henkilön kuuroudesta, ovat jo itsessään salassa pidettäviä. On kuitenkin mahdollista, että jotkut asiakirjat sisältävät yksinomaan yleistä tietoa kuurojen ja viittomakielisten yhteiskunnallisesta asemasta tai muita tietoja, joita salassapitoperusteet eivät koske. Toisaalta tällaisten asiakirjojen salassapidon tarve on vähäinen.

Prosessin toteuttamisen kannalta on tarpeellista, että salassa pidettäviä asiakirjoja voidaan antaa esimerkiksi tulkeille ja kääntäjille. Tältä osin julkisuuslain sääntely riittää kattamaan myös tietojen antamisen toimeksiantotehtävää suorittavalle ja salassapito- ja vaitiolovelvollisuus koskevat myös heitä.

Tiedon saaminen salassa pidettävästä asiakirjasta

Viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty tai se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. (29 § 1 mom.)

Viranomaisen voi myös lähtökohtaisesti antaa yksittäistapauksessa luvan tietojen saamiseen salassa pidettävästä asiakirjastaan tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten, jos on ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Lupa on liitettävä yleisen ja yksityisen edun suojaamiseksi tarpeelliset määräykset. (28 §)

Hallituksen esityksen mukaan tällainen lupaharkinta sisältää osaksi oikeusharkintaa ja osaksi tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Oikeusharkinnalla on ratkaistava esimerkiksi sen arvioiminen, ettei tiedon antaminen loukkaa salassapitovelvollisuuden suojaamia etuja, esimerkiksi jos luvan hakijan kykyä suojata tiedot voidaan perustellusti epäillä. Esitöiden mukaan luvan epääminen tarkoituksenmukaisuussyistä voinee tulla vain harvoin kyseeseen. Yleiseksi säännöksi on kuvattu sitä, että tiedot annetaan, jos pyynnön tueksi on esitetty varteen otettavat syyt ja kaikki luovuttamiseen liittyvät kysymykset, erityisesti tietosuojaa, on järjestettävissä siten, ettei luovuttamisesta objektiivisesti asiaa arvostellen voi aiheutua salassa pidettävän edun loukkausta tai lainsäädännön vastaista rekisteritoimintaa. (HE 30/1998 vp, s. 104–105)

Arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetystä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt. Asiakirjan saaneen on annettava kirjallinen sitoumus siitä, ettei hän käytä asiakirjaa sen henkilön vahingoksi tai halventamiseksi, jota asiakirja koskee, tai hänen läheisensä vahingoksi tai halventamiseksi taikka sellaisten muiden etujen loukkaamiseksi, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. (27 §)

Kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin sihteeristön mahdollisuus saada salassa pidettäviä asiakirjoja dokumentointityöhönsä vaikuttaa edellä kuvatun sääntelyn perusteella melko laajalta, sillä kyseessä on yhteiskunnallisesti merkittävä viranomaisen selvitystyö. Esteeksi tietojen saamiselle saattaa kuitenkin muodostua se, jos viranomaiset esimerkiksi varovaisuuden vuoksi kieltäytyvät luovuttamasta sihteeristön pyytämiä salassa pidettäviä tietoja. Totuus- ja sovintoprosessin onnistumiseksi on tärkeää, että sihteeristö pystyy mielekkäällä tavalla hankkimaan kuulemisia täydentävää tietoa. Työn onnistumisen varmistamiseksi voisi olla perusteltua säätää sihteeristölle oikeus saada työssään tarvitsemat välttämättömät tiedot salassapitosäännösten estämättä.

Totuus- ja sovintoprosessin kuulemisten tallenteiden ja muiden syrjintää ja oikeudenloukkauksia koskevien asiakirjojen tulisi pysyä hyvin rajatun joukon käytössä. Tämä on olennaista erityisesti siksi, että kuulemisiin voidaan osallistua luottavaisin mielin. Mikäli on olemassa riski, että henkilöön yhdistettävissä olevat tiedot päätyvät laajemmin viranomaisten tai ulkopuolisten hyödynnettäviksi, se saattaa aiheuttaa epävarmuutta, jonka vuoksi kuulemisiin ei osallistuta. Julkisuuslain säännökset tiedon antamisesta toisille viranomaisille tai tutkimusta varten ovat harkinnanvaraisia, ja antavat sihteeristölle mahdollisuuden punnita eri näkökohtia, mikäli tietoja pyydetäisiin tällaisiin tarkoituksiin.

Arkistoitua aineistoa voitaisiin julkisuuslain 27 §:n mukaan antaa tieteelliseen tutkimukseen ja muihin hyväksyttäviin tarkoituksiin, eli säännöksessä mahdollistetaan salassa pidettävän aineiston verrattain laaja luovuttaminen arkistosta. On tärkeää, että sihteeristön olisi mahdollista liittää salassa pidettävään aineistoon käyttörajoituksia, joilla turvataan tällaisen aineiston pysyminen vain rajatussa ja yhteisön näkökulmasta perustellussa käytössä. Tarvetta korostaa se, että syrjintää ja oikeudenloukkauksia sekä sovintoa edistäviä toimia koskevat asiakirjat on tarkoitus arkistoida työn päättyessä.

Julkisuuslain esitöiden perusteella (HE 30/1998 vp, s. 103–104) ei ole täysin selvää, millaisia määräyksiä viranomaisen voi arkistoon siirretyn aineiston osalta antaa. Myös oikeuskirjallisuudessa asiasta esitetään erilaisia tulkintoja. Suppeampi tulkinta on, että asiakirjan arkistoon siirtänyt viranomaisen voi pidättää päätösvallan salassa pidettävän asiakirjan antamisesta itsellään. Laajemman tulkinnan mukaan olisi lisäksi mahdollista, että arkistoon siirtävä viranomaisen liittyy salassa pidettävien tietojen luovutukseen sisällöllisiä rajoituksia, kuten esimerkiksi ajallisia tai käyttötarkoitukseen liittyviä rajoituksia. Sihteeristön toiminta päättyy loppuraportin antamisen ja arkistoinnin jälkeen, minkä vuoksi se ei voi jatkossa itse päättää tietojen luovuttamisesta. Koska sisällöllisten rajoitusten antamiseen liittyy ainakin jossain määrin tulkinnanvaraisuutta, asiasta voisi olla perusteltua ottaa säännös lakiin.

Henkilötietojen suoja

Henkilötietojen suojaa koskeva keskeinen sääntely muodostuu EU:n yleisestä tietosuojasetuksesta (luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679), jäljempänä tietosuojasetus, ja tietosuojalaista (1050/2018).

Tietosuojasetuksella säädetään henkilötietojen käsittelyn periaatteista ja lainmukaisen käsittelyn edellytyksistä. Henkilötietoja voidaan lainmukaisesti käsitellä muun muassa silloin kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi (6 artiklan 1 kohdan e alakohta). Tietosuojalain 4 §:n mukaan henkilötietoja saa käsitellä kyseisen alakohdan mukaisesti muun muassa silloin, jos käsittely on tarpeen ja oikeasuhteista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin sihteeristön toiminta on tämän sääntelyn piirissä. Sihteeristön keräämä aineisto on kuitenkin valtaosin sellaista, että se sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvaa tietoa, erityisesti tietoja henkilön kuuroudesta, ja tätä tietoa koskevat erityiset rajoitukset.

Tietosuojasetuksen 9 artiklassa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä. Lähtökohtaisesti 1 kohdan mukaan sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys, on kiellettyä. Samoin myös esimerkiksi geneettisten tai terveyttä koskevien tietojen käsittely on kiellettyä, kuin myös henkilön seksuaalista käyttäytymistä tai suuntautumista koskevien tietojen käsittely. Kieltoa ei kuitenkaan sovelleta muun muassa silloin, jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseensa nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Lisäksi tietoja voidaan käsitellä, jos rekisteröity on antanut kyseisten henkilötietojen käsittelyyn suostumuksensa.

Tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tietosuojasetuksen 1 kohdan mukaista kieltoa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Pykälän 2 momentissa säädetään suojatoimista, joita rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän on toteutettava näissä tilanteissa. Säännöksessä on mainittu useita toimenpiteitä, kuten toimenpiteet, joilla on jälkepäin mahdollista varmistaa ja todentaa kenen toimesta henkilötietoja on tallennettu, muutettu tai siirretty, henkilöstön osaamisen vahvistaminen, tietosuojavastaavan nimittäminen, toimenpiteet

joilla estetään pääsy henkilötietoihin ja muut tekniset, menettelylliset ja organisatoriset toimenpiteet.

Lainsäädäntöön ei tällä hetkellä sisälly sellaisia säännöksiä erityisten henkilötietoryhmien käsittelystä tai tehtävästä, joka mahdollistaisi oikeusministeriölle tai hallinnollisesti sen osana toimivalle sihteeristölle tällaisten tietojen käsittelyn tärkeästäkin yleisestä edusta johtuvasta syystä. Myöskään käsittelyn perustaminen henkilön suostumukseen ei ole mielekkäällä tavalla mahdollista, sillä kuulemisissa ja muussa aineiston keruussa käsitellään myös muiden kuin tietoja antavien henkilöiden terveystietoja. Näin on esimerkiksi silloin, kun kuurojen vanhempien lapsi kertoo vanhemmistaan. Mikäli kuuleminen toteutetaan viittomakielellä, sen tallenteeseen jää väistämättä tieto siitä, kuka kuulemisen on antanut, jolloin se voidaan myös yhdistää hänen läheiseensä. Siten myös kolmansien henkilöiden erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on väistämätöntä. Tämän vuoksi on tarpeen säätää joko sihteeristön tehtävästä tai tietojen käsittelystä.

Tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaan rikostuomioihin ja rikoksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely 6 artiklan 1 kohdan perusteella suoritetaan vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Tietosuojalain 7 §:n mukaan artiklan tarkoittamia henkilötietoja saa käsitellä muun ohella silloin, kun tietojen käsittelystä säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä (6 §:n 1 momentin 2 kohta). Edellä kuvailtuja 6 §:n 2 momentissa säädettyjä suojatoimenpiteitä sovelletaan myös näissä tapauksissa. Sihteeristön tehtävästä säätäminen mahdollistaa myös rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyn.

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan esimerkiksi viranomaista, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä (26 artikla).

Sihteeristön on tarkoitus toimia hallinnollisesti oikeusministeriön osana. Oikeusministeriö on rekisterinpitäjä useiden sen yhteydessä toimivien viranomaisten, kuten lautakuntien ja neuvottelukuntien osalta. Oikeusministeriö ja valtioneuvoston kanslia ovat yhteisrekisterinpitäjiä, kun oikeusministeriö käsittelee henkilötietoja valtioneuvoston yhteisissä tietojärjestelmissä. Toisaalta valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimiva saamelaisten totuus- ja sovintokomissio on itsenäinen rekisterinpitäjä silloin, kun kyse on prosessin kuulemisten aineistosta. Jotta rekisterinpitäjästä ei jäisi epäselvyyttä, asiasta on perusteltua ottaa säännökset lakiin.

Sihteeristön asiakirjahallinto ja arkistointi

Laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) säädetään viranomaisten tietoaaineistojen hallinnasta ja tietoturvallisesta käsittelystä. Viranomaisen määritelmä on sama kuin julkisuuslaissa. Tiedonhallintayksikkö on tätä laajempi. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston kanslia toimii valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen toimintaan ja toimintatapoihin sekä yhteisiin tietovarantoihin ja

tietojärjestelmiin liittyvän tiedonhallinnan osalta tiedonhallintayksikkönä. Muilta osin ministeriöt ovat omia tiedonhallintayksiköitään.

Tiedonhallintayksikön johdolla on velvollisuus huolehtia tiedonhallinnan järjestämiseen liittyvistä keskeisistä kysymyksistä yksikössä. (4 §) Tiedonhallintayksiköllä on oltava tiedonhallintamalli, jossa kuvataan ja määritellään muun muassa tietovarannoista vastaavat viranomaiset ja tietojen säilytysajat, tietoaineiston arkistoon siirtäminen, arkistointitapa ja arkistopaikka tai tuhoaminen ja tietoturvallisuustoimenpiteet. (5 §) Tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä asiarekisteriä, ja laissa säädetään asioiden ja asiakirjojen rekisteröinnistä. (25–26 §)

Jos tietoaineistojen tai asiakirjojen säilytysajasta ei ole säädetty laissa, säilytysaikoja määritettäessä on otettava huomioon muun muassa tietoaineiston alkuperäisen käyttötarkoituksen mukainen tarpeellisuus viranomaisen toiminnassa, luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttaminen ja todentaminen, sopimuksen tai muun yksityisoikeudellisen oikeustoimen oikeusvaikutus, vahingonkorvausoikeudelliset vanhentumisajat ja rikosoikeudelliset vanhentumisajat. Säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvalisella tavalla. (21 §)

Arkistoinnista säädetään tarkemmin arkistolaissa (831/1994). Arkistolain mukaan valtioneuvosto ja ministeriöt ovat yksi arkistonmuodostaja. (1 §) Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 12 §:n 9 kohdan mukaan arkistonmuodostajan tehtävät kuuluvat valtioneuvoston kanslialle.

Arkistolain mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. (6 §) Arkistonmuodostajan on määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Arkistolaitos määrää, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi. (8 §) Asiakirjat, joita ei ole määrätty pysyvästi säilytettäväksi tulee hävittää niille määrätyn säilytysajan jälkeen. (13 §) Valtion viranomaisen pysyvästi säilytettävät asiakirjat on siirrettävä kansallisarkistoon, maakunta-arkistoon tai muuhun arkistoon siten kuin arkistolaitos erikseen määrää. (14 §) Arkistolakia on tarkoitus uudistaa, ja tältä osin muun muassa käsitteet ovat uudistumassa. Jatkossakin valtioneuvoston kanslian on tarkoitus vastata valtioneuvoston ja sen ministeriöiden arkistoinnista.

Tiedonhallinnan ja arkistoinnin näkökulmasta totuus- ja sovintoprosessin sihteeristö ei ole täysin itsenäinen toimija, vaan osa oikeusministeriötä ja valtioneuvoston ja ministeriöiden muodostamaa kokonaisuutta, johon kuuluu useita viranomaisia. Tiedonhallintayksikkö on valtioneuvoston yhteisten toimintojen osalta valtioneuvoston kanslia ja muilta osin oikeusministeriö. Arkistonmuodostajan vastuut kuuluvat valtioneuvoston kanslialle. Asiakirjat arkistoitaisiin Kansallisarkistoon, joka myös päättäisi miltä osin asiakirjat arkistoidaan. Tämä edellyttää ennakoivaa yhteistyötä, jotta kuulemisten käynnistyessä voidaan riittävällä tavalla informoida kuultavia tiedonhallinnan ja arkistoinnin käytännöistä.

Sihteeristön työn päättyessä syrjintää ja oikeudenloukkauksia sekä sovintoa edistäviä toimia koskevat kuulemistallenteet ja muut asiakirjat tulisi arkistoida, jotta ne eivät jää oikeusministeriön haltuun. Mikäli asiakirjat jäisivät oikeusministeriön haltuun, oikeusministeriö voisi joutua käsittelemään aineistoja esimerkiksi arkistoinnin järjestämiseksi tai tietopyyntöihin vastaamiseksi. Menettelyn varmistamiseksi näiden asiakirjojen säilytysajan päättymisestä työn valmistuttua on perusteltua ottaa säännökset lakiin.

Arkistoinnin yhteydessä aineistoon liitettäviä käyttörajoituksia on käsitelty edellä tiedonsaantia koskevassa kohdassa.

Mahdollisuus peruuttaa osallistuminen

Totuus- ja sovintoprosessin aikana voi olla, että joku kuulemisiin osallistunut tai aineistoa toimittanut haluaisikin vetää osallistumisensa kokonaan tai osittain pois. Esimerkiksi saattaa olla, että henkilö toivoisi, että hänen kuulemisensa tallenne poistetaan.

Tietosuoja-asetuksen 17 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus saada rekisterinpitäjä poistamaan rekisteröityä koskevat henkilötiedot ilman aiheutonta viivytystä, ja rekisterinpitäjällä on velvollisuus poistaa henkilötiedot ilman aiheutonta viivytystä. Oikeus saada tiedot poistetuksi tulee kyseeseen esimerkiksi, kun henkilötietoja ei enää tarvita niihin tarkoituksiin, joita varten ne kerättiin tai joita varten niitä muutoin käsiteltiin tai kun rekisteröity käyttää tietosuoja-asetuksen 21 artiklan mukaista vastustamisoikeutta eikä käsittelylle ole massassa ensisijaista perusteltua syytä. Tähän on kuitenkin eräitä rajoituksia. Oikeutta ei sovelleta esimerkiksi silloin kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Oikeutta ei myöskään sovelleta siltä osin kun käsittely on tarpeen yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten, jos oikeus todennäköisesti estää kyseisen käsittelyn tai vaikeuttaa sitä suuresti.

Siltä osin kuin poistettavaksi pyydetty tiedot sisältyvät viranomaisen asiakirjaan, asiakirjan tuhoamista rajoittaa edellä asiakirjahallinnon ja arkistoinnin yhteydessä tarkemmin käsitelty viranomaisen määrittämä säilytysaika ja se, kuuluuko asiakirja arkistoitavaan materiaaliin. Lähtökohtaisesti viranomaisen laatimia tai viranomaiselle annettuja asiakirjoja ei poisteta ennen kuin niiden säilytysaika on päättynyt, ja senkin jälkeen asiakirjat saattavat kuulua arkistoon siirrettävään aineistoon.

Sihteeristö voi päättää, ettei se hyödynnä loppuraportissa sellaisia tietoja, joiden poistamista on pyydetty. Kuulemisten tallenteiden osalta on mahdollista tulkita, etteivät ne ole luonteeltaan vielä viranomaisen asiakirjoja, mikä mahdollistaa niiden työstämisen sihteeristön työn aikana ja esimerkiksi joidenkin tallenteiden tai tallenteen osien poistamisen. Poistamisen mahdollistaminen voitaisiin ottaa lisäksi huomioon viranomaisen asiakirjojen säilytysaikoja määritettäessä ja arkistointia valmisteltaessa. Lopullinen päätös arkistoinnista kuuluu kuitenkin Kansallisarkistolle.

3 Tavoitteet

Ehdotetun lain tavoitteena on mahdollistaa kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin toteuttaminen tarkoituksenmukaisella ja luottamusta lisäävällä tavalla. Tämä edellyttää, että tietojen kerääminen ja käsittely on oikeudellisesti mahdollista ja sääntely on riittävän selkeää.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Lakiin otettaisiin säännökset prosessin sihteeristön asemasta ja tehtävistä. Sihteeristö toimisi hallinnollisesti osana oikeusministeriötä, mutta olisi tehtävässään itsenäinen ja riippumaton. Oikeusministeriö voisi asettaa ohjausryhmän suuntaamaan ja tukemaan sihteeristön työtä.

Kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin sihteeristön tehtävänä olisi kerätä tietoa kuuroihin ja viittomakielisiin kohdistuneista oikeudenloukkauksista ja syrjinnästä, sekä tehdä ehdotuksia kuurojen ja viittomakielisten yhteiskunnallisen aseman parantamiseksi ja sovinnon edistämiseksi valtion ja yhteisöiden välillä. Sihteeristö laatisi työstään loppuraportin, joka annettaisiin valtioneuvostolle ja kuurojen ja viittomakielisten yhteisöille. Tarkoituksena on, että valtioneuvosto tämän jälkeen päättäisi valtion osalta, mihin toimenpiteisiin tietojen perusteella ryhdytään.

Lakiin otettaisiin säännökset sihteeristön oikeudesta pyytää tietoa asiaa tuntevilta ja saada viranomaiselta tietoja asiasta. Lisäksi laissa säädettäisiin rekisterinpitäjyydestä ja arkistoinnista sekä sihteeristön mahdollisuudesta liittää rajoituksia arkistoidun aineiston luovuttamiseen.

Laki olisi määräaikainen ja voimassa 31.12.2028 asti.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Ehdotettu laki on luonteeltaan prosessin hallinnollisia ja oikeudellisia puitteita selkeyttävä. Lainmuutos mahdollistaa tiedon keräämisen kuurojen ja viittomakielisten kokemasta syrjinnästä ja oikeudenloukkauksista siten, että kerätty tieto sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Sääntelyllä on siten myönteinen vaikutus prosessin tavoitteiden toteutumiseen, sillä se mahdollistaa tehokkaamman tiedon keräämisen ja käsittelyn. Mikäli tällaista mahdollisuutta ei olisi, sihteeristö voisi laatia ainoastaan muistiinpanoja, jotka eivät ole yhdistettävissä henkilöön. Se vaikeuttaisi työtä huomattavasti ja mitä todennäköisimmin heikentäisi työstä saatavia tuloksia.

Sihteeristön asemasta ja tehtävistä säätäminen voi jossain määrin lisätä prosessia kohtaan tunnettua luottamusta. Ehdotettu laki selkeyttää sihteeristön itsenäistä ja riippumatonta asemaa ja sitä, että juuri sihteeristö on vastuussa syrjintää ja oikeudenloukkauksia koskevan tiedon käsittelystä rekisterinpitäjänä. Luottamusta prosessin merkittävyyteen voi lisäksi korostaa se, että sihteeristön loppuraportti luovutetaan valtioneuvostolle ja kuurojen ja viittomakielisten yhteisöille. Prosessia kohtaan tunnettu luottamus ja arvostus ovat hyvin tärkeitä, sillä osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen. Ilman vapaaehtoisesti annettuja tietoja prosessin tiedonkeruu jää hyvin ohueksi. Sen vuoksi sihteeristön asemasta, tehtävistä ja loppuraportista säätäminen voi tukea prosessin onnistumista.

Sihteeristölle ehdotettu tiedonsaantioikeus koskien tiettyjä salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja tukee sekin osaltaan prosessin tavoitteiden toteutumista, sillä se mahdollistaa tietojen tarkistamisen ja lisäselvittämisen viranomaisen asiakirjoista silloinkin, kun kyseessä on salassa pidettävät tiedot.

Lakiehdotuksella on välillisiä vaikutuksia kuurojen ja viittomakielisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Totuus- ja sovintoprosessin tavoitteet näkyvät sihteeristölle ehdotetuissa tehtävissä. Tiedon lisääminen tapahtuneista oikeudenloukkauksista ja syrjinnästä ja ehdotusten laatiminen kuurojen ja viittomakielisten yhteiskunnallisen aseman parantamiseksi kytkeytyvät vahvasti yhdenvertaisuuden edistämiseen ja oikeuksien toteutumisessa olevien ongelmien ratkaisemiseen.

Ehdotettu laki ei vaikuta totuus- ja sovintoprosessin määrärahatarpeeseen, eikä sillä ole itsenäisiä taloudellisia vaikutuksia. Kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessille on varattu määräraha valtion vuosien 2024 ja 2025 talousarvioissa (25.01.27, yhteensä 1 866 000 euroa). Määräraha on käytettävissä osin vuoden 2026 ja osin vuoden 2027 loppuun asti.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Suomessa on meneillään saamelaisten totuus- ja sovintokomission työ. Saamelaisten totuus- ja sovintokomissiosta ei ole säädetty lailla, vaan sen työskentely on järjestetty yleislainsäädännön puitteissa. Tästä työstä saatuja kokemuksia ja tulkintoja on voitu käyttää hyväksi lainmuutoksen tarpeen arvioinnissa.

Saamelaisten totuus- ja sovintokomission osalta on arvioitu, että tietosuojalainsäädäntö mahdollistaa komissiolle erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn ainoastaan suostumukseen perustuen, sillä asiasta ei ole säädetty lailla. Suostumuksen käyttöön erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn perusteena liittyy kuitenkin tulkinnallisia kysymyksiä esimerkiksi kolmansien henkilöiden tietojen käsittelyn osalta.

Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio on tehnyt julkisuuslain pohjalta tietopyyntöjä muille viranomaisille. Joitakin tietoja on ollut mahdollista saada, mutta yleislainsäädännön pohjalta toimiminen on johtanut käytännössä siihen, että osasta kysymyksiä on tilattu erillisselvitys, ja joitakin kysymyksiä saattaa jäädä loppuraportin suosituksiin lisäselvitystarpeina.

Saamelaisten totuus- ja sovintokomission työstä saatujen kokemusten perusteella voidaan arvioida, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä on perusteltua säätää lailla. Tätä tarvetta korostaa se, että viittomakieliset tallenteet ovat videoita, joista henkilö on tunnistettavissa.

Lisäksi saamelaisten totuus- ja sovintokomissiosta saadut kokemukset puoltavat käsitystä, että tiedonsaantioikeus tehostaa sihteeristön työskentelyä. Mikäli tiedonsaantioikeudesta ei säädettäisi, se voisi johtaa ulkopuolisten selvitysten kasvaneeseen tarpeeseen. Tämä on haaste, koska kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessille on varattu lyhyempi aika ja pienempi määräraha kuin saamelaisten totuus- ja sovintokomission työlle.

Totuus- ja sovintoprosesseista ei ole aiempaa kotimaista lainsäädäntöä. Samankaltaista sääntelyä liittyy esimerkiksi poikkeuksellisten tapahtumien tutkintaan ja potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien toimintaan, ja jossain määrin samankaltaisuutta voidaan löytää myös erityisvaltuutettujen toiminnasta.

Säännöksiä koskevat yksityiskohtaiset ratkaisut ovat näissä esimerkeissä joissain määrin keskenään poikkeavat, ja tässäkin tapauksessa sääntelyn yksityiskohdissa on mahdollista tehdä erilaisia ratkaisuja. Oleellista on, että sihteeristöllä on mahdollisuus kerätä ja käsitellä tietoa tarkoituksenmukaisella tavalla ja se, että tiedon kerääjä ja käsittelijä on nimenomaan tehtävää varten valittu sihteeristö, eikä yksilöiden antama salassa pidettävä tieto tule laajemmin oikeusministeriön tai muiden toimijoiden käyttöön.

Yksityiskohtaiset ratkaisut on valittu sen mukaan, että ne sopivat juuri suunniteltuun tehtävään ja toimintaympäristöön, jossa itsenäinen ja riippumaton sihteeristö toimii hallinnollisesti osana ministeriötä. Tämän vuoksi sihteeristö esimerkiksi toimisi rekisterinpitäjänä syrjintää ja oikeudenloukkauksia sekä sovinnon edistämistä koskevien tietojen osalta, jolloin se voisi itse arvioida riittäviä järjestelyjä tiedon säilyttämiseksi, ja arkistointi on tarkoitus järjestää välittömästi työn päättyessä. Jos näin ei olisi, oikeusministeriöllä voisi olla tarve käsitellä salassa pidettäviä tietoja omien tehtäviensä hoitamiseksi, kuten mahdollisiin tietopyyntöihin vastaamiseksi.

Annettujen tietojen poistamisesta ei ehdoteta säädettäväksi erikseen. Tietoja antaneella olisi käytössään tietosuojalainsäädännön mukaiset keinot ja lisäksi sihteeristö voisi tehdä valintoja sen suhteen, hyödynnetäänkö annettua tietoa loppuraportissa, jos tieto on pyydetty poistettavaksi. Asiasta olisi vaihtoehtoisesti mahdollista säätää erikseen tai kytkeä lakiehdotuksessa tietojen antaminen ns. suojatoimisuostumukseen, jolloin tietoja antaneella olisi laajempi valta päättää antamiensa tietojen käytöstä. Valmistelussa on kuitenkin arvioitu, että tietoja antavien informointi ja oikeudet on mahdollista järjestää tyydyttävällä tavalla yleislainsäädännön puitteissa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsi

Ruotsissa on toteutettu tornionjokilaaksolaisia, kveenejä ja lantalaisia koskeva totuus- ja sovintokomissio (sannings- och försoningskommissionen för tornedalningar, kväner och lantalaiset, Ku 2020:01) ja saamelaisia koskeva sovintokomissio (sanningskommissionen för det samiska folket, Ku 2021:02) on meneillään. Asetetut komissiot ovat olleet luonteeltaan valtion asettamia komiteoita, joiden tehtävänä on selvittää historiassa harjoitettua politiikkaa, levittää tietoa ryhmien kokemasta ja laatia ehdotuksia, jotka edistävät sovintoa.

Ruotsin julkisuus- ja salassapitolain (offentlighets- och sekretesslag, 2009:400) 42 luvun 9 §:ää on muutettu näiden komissioiden työn toteuttamiseksi säännöksellä, jonka mukaan yksityisen henkilökohtaisia tai taloudellisia oloja koskeva tieto on komissioiden työssä salassa pidettävä. Pykälän 4 ja 5 kohdan mukaan tämä koskee edellä mainittuja komissioita niiden arvioivassa työssä, jos voidaan olettaa, että yksityinen tai tämän läheinen kärsii vahinkoa siitä, että tieto tulee ilmi. Salassapitoaika on 70 vuotta.

Lain täydentämistä koskeneessa hallituksen esityksessä (Prop. 2021/22:235) arvioitiin, ettei olemassa oleva salassapitoa koskeva sääntely riittävällä tavalla suojaa komissioiden työssään yksityisiltä saamia tietoja. Komissioiden salassapitokysymyksiä koskeneessa selvityksessä (Ku2021/02404) tätä arviota perusteltiin sillä, että julkisuus- ja salassapitolain 21 luku koskee vain hyvin arkaluontoisten tietojen, kuten seksuaalisen suuntautumisen tai terveydentilan suojaa, ja toisaalta tilastointia koskevan salassapitosäännöksen ei katsottu välttämättä käsittävän kaikkea komission selvitystoimintaa. Lisäksi katsottiin, että salassapitoa koskeva erityissääntely voi lisätä turvallisuudentunnetta, jota tarvitaan, koska komissiot ovat riippuvaisia siitä, että ihmiset ovat valmiita antamaan sille tietoja.

Norja

Norjassa on toteutettu saamelaisia, kveenejä ja metsäsuomalaisia koskeva totuus- ja sovintokomissio. Komission työtä varten säädettiin erityislaki tietojensaantioikeudesta ja tietojen käsittelyyn liittyvistä kysymyksistä (Lov om informasjonsstilgang mv. for Kommisjonen for å granske fornorskingspolitikk og urett overfor samer, kvener og norskfinnere).

Lain esitöiden (Innst. 144 L (2019–2020)) mukaan erityislain tavoitteena oli antaa totuus- ja sovintokomissiolle pääsy tietoon, joka on tarpeen, jotta komissio voi suorittaa sille mandaatin mukaan annetun tehtävän täysimääräisesti. Yksi peruste erityislain tarpeelle oli se, että totuus- ja sovintokomitea oli Norjan parlamentin (Stortinget) nimittämä, eikä siten sellaisenaan kuulunut hallintolain tai julkisuuslain kaltaisten yleisesti hallintoelimiä koskevien säädösten piiriin, toisin kuin hallituksen nimittämät komiteat.

Laki sisältää säännökset tiedonsaantioikeudesta, komission vaitiolovelvollisuudesta, henkilötietojen käsittelystä ja kiellosta käyttää tietoja myöhemmin rikos- tai siviiliasiassa. Lisäksi lain mukaan komission työssä syntyneet asiakirjat luovutetaan työn päättyessä Norjan Arkistolaitokselle tai tuhotaan.

Lain mukaan jokainen saa vaitiolovelvollisuuden estämättä antaa komissiolle tietoja, jotka ovat tarpeellisia sen työssä. Valmistelussa arvioitiin, ettei tietojenantovelvollisuudesta ole tarpeellista säätää.

Erityislain mukaan komissio saa käsitellä henkilötietoja, jotka ovat tarpeellisia sen työn tavoitteiden kannalta. Tämä koskee myös tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä ja rikoksiin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja. Lain esitöissä katsottiin, ettei henkilötietojen käsittelyn perustaminen yksinomaan suostumukseen olisi komission tapauksessa tarkoituksenmukaista tai riittävää. Suostumuksen edellyttäminen tarkoittaisi, ettei komissio voisi järjestelmällisesti käydä läpi saamiaan salassa pidettäviä tietoja. Lisäksi esitöissä katsottiin, että lakia perustelee jo itsessään se, että arkistomateriaalin hyödyntäminen saattaa tarkoittaa tietojen käyttöä eri tarkoitukseen kuin mihin ne on alun perin kerätty, eikä näiden tietojen käyttöön ole myöskään käytännöllistä edellyttää yksittäisten ihmisten suostumusta.

6 Lausuntopalaute

Lausuntoja saapui määräaikaan mennessä yhdeksän kappaletta. Lausunnon antoivat eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia / apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, Finlandssvenska teckenspråkiga rf., Kansallisarkisto, Kuurojen liitto ry., oikeuskanslerinvirasto, opetus- ja kulttuuriministeriö, Suomen Kuurosokeat ry / Vaikuttamisen ja oikeuksienvalvonnan työryhmä, tietosuojavaltuutettu ja valtioneuvoston kanslia.

Lausunnoissa suhtauduttiin yleisellä tasolla myönteisesti ehdotetun sääntelyn tarpeellisuuteen. Kuuroja ja viittomakielisiä edustavat järjestöt toivat lausunnoissaan ja 27.5.2025 järjestetyssä kuulemisessa esiin, että luonnos vastasi pitkälti valmistelun aikana yhdessä mietittyjä lähtökohtia. Järjestöt nostivat esiin tiettyjä täsmennystarpeita ja lisäksi näkökohtia liittyen prosessin toteuttamisvaiheeseen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ja oikeuskanslerinviraston lausunnoissa katsottiin, että luonnosta tulisi edelleen kehittää hallinnon yleislakien soveltumisen, sihteeristön hallinnollisen aseman ja virkavastuun sekä sihteeristön toiminnan päättymisen osalta, sekä kiinnitettiin huomiota ohjausryhmän asemaan. Tietosuojavaltuutettu arvioi, että luonnoksessa oli kiinnitetty runsaasti huomiota henkilötietojen suojaan, ja teki eräitä kehittämis ehdotuksia luonnoksen täydentämiseksi sekä tietosuojan huomioon ottamiseksi prosessin toteuttamisvaiheessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö nosti esiin valmisteilla olevan arkistolain uudistuksen ja tarpeen selvittää ehdotuksen suhdetta muuhun lainsäädäntöön. Valtioneuvoston kanslia kiinnitti huomiota siihen, että sihteeristön aineisto tulisi voida siirtää Kansallisarkistoon suoraan arkistointivaiheessa. Kansallisarkisto arvioi, että esityksessä oli kuvattu kattavasti arkistoinnin ja tietosuojalainsäädännön suhdetta sekä huomioitu tietojen asianmukainen käsittely koko prosessin ajan. Kansallisarkisto katsoi, ettei käyttörajoitusten osalta ole tarvetta erityissääntelylle, ja että perusteluissa voisi olla aiheellista selkeyttää kuulemistallenteiden arkistointia viranomaisen asiakirjoina ja niihin liittyviä julkisuuslain säännöksiä sekä arkistoinnin ajankohdan suhdetta tiedonhallintalain sääntelyyn koskien säilytysajan määrittämistä. Arkistoituihin aineistoon liitettävistä käyttörajoituksista järjestettiin tapaaminen valtioneuvoston kanslian ja Kansallisarkiston kanssa 19.6.2025.

Lausuntopalautteen johdosta ehdotuksen soveltamisalaa koskevaa 1 §:n säännöstä ja perusteluja on selkeytetty, jotta hallinnon yleislakien soveltumiseen ei liittyisi epäselvyyttä. Sihteeristön hallinnollista asemaa ja virka-asemaa koskevia 2 §:n säännöksiä ja niiden perusteluja on myös selkeytetty. Ohjausryhmän osalta perusteluja on muokattu. Tiedonkeruuta koskevaa 4 §:n sanamuotoa on täsmennetty ja laajennettu tiedonkeruu koskemaan myös sihteeristön tehtävää laatia ehdotuksia sovinnon edistämiseksi. Lausuntopalautteen ja jatkokeskusteluiden perusteella on päädytty ehdottamaan säännöstä arkistoitavaan aineistoon liitettävistä käyttörajoituksista.

Sihteeristön toiminnan päättymisajankohta on pyritty ilmaisemaan säännöksessä täsmällisemmin. Sihteeristön toiminta-ajan määrittymistä on jätetty myös niin, että arkistointiin varattu enimmäisaika on lyhennetty puoleen vuoteen loppuraportin antamisesta, ja lain ehdotetaan olevan määräaikainen. Päättymisajankohtaan on jätetty edelleen liikkumavaraa, jotta lakia ei tarvitsisi muuttaa, mikäli työ viivästyy suunnitellusta.

Asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa, tietosuojaa ja arkistointia koskevan sääntelyn kuvausta on muokattu lausuntopalautteen perusteella, jotta sihteeristön toiminnan oikeudelliset puitteet ilmenisivät esityksestä asianmukaisesti.

7 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. *Soveltamisala.* Laissa säädettäisiin kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin sihteeristöstä sekä prosessin toteuttamisessa tarvittavien tietojen keräämisestä, käsittelystä ja arkistoinnista. Sihteeristö toimisi hallinnollisesti osana oikeusministeriötä, ja sen toimintaan sovellettaisiin hallinnon yleislakeja, kuten julkisuuslakia. Lakiin otettavilla säännöksillä on tarkoitus ottaa huomioon totuus- ja sovintoprosessin toteuttamisen erityispiirteet, jotka liittyvät siihen, että prosessissa on tarpeen koota ja analysoida kuuroja ja viittomakielisiä yksityishenkilöitä koskevaa tietoa. Prosessin toteuttaminen tarkoituksenmukaisella tavalla edellyttää, että tietojen kerääminen ja käsittely on mahdollista. Lisäksi tietoja on käsiteltävä siten, että ihmiset ovat valmiita antamaan tietoja prosessin käyttöön.

2 §. *Kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin sihteeristö.* Pykälän 1 momentin mukaan kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessilla olisi sihteeristö, joka toimii oikeusministeriössä. Sihteeristö olisi tehtävässään itsenäinen ja riippumaton. Pykälän 2 momentin mukaan oikeusministeriö vastaisi sihteeristön asettamisesta ja sen jäsenten nimittämisestä.

Sihteeristö toimisi siten hallinnollisesti osana oikeusministeriötä. Oikeusministeriön vastuu sihteeristön asettamisesta tarkoittaisi, että ministeriön olisi huolehdittava sihteeristön perustamisesta. Sihteeristön perustaminen voisi tapahtua esimerkiksi asettamispäätöksellä, josta ilmenee sihteeristön jäsenet. Näin tässä laissa säädettävät tehtävät ja niihin liittyvät oikeudet kohdentuvat oikeusministeriössä totuus- ja sovintoprosessin toteuttamisesta vastaavalle sihteeristölle. Sihteeristön jäsenten nimittämisellä puolestaan tarkoitettaisiin, että oikeusministeriön tulisi nimittää sihteeristöön kuuluvat henkilöt oikeusministeriön virkasuhteisiin. Sihteeristön jäsenet toimisivat virkavastuulla.

Sihteeristö voisi tehtäviensä ja toimeksiantonsa puitteissa suunnitella ja toteuttaa työtään itsenäisesti. Oikeusministeriö voisi sihteeristön asettaessaan määritellä sen toimikauden ja työlle varatut resurssit ja mahdollisesti muita toiminnan yleisiin puitteisiin liittyviä kysymyksiä, mutta itse tehtävien suorittamisen osalta sihteeristö olisi itsenäinen. Sihteeristön asema olisi siten erilainen kuin esimerkiksi ministeriön osaston tai yksikön, joka on ministeriön tavanomaisen sisäisen johtamisen piirissä. Itsenäisyys ja riippumattomuus asettaisi myös

vaatimuksia sihteeristölle. Sihteeristön tulisi toimia riippumattomasti suhteessa ministeriön tai esimerkiksi kuurojen ja viittomakielisten yhteisöjen näkemyksiin, kun se tekee johtopäätöksiä keräämänsä tiedon perusteella ja laatii ehdotuksia sovinnon edistämiseksi. Sihteeristöllä olisi myös itsenäinen vastuu tehtävänsä suorittamisesta.

Sihteeristö voisi käyttää tehtävänsä toteuttamisessa apuna ulkopuolisia henkilöitä, kuten tulkkeja ja kääntäjiä, tai tilata erillisselvityksiä. Tältä osin kyse ei ole sihteeristön jäsenten nimittämisestä, vaan sihteeristö voisi määrärahansa puitteissa tehdä tällaisia valintoja itsenäisesti.

Pykälän 3 momentin mukaan oikeusministeriö voisi asettaa ohjausryhmän suuntaamaan ja tukemaan sihteeristön työtä. Oikeusministeriö on 2.6.2025 asettanut prosessille ohjausryhmän, joka muodostuu puheenjohtajan lisäksi ministeriöiden ja kuurojen ja viittomakielisten yhteisöjen edustajista. Lakiin otettavalla säännöksellä tarkoitettaisiin tämänkaltaista ohjausryhmää. Vaikka sihteeristö olisi tehtävässään itsenäinen ja riippumaton, sille voitaisiin asettaa ohjausryhmä, jonka kanssa sihteeristö kävisi vuoropuhelua työnsä päälinjoista.

Sihteeristön työn suuntaamisella tarkoitettaisiin, että ohjausryhmä voisi käsitellä esimerkiksi sihteeristön talousarviota, työsuunnitelmaa ja väliaikatieitoja tiedonkeruun alustavista havainnoista, ja kertoa sihteeristölle näkemyksiään niihin liittyen. Ohjausryhmän näkemykset voisivat auttaa sihteeristöä valintojen tekemisessä eri vaihtoehtojen välillä. Ohjausryhmän tehtävänä olisi lisäksi tukea sihteeristöä sen työssä, kuten esimerkiksi jakaa tietoa totuus- ja sovintoprosessista omissa viiteryhmissään. Viime kädessä työnsä toteuttamisesta, johtopäätöksistä ja ehdotuksista vastaisi kuitenkin sihteeristö itse.

Ohjausryhmällä ei olisi pääsyä kuulemisten tallenteisiin tai syrjintää ja oikeudenloukkauksia koskeviin asiakirja-aineistoihin, jotka ovat salassapidettäviä, vaan se työskentelisi sihteeristön tuottamien yhteenvetojen pohjalta.

3 §. Sihteeristön tehtävät. Pykälän 1 momentin mukaan sihteeristön tehtävänä olisi kerätä tietoa kuuroihin ja viittomakielisiin kohdistuneista oikeudenloukkauksista ja syrjinnästä ja muodostaa keräämänsä tiedon perusteella kokonaiskuva asiasta, sekä tehdä ehdotuksia kuurojen ja viittomakielisten yhteiskunnallisen aseman parantamiseksi ja sovinnon edistämiseksi valtion ja yhteisöiden välillä.

Kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin toteuttamisesta on valmisteltu mandaatti ministeriöiden ja kuurojen ja viittomakielisten yhteisöjen yhteistyöllä. Ajatuksena on, että sihteeristö kantaisi päävastuun prosessin toteuttamisesta. Mandaatin perusteella prosessin ydin muodostuu oikeudenloukkausten ja syrjinnän dokumentoinnista (totuus) ja toisaalta tulevaisuuteen suuntaavista, tilanteen korjaamiseen pyrkivistä ehdotuksista (sovinto). Prosessissa kootaan ja yhdistetään eri lähteistä saatavaa tietoa kokonaiskuvan muodostamiseksi ja ehdotetaan lyhyemmän ja pidemmän aikavälin muutoksia, joiden tavoitteena on parantaa kuurojen ja viittomakielisten yhteiskunnallista asemaa muun muassa asioissa, jotka koskevat kieltä, kulttuuria ja vuorovaikutusta julkishallinnon kanssa. Muutosten tavoitteena on myös varmistaa, ettei kuuroihin ja viittomakielisiin kohdistu vääryyksiä tulevaisuudessa. Lisäksi laaditaan ehdotuksia sovinnon edistämiseksi valtion ja yhteisöjen välillä.

Sihteeristölle esitetty tehtävä perustuu mandaatissa kuvattuihin prosessin tavoitteisiin ja tehtäviin, vaikkakin se on esitetty yleisemmällä tasolla. Sihteeristö voisi tehdä esimerkiksi tiedotusta ja viestintää sekä muita tehtäviinsä liittyviä toimia mandaatissa kuvatun prosessin toteuttamiseksi, vaikka kaikkia alatehtäviä ja toimintamuotoja ei ole yksilöity säännöksessä.

Pykälän 2 momentin mukaan sihteeristö laatii työstään loppuraportin, joka annetaan valtioneuvostolle ja kuurojen ja viittomakielisten yhteisöille. Laissa ei säädettäisi loppuraportin antamisen ajankohdasta, jotta lakia ei tarvitsisi muuttaa, jos työ viivästyy suunnitellusta. Mandaatissa on asetettu tavoitteeksi loppuraportin luovuttaminen vuoden 2027 loppuun mennessä, mikä on suunniteltu aikataulu. Mandaatin mukaan prosessin asiakirjat laaditaan vähintään suomeksi ja ruotsiksi.

4 §. Tiedon kerääminen ja käsittely. Pykälän 1 momentin mukaan sihteeristö voisi pyytää tietoa kuuroihin ja viittomakielisiin kohdistuneista oikeudenloukkauksista ja syrjinnästä sekä sovintoa edistävästä toimista niiltä, jotka ovat kokeneet tai todistaneet oikeudenloukkauksia tai syrjintää. Tietoa voisi pyytää myös niiltä, jotka muusta syystä tuntevat asiaa. Sihteeristö saisi käsitellä näitä tietoja tehtäviensä toteuttamiseksi. Säännöksellä täsmennettäisiin sihteeristön tehtävää tiedonkeruun osalta.

Sihteeristön tiedonkeruuta koskeva tehtävä ei tarkoita yksinomaan viranomaisen asiakirjoista, arkistoista tai aiemmasta tutkimuksesta saatavaa tietoa, vaan tietoa on tarkoitus kerätä henkilöiltä, jotka ovat itse kokeneet tai todistaneet oikeudenloukkauksia tai syrjintää. Tyypillisimmin kyse on kuurojen ja viittomakielisten kuulemisesta. Lisäksi esimerkiksi heidän lähipiirillään saattaa olla henkilökohtaista tietoa tapahtumista. Tietoa voidaan kerätä myös muilta asiaa tuntevilta, kuten esimerkiksi tutkijoilta ja asiantuntijoilta. Tiedonkeruu olisi mahdollista sekä menneisyyden tapahtumien dokumentoimiseksi että tulevaisuuteen suuntaavien toimenpide-ehdotusten valmistelemiseksi. Tietoa voidaan kerätä monin eri tavoin, kuulemisten lisäksi esimerkiksi kirjallisesti. Tietojen antaminen perustuisi vapaaehtoisuuteen. Tietojen salassapito määräytyisi julkisuuslain mukaisesti. Sihteeristön tiedon keräämistä ja käsittelyä koskeva tehtävä antaisi sille säädösperustan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelemiseksi kuulemisten, tiedon analysoinnin ja raportoinnin toteuttamiseksi.

5 §. Oikeus saada tietoa viranomaiselta. Pykälän mukaan sihteeristöllä olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta viranomaisen käytäntöjen ja toiminnan selvittämisen kannalta välttämättömät kuurojen ja viittomakielisten kokemia syrjintää ja oikeudenloukkauksia koskevat tiedot.

Viranomaisella tai muulla julkista hallintotehtävää hoitavalla olisi siten velvollisuus luovuttaa myös salassa pidettävä tieto sihteeristölle silloin, kun kyse on pykälän mukaisista välttämättömistä tiedoista. Säännös täydentäisi julkisuuslaissa jo säänneltyjä tilanteita, joissa viranomaisella on mahdollisuus luovuttaa salassa pidettävää tietoa toiselle viranomaiselle.

Pykälän nojalla annettavan tiedon tulisi liittyä kuurojen ja viittomakielisten kokeman kohtelun tai heihin kohdistuneiden käytäntöjen selvittämiseen. Tiedon täytyy myös liittyä viranomaisen menettelyyn, joka on riittävän vakava, että siinä voisi olla kyse oikeudenloukkauksesta tai syrjinnästä.

Viranomaisen olisi annettava pyydetty tiedot, mikäli niiden voidaan katsoa olevan välttämättömiä viranomaisen käytäntöjen ja toiminnan selvittämisen kannalta. Tämä tarkoittaa, että tiedon täytyy olla hyvin olennainen menettelyn selvittämiseksi, eikä asiaa ole mahdollista selvittää esimerkiksi julkisista aineistoista. Tiedon arvioiminen välttämättömäksi ei kuitenkaan edellyttäisi, että selvitetty menettely tai käytäntö olisi ollut laajamittainen tai että oikeudenloukkaukset olisivat koskeneet suurta ihmisjoukkoa. Lisätietojen saaminen yksittäisistäkin tapahtumista voi olla arvokas lisä tietojen kokonaisuudessa.

Tiedon antamisen edellytyksenä ei olisi, että tiedot antava viranomainen tai julkista hallintotehtävää hoitava ajattelisi asiassa tapahtuneen syrjintää tai oikeudenloukkauksia.

6 §. Rekisterinpitäjä. Pykälän mukaan sihteeristö toimisi rekisterinpitäjänä siltä osin kun kyse on kuuroihin ja viittomakielisiin kohdistuneita oikeudenloukkauksia ja syrjintää sekä sovintoa edistäviä toimia koskevien tietojen käsittelystä. Tämä tarkoittaa niitä tietoja, joissa kerrotaan kuurojen ja viittomakielisten kokemasta kohtelusta ja sen vaikutuksista yksilöihin ja yhteisöihin. Lisäksi sihteeristö toimisi rekisterinpitäjänä niiden tietojen osalta, jotka koskevat tulevaisuuteen suuntavien toimenpide-ehdotusten valmistelua. Sihteeristö voisi päättää kuulemisissa ja muulla tavoin kerätyn tiedon osalta henkilötietojen käsittelyn tarkoituksista ja keinoista tämän lain ja tietosuojaa koskevan sääntelyn puitteissa. Sihteeristö voisi tukeutua asianhallinnan ja tietoturvan osalta oikeusministeriön tarjoamiin alustoihin, mutta samalla sillä olisi itsenäinen mahdollisuus järjestää näiden asiakirjojen säilytys erillään muista oikeusministeriön asiakirjoista. Tämä vastaisi saamelaisten totuus- ja sovintokomission toteutusta.

Muilta osin sihteeristön tehtäviensä suorittamiseksi käsittelemien tietojen rekisterinpitäjänä toimisi oikeusministeriö. Sihteeristö toimisi hallinnollisesti osana oikeusministeriötä ja sillä on käytettävissään valtioneuvoston yhteinen asianhallintajärjestelmä ja muita oikeusministeriön käyttämiä järjestelmiä. Oikeusministeriö toimii useiden sen yhteydessä toimivien viranomaisten osalta rekisterinpitäjänä. Valtioneuvoston yhteisten järjestelmien osalta oikeusministeriö ja valtioneuvoston kanslia ovat ministeriöiden sopiman järjestelyn puitteissa yhteisrekisterinpitäjiä. Näihin järjestelmiin tallennettaisiin ja niissä käsiteltäisiin sihteeristön asiakirjat siltä osin kuin ne koskevat esimerkiksi hallinnollisia asioita tai hankintoja. Myös tältä osin ehdotus vastaisi saamelaisten totuus- ja sovintokomission tekemiä ratkaisuja.

Säännös on luonteeltaan vastuunjakoa selventävä. Ehdotetun lain voimassaolon päätyttyä oikeusministeriö jatkaisi rekisterinpitäjänä sen vastuulle ehdotettujen tietojen osalta samalla tavoin kuin se muutoinkin toimii rekisterinpitäjänä sen toiminnassa muodostuneiden tietojen osalta.

7 §. Arkistointi. Pykälän 1 momentin mukaan loppuraportin valmistuttua kuuroihin ja viittomakielisiin kohdistuneita oikeudenloukkauksia ja syrjintää sekä sovintoa edistäviä toimia koskevat asiakirjat arkistoidaan tai tuhotaan. Säännös kohdistuisi arkistoinnin ajankohtaan. Pykälän mukaisten asiakirjojen säilytysaika päättyisi loppuraportin valmistuttua. Säännös koskisi niitä asiakirjoja, joiden sisältämien tietojen osalta sihteeristö toimii itse rekisterinpitäjänä. Näitä asiakirjoja ei jätettäisi oikeusministeriön haltuun sihteeristön toiminnan päättyessä vaan ne arkistoitaisiin, tai siltä osin kun kyse on asiakirjoista joita ei arkistoida, ne tuhottaisiin. Kansallisarkisto päättäisi, mitkä asiakirjat arkistoidaan. Päätös tehtäisiin sihteeristön yhteistyössä valtioneuvoston kanslian kanssa laatiman esityksen pohjalta.

Pykälän 2 momentin mukaan asiakirjat tulisi arkistoida tai tuhota viimeistään puolen vuoden sisällä loppuraportin antamisesta. Pykälän 1 momentissa tarkoitettujen asiakirjojen arkistoinnin on tarkoitus tapahtua mahdollisimman pian loppuraportin antamisen jälkeen. Arkistoinnin loppuunsaattaminen ja aineiston siirto edellyttävät järjestelyjä ja viranomaisten välistä yhteistyötä, minkä vuoksi ehdotuksessa on jätetty arkistoinnin ajankohtaan puolen vuoden liikkumavara.

Pykälän 3 momentin mukaan sihteeristö voisi liittää arkistoon siirrettävään asiakirjaan määräyksen, jolla rajoitetaan salassa pidettävän tiedon antamista sivulliselle. Muilta osin arkistoon siirrettyjen asiakirjojen antamiseen sovellettaisiin, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

Julkisuuslain 27 §:n 1 momentin mukaan arkistolaissa säädetyssä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetyistä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta

tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt. Tiedon antamiseen liittyy harkinnan mahdollisuus, jossa täytyy ottaa huomioon tutkimuksen vapauden turvaaminen.

Julkisuuslain 27 §:n 1 momentin mukainen viranomaisen määräys on tyypillisesti koskenut sitä, että salassa pidettävän asiakirjan siirtänyt viranomainen on pidättänyt itsellään päätösvallan asiakirjan luovuttamisesta.

Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on selkeyttää oikeustilaa tältä osin ja siten varmistaa, että sihteeristö voi liittää pykälässä tarkoitettuun, arkistoon siirrettävään asiakirjaan sen antamista koskevia sisällöllisiä rajoituksia. Sihteeristö voisi esimerkiksi rajata hyvin arkaluontoisten tietojen antamista jonkin vuosimäärän ajan, tai asettaa rajoituksia sille, millaiseen tutkimukseen tai millaisiin hyväksyttäviin tarkoituksiin syrjintää ja oikeudenloukkauksia koskevia tietoja voitaisiin arkistosta antaa. Määräys voisi koskea ainoastaan salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja. Määräyksestä päättäisi sihteeristö.

8 §. Sihteeristön toiminnan päättymisen. Sihteeristön toiminnan ehdotetaan päättyvän, kun loppuraportti on annettu ja 7 §:ssä tarkoitettut asiakirjat on arkistoitu tai tuhottu. Sihteeristön toiminnan on suunniteltu päättyvän 31.12.2027, mihin mennessä nämä tehtävät on tarkoitus saattaa loppuun. Ehdotetun lain nojalla sihteeristön toiminta voisi jatkua enintään lain voimaantulon ajan. Sihteeristön työtä tukevan ja suuntaavan ohjausryhmän toiminnan olisi tarkoitus päättyä sihteeristön toiminnan päättyessä.

9 §. Voimaantulo. Lain määräaikaaisuudesta ja sihteeristön tiedonsaantioikeuksia koskevan säännöksen soveltamisen päättymisestä säädettäisiin voimaantulosäännöksessä.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2026 tai mahdollisimman pian. Lain voimaantulo on edellytys sille, että kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin kuulemiset voidaan käynnistää. Prosessin sujuvan toteuttamisen kannalta olisi tarpeen, että laki tulisi voimaan viimeistään 1.1.2026.

Lain ehdotetaan olevan voimassa 31.12.2028 asti. Prosessin kestoksi on mandaatissa määriteltä kaksi vuotta, ja työ on tarkoitus saada valmiiksi 31.12.2027 mennessä. Aiemmat kokemukset valtiollisista totuus- ja sovintoprosesseista ovat kuitenkin osoittaneet, että työ saattaa eri syistä kestää suunniteltua pidempään. Aiempien kokemusten ja arkistoinnin edellyttämien toimien vuoksi ehdotetaan, että laki olisi voimassa 31.12.2028 asti, jolloin työtä voitaisiin tarvittaessa jatkaa vuoden 2028 ajan.

Lain tiedonsaantioikeuksia koskevaa 5 §:ä sovellettaisiin, kunnes loppuraportti on annettu. Uusia asiakirjoja ei ole tarvetta vastaanottaa loppuraportin luovuttamisen jälkeen.

9 Toimeenpano ja seuranta

Kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin valmisteluita on viety lainvalmistelun rinnalla eteenpäin. Oikeusministeriö on asettanut prosessille ohjausryhmän ajalle 2.6.2025–31.12.2027 (VN/10903/2025-OM-12). Asetetun ohjausryhmän on tarkoitus toimia lain mukaisena ohjausryhmänä. Oikeusministeriö on myös nimittänyt sihteeristön jäsenet määräaikaisiin virkasuhteisiin, jotka alkavat 1.9.2025 (pääsihteeri ja erityisasiantuntija) ja 1.10.2025 (suunnittelija). Sihteeristö suunnittelee ja pohjustaa tiedonkeruuta syksyn aikana,

jotta kuulemiset ja muu varsinainen tiedonkeruu päästään käynnistämään mahdollisimman pian lain tultua voimaan.

10 Suhde talousarvioesitykseen

Kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessille on varattu määräraha valtion vuosien 2024 ja 2025 talousarvioissa (25.01.27, yhteensä 1 866 000 euroa). Määräraha on käytettävissä osin vuoden 2026 ja osin vuoden 2027 loppuun asti. Esitys ei liity valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin toteuttamisella on vahva yhteys julkisen vallan velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (perustuslain 22 §). Menneisyydessä tapahtuneiden oikeudenloukkausten ja syrjinnän tunteminen ja käsittely antavat paremmat lähtökohdat tulevaisuudelle niin valtion, viranomaisten kuin yhteisöjenkin tasolla. Prosessissa laaditaan myös ehdotuksia, joiden avulla voidaan parantaa kuurojen ja viittomakielisten asemaa yhteiskunnassa. Tämä luo pohjaa viranomaisten toimille, joilla parannetaan yhdenvertaisuuden ja muiden perusoikeuksien toteutumista.

Esitetyn lain 2 §:n mukaisesti sihteeristön on tarkoitus toimia oikeusministeriössä. Sihteeristö olisi hallinnollisesti osa oikeusministeriötä, minkä vuoksi se ei olisi sellainen erillinen perustuslain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettu valtionhallinnon toimielin, jonka yleisistä perusteista olisi säädettävä lailla. Tarve laintasoiseen sääntelyyn liittyy sihteeristön tiedonkeruuta koskevaan tehtävään. Laintasoista sääntelyä tarvitaan, jotta erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on mahdollista, sihteeristön tiedonsaantioikeuksien vahvistamiseksi ja eräiden yksityiskohtien osalta yleislainsäädännöstä poikkeamiseksi. Lisäksi ohjausryhmän asettamisesta on ehdotettu lain tasoista säännöstä, sillä ohjausryhmälle ehdotettu tehtävä suunnata ja tukea sihteeristön työtä on jossain määrin jännitteisessä suhteessa sen kanssa, että sihteeristön on tarkoitus olla tehtävässään itsenäinen ja riippumaton.

Tietosuoja sääntelyä on käyty yksityiskohtaisemmin läpi nykytilan arviointia koskevassa jaksossa. Henkilötietojen suojan järjestäminen on lakiehdotuksessa toteutettu osin hyödyntämällä tietosuojalain 6 §:n säännöstä erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä. Säättämällä ehdotetussa laissa sihteeristön tehtävistä, kyseessä on tietosuojalain 6 §:n mahdollistama käsittely, jota koskevat kyseisen pykälän mukaiset suojatoimet. Siltä osin kuin kyse on rikostuomioihin ja rikoksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvistä henkilötiedoista, tietosuojalain 7 §:ssä mahdollistetaan käsittely samoin edellytyksin. Lisäksi ehdotetussa laissa on tarkoitus säätää rekisterinpitäjästä. Tältä osin hyödynnetään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen antamaa kansallista liikkumavaraa, joka mahdollistaa tietyin edellytyksin rekisterinpitäjästä säätämisen kansallisessa lainsäädännössä.

Ehdotetun lain 5 §:n mukaan sihteeristöllä olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta viranomaisen käytäntöjen ja toiminnan selvittämisen kannalta välttämättömät kuurojen ja viittomakielisten kokemaa syrjintää ja oikeudenloukkauksia koskevat tiedot. Mahdollisuus saada tietoja viranomaisilta salassapitosäännösten estämättä on tärkeä, jotta sihteeristö pystyy keräämään tietoa viranomaisten toiminnasta asiaa koskien. Tiedot on tarkoitettu yksinomaan sihteeristön käyttöön, eikä loppuraporttiin ole tarkoitus sisällyttää salassa pidettäviä tietoja.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut usein tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 13/2023 vp, s. 4 ja siinä viitatu lausunnot) perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Mikäli tietosisällöt on voitu luetella laissa tyhjentävästi, tietojensaantioikeus on voinut liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”. Jos näin ei ole ollut, sääntely on täytynyt kytkeytyä siihen, että tiedot ovat ”välttämättömiä” jonkin tarkoituksen kannalta. Valiokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin. Valiokunta on antanut merkitystä sille, jos kyse on ollut arkaluontoisista tiedoista (ks. PeVL 96/2022 vp, s. 4 ja siinä viitatu lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Yleisluontoisessa tietojensaantioikeudessa on nähty riskinä, että salassapitointressit syrjäytyvät hyvin automaattisesti (PeVL 15/2018 vp, s. 39).

Totuus- ja sovintoprosessin luonteeseen kuuluu, että kuulemisissa kerrotut tiedot ja muutoin prosessin aikana saatavat tiedot ohjaavat mahdollisia tietopyyntöjä ja lisäselvityksiä. Tiedot saattavat koskea esimerkiksi henkilön saamaa sosiaali- tai terveydenhuollon palvelua tai muuta yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaa tietoa. Prosessin vaiheittaisen etenemisen vuoksi ei ole mahdollista yksityiskohtaisesti nimetä niitä tietosisältöjä, joita tiedonsaantioikeus koskisi, tai edes viranomaisia, joiden tietoihin oikeus rajattaisiin. Tämän vuoksi tiedonsaantioikeus on esityksessä rajattu välttämättömiin tietoihin.

Lisäksi tiedonsaantioikeus esitetään kytkettäväksi viranomaisen toiminnan selvittämisen kannalta välttämättömiin tietoihin, joiden täytyy lisäksi koskea kuurojen ja viittomakielisten kokemaa syrjintää ja oikeudenloukkauksia. Tämä tarkoittaa, että kyseessä on julkisen vallan toiminnan selvittäminen ja kyseessä täytyy olla menettely, jota voidaan pitää kuurojen ja viittomakielisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta jo varsin vakavana. Nämä rajaisivat oleellisesti sihteeristön tiedonsaantioikeutta ja parantaisivat esityksen oikeasuhtaisuutta.

Esitettävässä tiedonsaantioikeudessa olisi kyse yleisen tietosuojasetuksen 6 artikla 4 kohdan mukaisen liikkumavaran käyttämisestä. Säännös mahdollistaa poikkeamisen henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta kansallisella lainsäädännöllä, jonka on oltava välttämätön ja oikeasuhteinen tietosuojasetuksen 23 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden turvaamiseksi. Tietosuojasetuksen 23 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta säätää rajoituksista muun muassa 5 artiklan yleisiin käsittelyperiaatteisiin, siltä osin kuin sen säännökset vastaavat 12–22 artiklassa säädettyjä oikeuksia. Vaatimuksena tällaiselle sääntelylle on, että rajoituksissa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja että rajoitukset ovat demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömiä ja oikeasuhteisia toimenpiteitä. Rajoitukset ovat mahdollisia vain asetuksessa määriteltujen tavoitteiden takaamiseksi.

Sihteeristön tiedonsaantioikeuden kohdalla esitettävä rajoitus perustuisi yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohtaan, jonka mukaan ehdotettua sääntely voidaan perustella unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeän tavoitteen vuoksi. Esitettävässä sääntelyssä olisi huomioitu tietosuojasetuksen 23 artiklan 2 kohdan edellyttämät erityiset toimenpiteet eli niin kutsutut suojatoimet. Tiedonsaantioikeudessa olisi määriteltävä

käsittelytarkoitus, ja tiedonsaantioikeus olisi rajattu. Ehdotus sisältää myös säännökset rekisterinpitäjyydestä ja tietojen tuhoamisesta tai arkistoon siirtämisestä.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin toteuttamisesta vuosina 2026–2028

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin sihteeristöstä sekä prosessin toteuttamisessa tarvittavien tietojen keräämisestä, käsittelystä ja arkistoinnista.

2 §

Kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin sihteeristö

Kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessilla on sihteeristö, joka toimii oikeusministeriössä. Sihteeristö on tehtävässään itsenäinen ja riippumaton.

Oikeusministeriö vastaa sihteeristön asettamisesta ja sen jäsenten nimittämisestä.

Oikeusministeriö voi asettaa ohjausryhmän suuntaamaan ja tukemaan sihteeristön työtä.

3 §

Sihteeristön tehtävät

Sihteeristön tehtävänä on kerätä tietoa kuuroihin ja viittomakielisiin kohdistuneista oikeudenloukkauksista ja syrjinnästä ja muodostaa keräämänsä tiedon perusteella kokonaiskuva asiasta, sekä tehdä ehdotuksia kuurojen ja viittomakielisten yhteiskunnallisen aseman parantamiseksi ja sovinnon edistämiseksi valtion ja kuurojen ja viittomakielisten yhteisöiden välillä.

Sihteeristö laatii työstään loppuraportin, joka annetaan valtioneuvostolle ja kuurojen ja viittomakielisten yhteisöille.

4 §

Tiedon kerääminen ja käsittely

Sihteeristö voi pyytää tietoa kuuroihin ja viittomakielisiin kohdistuneista oikeudenloukkauksista ja syrjinnästä sekä sovintoa edistävästä toimista niiltä, jotka ovat kokeneet tai todistaneet oikeudenloukkauksia tai syrjintää. Tietoa voidaan pyytää myös niiltä, jotka muusta syystä tuntevat asiaa. Sihteeristö saa käsitellä näitä tietoja tehtäviensä toteuttamiseksi.

5 §

Oikeus saada tietoa viranomaiselta

Sihteeristöllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta viranomaisen käytäntöjen ja toiminnan selvittämisen kannalta välttämättömät kuurojen ja viittomakielisten kokemaa syrjintää ja oikeudenloukkauksia koskevat tiedot.

6 §

Rekisterinpitäjä

Sihteeristö toimii rekisterinpitäjänä siltä osin kuin kyse on kuuroihin ja viittomakielisiin kohdistuneita oikeudenloukkauksia ja syrjintää sekä sovintoa edistäviä toimia koskevien tietojen käsittelystä. Muilta osin sihteeristön tehtäviensä suorittamiseksi käsittelemien tietojen rekisterinpitäjänä toimii oikeusministeriö.

7 §

Arkistointi

Loppuraportin valmistuttua kuuroihin ja viittomakielisiin kohdistuneita oikeudenloukkauksia ja syrjintää sekä sovintoa edistäviä toimia koskevat asiakirjat arkistoidaan tai tuhotaan.

Asiakirjat arkistoidaan tai tuhotaan viimeistään puolen vuoden kuluttua loppuraportin antamisesta.

Sihteeristö voi liittää arkistoon siirrettävään asiakirjaan määräyksen, jolla rajoitetaan salassa pidettävän tiedon antamista sivulliselle. Muilta osin arkistoon siirrettyjen asiakirjojen antamiseen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

8 §

Sihteeristön toiminnan päätyminen

Sihteeristön toiminta päättyy, kun loppuraportti on annettu ja 7 §:ssä tarkoitetut asiakirjat on arkistoitu tai tuhottu.

9 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2028. Lain 5 §:ä sovelletaan, kunnes loppuraportti on annettu.

Helsingissä 11.9.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Oikeusministeri Leena Meri