

Asia: VN/23654/2021/

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

DVV kommentoi Hallituksen esitysluonnosta seuraavasti.

Lakiluonnoksessa esitetyt muutokset ovat pääosin hyviä täsmennyksiä voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Muilta osin DVV esittää lausuntonaan seuraavaa.

Luvussa 3 Tavoitteet (s.18) todetaan, että ”Tiedonhallintalain tarkempi sääntely, kuten tietoturvallisuusvaatimukset, tekniset rajapinnat ja katseluyhteydet, otetaan huomioon arkistolain sääntelyssä. Arkistolain sääntely yhdenmukaistetaan myös julkisuuslain sääntelyn kanssa asiakirjojen arkistoinnin, asiakirjan määritelmän sekä arkistoon siirtoa koskevan sääntelyn osalta. Lakiehdotuksessa varmistetaan arkistointilain yhdenmukaisuus tietosuojasääntelyn kanssa.”

Tarkoittaako tämä kuitenkin nyt voimassa olevaa julkisuuslakia eikä uudistusta koskevaa työryhmämietintöä? Mietinnön ehdotusten voimaantulo sellaisenaan on epävarmaa ja sen aikataulu on joka tapauksessa siirtynyt seuraavalle hallituskaudelle.

Luvussa 4.2 Pääasialliset vaikutukset (s.20) mm. todetaan, että ” muun sääntelyn kanssa yhteensovitetut ja johdonmukaisesti käytetyt käsitteet selkeyttävät toimijoiden vastuita ja työnjakoa.” Tämä on hyvä tavoite, mutta lakiluonnoksessa ei ole kuitenkaan vielä kattavasti otettu kantaa eri käsitteisiin, niiden sisältöön tai selkeyteen.

Viranomaisten toimintaan kohdistuvat vaikutukset (s. 20)

Sopiminen asiakirjojen siirtämisestä Kansallisarkistoon ja siirtämisen menettelyjen yksinkertaistaminen niin, että ”etenkin kansallisista keskitetyistä tietovarannoista vastaavan viranomaisen on helpompi järjestää tietojen siirto kokonaisuutena kuin järjestelmässä ylläpidettävien tietojen siirtäminen jokaisen yhteistä tietovarantoa hyödyntävän viranomaisen osalta erikseen”, on kannatettava ja hyvä tavoite. DVV vastaa itse osaltaan kansallisista tietovarannoista, ja näkee, että tässä tavoiteltava monen viranomaisen toiminnan helpottaminen ja prosessien yhtenäistämisen yksinkertaistaminen on tärkeä tavoite, jota tulee mahdollistaa lainsäädännön tasolla.

Seuraavan veloitteen pitäisi tulla tiedonhallintalaista: ”Viranomaisten on huolehdittava, että tietoaaineisto on saatavilla ja hyödynnettävissä yleisesti käytettävässä koneluettavassa muodossa kuvailutietoineen, jos tietoaaineisto voidaan saattaa alkuperäisestä muodosta suoraan koneluettavaan muotoon.” (s.21)

Terminologian käytöstä säädöstekstissä kiinnitämme huomion seuraaviin kohtiin.

Yleensä säännöksen perusteluissa pyritään täsmentämään kaikkia pykälässä olevia määritelmiä. Maininta veloitteesta (s. 56) viranomaiselle huolehtia 9 tai 10 §:ssä tarkoitettujen asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistoinnista siten, että asiakirjat ja tietoaaineistot ja niihin kuuluvat metatiedot ovat käytettävissä, todistusvoimaisia ja ymmärrettäviä, on siltä osin epäselvä, että vain käytettävyydestä on maininta alempana, mutta ei todistusvoimasta ja ymmärrettävyydestä. Nyt todistusvoimaisuutta ja ymmärrettävyyttä ei ole selitetty edes siten, että olisi viitattu johonkin ulkoiseen määritelmään.

Vastaavasti ehdotetussa säädöksessä, että” viranomaisen on ylläpidettävä arkistoituja asiakirjoja sellaisissa tietojärjestelmissä ja tiloissa, joissa asiakirjojen saatavuus, säilyminen ja turvallisuus voidaan varmistaa”, saatavuudesta on tarkempi määrittely, mutta säilymisestä tai turvallisuudesta määrittelyä ei ole.

11 §. Vastuu arkistoinnin toteuttamisesta ja arkiston ylläpidosta. Perusteluiden sivulla 57 mainitaan, että ” on tärkeää huolehtia tietoturva koskevista toimenpiteistä ja asianmukaisista suojatoimista siten, että arkistoitavat asiakirjat ja tiedot säilyvät saatavina ja eheinä. Eheys-termiä ei kuitenkaan löydy lainkaan itse lakitekstistä. Koko pykälän perustelut vaikuttavat sekavilta.

Onko tämä sivun 57 kappale väärässä kohdassa: ” Eheä tieto on virheetöntä, siinä muodossa, johon se on suunniteltu eikä sitä ei ole valtuudettomasti muokattu tai se ei ole tahattomasti muuttunut. Eheä tieto on myös käyttökelpoista, mikä takaa sen saatavuuden”

Vaikutukset viranomaisten ylläpitämiin tietovarantoihin (s. 26)

Säädösehdotus sähköisten asiakirjojen siirtovelvollisuudesta Kansallisarkistolle on vaatimus jo tällä hetkellä, mutta nyt se sisällytetään myös lakiin. Vaatimus tarkoittaa erittäin suuria kustannuksia eri toimijoille. Viranomaisille tulisi osoittaa tähän riittävä rahoitus. Pidemmällä aikavälillä on kuitenkin halvempaa siirtää aineistot viranomaisilta Kansallisarkistolle, mutta tämä vaatii tietopalvelun järjestämistä. Onko siirtojen osalta mahdollista ajatella, että jokin muukin toimija kuin Kansallisarkisto voisi osallistua siirtoihin ja niiden valmisteluun, esimerkiksi kilpailutusten, tietosuojan vaikutusten arviointien ym. osalta?

Tiedostoformaattien laajentaminen on hyvä asia esimerkiksi SAPA-siirtojen näkökulmasta (s. 27)

Vaikutukset kansallisiin keskitettyihin tietovarantoihin

Lakiluonnokseen sisällytetty tavoite (s. 29) tietojen avoimesta saatavuudesta ja asiakirjojen antaminen julkisista asiakirjoista sekä oikeuksien ja mahdollisuuksien mukaan salassa pidettävistä asiakirjoista arkistojen keskeisimpänä tehtävänä, joka palvelee erityisesti tutkimuskäyttöä, on selkeä ja kannatettava.

Tähän liittyen DVV haluaa nostaa esille lukuisiin viranomaisten arkistoihin vaikuttavan kysymyksen tietoaaineistoihin sisältyvistä turvakiellon alaisista tiedoista ja niiden vaikutuksesta arkistoaaineistojen tutkimuskäyttöön. Liian tiukka tulkinta tällaisten tietojen vaikutuksista Kansallisarkistolle siirrettävien aineistojen säilytysvaiheen pituuden ja arkistointivaiheen alkamisen määrittelyyn rajoittaa käytännössä niiden käyttöä tieteelliseen tutkimukseen. Lyhyemmän säilytysvaiheen mahdollistaminen antaisi mahdollisuuden antaa aineistoa laajemmin tieteelliseen tutkimuksen käyttöön.

Esimerkiksi DVV:n ja sen edeltäjäorganisaatioiden (maistraatit, Väestörekisterikeskus) aineistot ovat historiallisen ja yhteiskunnallisen tutkimuksen kannalta mielenkiintoista ja merkittävää pitkien aikasarjojen lähdeaineistoa, joiden avoimempi hyödyntäminen tulisi mahdollistaa. Tähän kokonaisuuteen liittyen Kansallisarkiston tulisi edesauttaa tätä sellaisella käyttövaltuushallinnalla, joka mahdollistaisi turvakiellon alaisten tietojen poimimisen Kansallisarkistolle siirrettyistä aineistoista. Kuinka kauan turvakiellot vaikuttavat takautuvasti, sillä DVV ja sen edeltäjäorganisaatiot ovat siirtäneet arkistoaaineistojaan jo vuosikymmeniä Kansallisarkistolle, ja niihin sisältyy myös turvakiellon alaisiksi tulkittavia tietoja?

Luvussa 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot (s. 33) viittaus Norjan arkistolainsäädännön kokonaisuudistuksen valmisteluun ja vuosien 2021–2022 lausuntokierrokseen herättää kysymyksen, onko työ edelleen kesken?

Säädöksessä Arkistoinnin suunnittelu (7§) arkistonmuodostussuunnitelman ylläpitoa ei enää edellytetä, millä on selkeyttävä ja keventävä vaikutus organisaatioiden velvoitteisiin. Sen sijaan

arkistonmuodostaja-termi tulisi edelleen säilyttää, koska se on DVV:n mielestä selkeämpi ja toiminnan vastuuta kuvaavampi termi kuin arkistotoimija-termi.

Arvonmäärittäystä koskevassa luvussa (8§) maininta siitä, että ”Viranomaisella voisi arvonmäärittäystä tehdessään tukeutua Kansallisarkiston (arkistolaitoksen) aikaisemman lainsäädännön nojalla tekemiin seulontapäätöksiin” on tärkeä ja toimintaa selkeyttävä.

Maininnalla ”mikäli samat tiedot ovat useammalla toimijalla, arkistoitavaksi valitaan sen toimijan tiedot, jolla on ensisijainen vastuu tietojen säilyttämisestä tai jonka tiedot ovat parhaiten hyödynnettävissä tutkimusta ja muuta käyttötarkoitusta varten” viitattaneen ylempänä HE:ssä mainittuun keskitetyn tietovarannon toimijaan?

8 §:n mukaan kaikki viranomaisen asiakirjat ovat arvonmäärittäksen kohteena. DVV kannattaa harmonisointia ja selkeyttämistä. Arviointi pitäisi käytännössä tehdä kaikesta aineistosta, koska melkein kaikessa aineistossa on henkilötietoja ja/tai erityisiä henkilötietoja. Tätä ei ole realistista edellyttää, koska sillä olisi myös suuret kustannusvaikutukset. Tämän tavoitteen toteutumista käytännössä estää myös se, että vaatimus arkistointitarkoituksessa tapahtuvaan käsittelyyn liittyvien riskien ja arkistoinnin oikeasuhtaisuuden arvioimisesta menee tarkemmalle tasolle kuin tietosuojasetus ja se kuuluu Tietosuojavaltuutetun toimiston vastuulle kuuluviin asioihin, eikä tämän lain piiriin.

Ehdotus henkilötietojen suojaamista koskevasta arviointivelvollisuudesta saattaisi aiheuttaa merkittävän uuden dokumentointivelvollisuuden. Säännöksen perusteluja olisikin hyvä täsmentää siten, että tulkinnasta ei syntyisi epäselvyyttä.

Pseudonymisointia koskevaa säädöstä DVV haluaa tarkennettavan niin, että lähtökohtaisesti ei tehtäisi pseudonymisointeja tai anonymisointeja, ja tämän lähtökohdan perusteluja tulisi tarkentaa ja avata enemmän: mihin pseudonymisointia ei voida käyttää ja miten se tulisi käytännössä toteuttaa kustannustehokkaalla tavalla? Niiden asiakirjojen todistusvoimaisuus tulisi turvata, joilla on merkitystä tulevaisuudessa, ja yleensä tieteellisen tutkimuksen tarvetta tulisi punnita suhteessa pseudonymisointiin.

13 §. Valtion viranomaisten asiakirjojen siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon

Säädösperusteluissa tulisi tähän liittyvää terminologiaa avata ja vielä selkeyttää (esimerkiksi siirtäminen vs luovuttaminen, sopimusperusteisuus). Olisiko yhteisrekisteripitäjänsopimus mahdollinen toimintamuoto asiakirjojen siirtämisessä kansalliseen arkistotietovarantoon? Tässä mallissa sopimusrakenne olisi monimutkaisempi kuin viranomaiskohtaisessa mallissa (mm. vastuiden ja kustannusten osalta), mutta mielestämme yhteisrekisteripitäjänsopimusvaihtoehtoa kannattaisi selvittää.

Liittyen digitoinnin vaatimuksiin, tällä hetkellä lukuisat eri organisaatiot julkishallinnossa siirtävät aineistojaan Kansallisarkistolle digitoitavaksi. Ajatellen kokonaiskuvaa ja eri toimijoiden resursointia pitkällä aikavälillä,ärkevintä olisi, että kaikki pysyvästi säilytettävä ja arkistoitava aineisto voitaisiin siirtää nopeammalla aikataululla Kansallisarkistolle ja niin, että aineistot voitaisiin siirtää nopeammin säilytysvaiheesta arkistointivaiheeseen, jolloin Kansallisarkisto vastaisi keskitetysti tietopalvelusta. Tämä edellyttäisi lisäpanostusta henkilöresursseihin tietopalvelun osalta, siirtokustannusten toteuttamiseen sekä käyttövaltuushallinnan ja tietopalvelun rakentamiseen sekä niiden hyvää käytettävyyttä.

Pykälien 13 ja 14 sanamuodot eivät vastaa täysin toisiaan. 13 § 2 momentti: "Sähköiseen muotoon muutetut asiakirjat siirretään myös alkuperäisessä muodossa, jos niiden alkuperäiseen muotoon liittyy erityistä arvoa." , 14 § 1 momentti: "Kansalliseen arkistotietovarantoon voidaan siirtää kyseisten viranomaisten asiakirjoja muussa kuin sähköisessä muodossa, jos asiakirjan alkuperäisellä muodolla on erityistä arvoa."

Säädös Kansallisarkiston arviointitehtävästä (22§) on kannatettava ja tärkeä. Perusteluissa mainittu viittaus, että "Tiedonhallintalautakunnalle on säädetty tiedonhallintalain 10 ja 11 §:ssä tässä tehtyä esitystä vastaava arviointitehtävä", antaa väärän käsityksen siitä, että myös Tiedonhallintalautakunnalla olisi oikeus arvioida myös arkistotoimintaa.

Säädöksessä Kansallisarkiston tiedonsaantioikeudesta (23§) maininta Kansallisarkiston oikeudesta "saada maksutta välttämättömät selvitykset sekä tarpeelliset tiedot viranomaisilta" on ilmaisultaan liian laava, koska "välttämättömiä selvityksiä tai tarpeellisia tietoja" ei ole tarkemmin määriteltä. Tähän tiedonsaantioikeuteen liittyen tulisi tarkemmin määritellä tai kuvata myös sen vaikutukset esimerkiksi turvakiellon alaisiin tietoihin, tietojen kasaamisen huomioimiseen, turvaluokiteltuihin tietoihin, käyttövaltuushallintaan, käyttöliittymään sekä näihin liittyviin vastuisiin. Mitä säädöksessä tarkoitetaan arkiston ylläpidon järjestämisellä suhteessa tiedonsaantioikeuteen siitä?

7.2 Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

5 §. Tiedonhallintamalli ja muutosvaikutuksen arviointi. Säädöksessä todetaan, että "tiedonhallintamallin olisi sisällettävä vähintään tiedot tietoaineiston arkistoinnista tai tuhoamisesta, arkistoitavista tiedoista, arkistoinnin ja arkiston ylläpidon toimenpiteistä sekä arkistojärjestelmästä tai -paikasta". Mitä ovat edellä mainitut arkistoinnin ja arkiston ylläpidon toimenpiteet? Tämä kohta kaipaa selvennystä, koska se laajentaa tiedonhallintamallin sisältöä. Hyvä muutos on se, että muutosvaikutusten arviointi kohdistuu myös vaikutuksiin arkistointiin. Tiedonhallintalain 21 § on muotoiltu niin, että "säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava tietoturvalisella tavalla". Voimassa olevassa säädöksen mukaan "säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvalisella tavalla". Kyseisestä pykälästä on otettu viipymättä- sana pois. Kohta on ongelmallinen, koska tässä on yhdistetty sekä arkistointi ja tuhoaminen. DVV:n mielestä viipymättä- sanaa ei voi ottaa pois. Jo tietosuoja-asetus 5 artiklan kohdan mukaan henkilötietoja ei saa säilyttää tarpeettomasti, ne on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten

toteuttamista varten. Joten tietoaaineistot on tuhottava viipymättä. Esitämme säädöksen muuttamista siten, että uusi muotoilu olisi: ”säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaaineistot on tuhottava viipymättä tietoturvalisellä tavalla tai arkistoitava”.

10 §. Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta (s.72). Jos Tiedonhallintalautakunnassa on tarkoitus jatkossa olla myös arkistoinnin asiantuntemusta, miksi Kansallisarkistolle on ehdotettu arkistointilain 22 §:n tehtäviä?

Uudessa lakiluonnoksessa ei oteta kantaa asiakkaan viranomaiselle toimittamien syntysähköisten tiedostomuotojen arkistointiin. Tämä tulee tulevaisuudessa aiheuttamaan ristiriitaa arkistointivaatimuksen kanssa (asiakirjat on säilytettävä pitkäaikaissäilytykseen sopivassa, standardoidussa muodossa ja muuttumattomuusvaikutuksen kanssa, jossa asiakirjan alkuperäisyys ja eheys on turvattava eli sitä ei saa muuttaa tavalla, joka vaikuttaa sen sisältöön tai todistusvoimaan). Tämä nousee esille eri lakien vaatimuksissa: arkistolaki ja tiedonhallintalaki korostavat pitkäaikaissäilytystä ja arkistokelpoista muotoa, mutta tietosuojalainsäädäntö ja julkisuuslaki taas edellyttävät tiedon eheyttä ja muuttumattomuutta. Tämä voi tarkoittaa epäselvyyttä siitä, kumpi versio arkistoidaan eli kumpi on ”virallinen” ja kumpaa pitää käyttää esimerkiksi oikeudellisissa prosesseissa. Onkin todennäköistä, että viranomaisen velvollisuus muuntaa asiakirjat arkistokelpoiseen muotoon tulee osaksi käytännön ohjeistusta, sillä kansalaiselta ei voida vaatia uudelleentoimitusta ilman hyvää syytä. Tämä velvollisuus tulee aiheuttamaan julkiselle hallinnolle jälleen lisätyötä, jos tämä toteutuu.

Kallio Noora
Digi- ja väestötietovirasto

Toiviainen Matti
Digi- ja väestötietovirasto