

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

Yleistä

Kansallisarkisto kiittää opetus- ja kulttuuriministeriötä hyvästä valmistelutyöstä ja luonnoksesta laiksi arkistoinnista.

Kansallisarkisto pitää lain tavoitteita oikeansuuntaisina ja kannatettavina. Kansallisarkisto pitää uudistettavan lainsäädännön tärkeimpinä tavoitteina digitaalisen toimintaympäristön huomiointia ja arkistoinnin lainsäädännön yhteensovittamista julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain kanssa.

Kansallisarkisto pitää lakiluonnoksen tavoitetta sähköisen arkistoinnin laajentamisesta valtionhallinnosta muuhun julkiseen hallintoon erittäin tarpeellisena, sillä julkisen hallinnon toimijat ovat jo pitkään toivoneet tätä. Kansallisarkisto näkee, että keskitetty arkistointipalvelu on kestävin ja kustannustehokkain ratkaisu huolehtia kansallisesti ja tutkimuksellisesti arvokkaiden digitaalisten tietoaaineistojen säilymisestä tuleville sukupolville sekä organisoida niiden käyttö.

Kansallisarkisto pitää arkistoinnin edellytysten kannalta tarpeellisina nyt ehdotettuja määräksenantovaltuuksia.

Tietoaaineistojen elinkaaresta

Tiedonhallintalaki, EU:n yleinen tietosuojasetus sekä tietosuojalaki ovat viime vuosina vaikuttaneet merkittäväällä tavalla viranomaisten tiedonhallintaan ja erityisesti viranomaistoinnin ja arkistoinnin väliseen rajapintaan. Sääntelyssä on siksi tärkeää varmistaa sekä elinkaarenhallinnan selkeys että joustavuus. Lakiehdotuksella (13.3 §) poistettaisiin nykyisen lain perusteella vakiintunut

kategorinen jako aineistojen säilytysvaiheeseen ja arkistointivaiheeseen. Muutos on tärkeä. Se tarkoittaisi paluuta aiempaan suomalaiseen elinkaaren hallinnan käsitystapaan, jossa arkistointitarkoitus ja organisaation oma alkuperäinen käyttö voivat tapahtua rinnakkain. Muutos tulisi ulottaa ehdotetun 14 §:n täydennyksellä koskemaan myös muiden kuin valtion viranomaisten asiakirjojen siirtoa Kansallisarkistoon

Tietoaineistojen siirron ajankohtaa kansalliseen arkistotietovarantoon tulee arvioida toiminnallisten tarpeiden perusteella, eikä vain alkuperäisen käyttötarkoituksen säilytysajan perusteella. Monilla arkistoitavilla tietoaineistoilla on huomattavan pitkät säilytysajat esimerkiksi yksilöiden oikeuksien, etuuksien ja veloitteiden varmistamisen vuoksi, vaikka niiden käyttö tähän tarkoitukseen on satunnaista. Tietoaineistojen säilyttäminen vuosikymmenien ajan organisaatioiden omissa järjestelmissä vaatii investointeja sekä säilytysjärjestelmiin että pitkäaikaissäilytykseen liittyvään osaamiseen. On taloudellisesti järkevämpää, että viranomaisilla on mahdollisuus siirtää tietoaineistot kansalliseen arkistotietovarantoon jo säilytysajan kuluessa sellaisella siirtosyklillä, jonka organisaatiot arvioivat toiminnalliselta kannalta tarkoituksenmukaiseksi ja joka heijastelee tietoaineiston todellista käyttötarvetta. Keskitetty arkistoinnin ratkaisu luo käytettävämmät ja kustannustehokkaammat ratkaisut myös aineistojen tutkimuskäytön mahdollistamiseen.

Elinkaaren selkeyttämistavoitteen kannalta on tärkeää, että tiedonhallintalain 21 §:n 2 momenttiin lisättäisiin selkeyttävä maininta mahdollisuudesta tietoaineistojen arkistointiin säilytysajan kuluessa. Tällöin tiedonhallintalain säännös vastaisi ehdotettavan arkistointilain 13 §:n tavoitteita. Riskinä on, että nykyisessä muodossa tiedonhallintalain ja arkistolain välille muodostuu tulkintaristiriita.

Säilytysaikojen määrittämistä koskevaan sääntelyyn tulisi palata lainsäädännön jatkokehittämisessä. Säilytysaikojen määrittely tietoaineistoille – jotka tullaan arkistomaan – näyttävät julkisen hallinnon organisaatioille ylimääräisenä työnä, erityisesti kun säilytysajat eivät heijasta tietoaineistojen todellista käyttötarvetta. Kansallisarkiston tietojen mukaan monissa julkisen hallinnon organisaatioissa arkistoitaville tietoaineistoille ei ole määritelty tiedonhallintalain 21 § edellyttämiä säilytysaikoja. Tämä kertoo siitä, että säilytysajan määrittäminen nimenomaan arkistoitaville aineistoille on paitsi vaikeaa, myös mahdollisesti tarpeetonta.

Suomen sääntelyratkaisuihin on olennaisesti vaikuttanut EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tulkinnat. Arkistointikäyttötarkoituksen ja alkuperäisen käyttötarkoituksen välinen rajanveto on kuitenkin jätetty yleisessä tietosuoja-asetuksessa melko avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi. Tietosuoja-asetuksen systematiikassa nämä muodostavat kaksi toisistaan selvästi erillistä käyttötarkoitusta, jotka kuitenkin voivat olla myös samanaikaisia ja osittain päällekkäisiä. Tietosuoja-asetusta koskevien tulkintojen vuoksi tiedonhallintalaissa arkistoinnin alue on Suomessa määritelty kapeammaksi kuin minkä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely mahdollistaisi. Arkistointikäyttötarkoituksen tulkinta on Suomessa myös kapeampi kuin Ruotsin ja Tanskan kaltaisissa keskeisissä pohjoismaisissa verrokeissa. Lisätietoja aiheesta on luettavissa .

<https://kansallisarkisto.fi/documents/141232930/153230445/GDPR->

Tietoturvallinen käyttöympäristö

Lakiuudistuksen keskeinen tavoite on mahdollistaa tietoaineistojen aika- ja paikkariippumaton tutkimuskäyttö verkossa. Tavoitteen saavuttamiseksi Kansallisarkiston on voitava paitsi ylläpitää tietoturvallista käyttöympäristöä niin myös luoda sellainen yhteistyössä toisen viranomaisen kanssa tai hyödyntää toisen viranomaisen jo luomaa tietoturvallista ympäristöä. Tietoturvalisessa käsittelyympäristössä käyttörajoitettuja aineistoja on voitava paitsi katsella, myös käsitellä ja tutkimusluvan niin salliessa myös siirtää käyttöympäristön ulkopuolelle tutkimuskäyttöä varten.

Soveltamisala – asiakirjat ja tietoaineistot

Kansallisarkisto korostaa, että arvonmäärityksen kohteena tulee olla viranomaisten tietoineistot ja asiakirjat laajimmassa mahdollisessa merkityksessä. Arkistokopiota koskevan 15 §:n perusteluissa todetaan, että sisällöltään muuttuvat tietoaineistot eivät sisällä asiakirjo- ja julkisuuslain mukaisessa täsmällisessä merkityksessä. Arvonmääritystä koskevan 8 §:n kohdalla tämä näkökulma ei kuitenkaan tule esille, eli arkistointipäätöksen kohteena olevat tietoaineistot saattavat rajautua arkistoinnin ulkopuolelle jo siinä vaiheessa, kun viranomaisen tekee omaa arvonmääritystyötään. Lainsäädäntö ei saa mahdollistaa tilannetta, joissa osa julkisen hallinnon tehtävien hoitamisen tuloksena muodostuneesta tiedosta (josta voidaan luoda eri käyttötarkoituksiin viranomaisen asiakirjoja) olisi mahdollista tulkita tiedonhallintaa ja arkistointia koskevan lainsäädännön soveltamisalaan kuulumattomaksi. Ehdotamme, että viranomaisen asiakirjan laaja tulkinta tuotaisiin esille jo 8 §:n perusteluissa. Tarvittaessa asiaan tulee palata myös julkisuuslain uudistamisen yhteydessä.

Terveydenhuolto ja muut yksityistetyt palvelut

Lainsäädännön jatkokehityksessä tulisi varmistaa, että yksityisille toimijoille ulkoistetut julkiset palvelut tulevat riittävässä määrin arkistointivelvoitteiden piiriin. Erityiskysymyksen muodostavat terveydenhuollon asiakirjat. Merkittävä osa terveydenhuollosta toteutetaan yksityisten palveluntarjoajien toimesta. Jos yksityisen terveydenhuollon potilasasiakirjat tuhoetaan säilytysajan päätyttyä, vääristää se tulevaisuudessa tehtävää tutkimusta. Jos tutkitaan yksittäistä potilasta, tiettyä sairautta (ml. perinnölliset sairaudet) tai terveydenhuoltojärjestelmää, jää merkittävä osa tutkimusaineistoista tätä kautta tutkimuksen ulkopuolelle. On tärkeää, että Kansallisarkiston olisi mahdollisuus jatkossa päättää myös yksityisen terveydenhuollon potilasasiakirjojen arkistoinnista.

Arvonmäärityksen ja tietosuojan suhde

Arvonmääritys on Kansallisarkiston keskeinen yhteiskunnallinen tehtävä, jossa määritellään, mitkä julkishallinnon tuottamat asiakirjat ja tietoaineistot arkistoidaan. Tietosuojavaltuutulle ei tule antaa arvonmääritystä koskevaa harkintavaltaa, joka kuuluu arkistoinnin asian-tuntijaviranomaiselle eli Kansallisarkistolle. Lakiluonnoksen 8 §:n 3 momentin perusteluita (s. 52) on tältä osin muokattava

ja viittaus lausunnon pyytämiseen tietosuojavaltuutetulta pois-tettava. Tietosuojasta säädetään tietosuojalainsäädännössä.

Geneettisten tietojen arkistointi

Arvonmäärityksessä näkökulma on hyvin pitkällä, satojenkin vuosien päässä. Tietosuojalainsäädännön näkökulma taas on elossa olevien henkilöiden oikeuksien suojelemisessa. Tieto-suojasetus ei koske kuolleiden henkilöiden henkilötietoja. Jos tietoja joudutaan tuhoamaan tietosuojalainsäädännön perusteella, tuhotaan samalla tulevaisuuden tutkimukselle merki-tyksellisiä tietoja. Geneettisiä tietoja sisältyy tutkimukselle merkityksellisiin asiakirjoihin ja tietoaaineistoihin. On tärkeää arkistointilaissa selkeästi sallia myös geneettisten tietojen ar-kistointi silloin, kun se arvonmäärityksen näkökulmasta on perusteltua. Lailla on varmistetta-va, että tietosuojalain 6 §:n mukainen geneettisten tietojen käsittelykielto ei estä geneettis-ten tietojen arkistointia.

Muiden viranomaisten tietoaaineistojen siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon

Muiden viranomaisten tietoaaineistojen siirtämistä kansalliseen arkistotietovarantoon koske-vaan pykälään (14 §) ehdotetaan lisättäväksi, että siirto voidaan toteuttaa tiedonhallintalain 21 §:ssä tarkoitetun säilytysajan kuluessa, viranomaisen vastaa asiakirjojen ja tietoaaineisto-jen siirtokuntoon saattamisesta, siirron toteuttamisesta ja siitä aiheutuvista kustannuksista ja että siirron voi toteuttaa yhteisestä tietovarannosta tai tietojärjestelmästä vastaava viran-omainen. Lisäyksellä varmistettaisiin, että myös muiden viranomaisten siirtojen osalta voi-daan menetellä yhdenmukaisella tavalla kuin valtion viranomaisten asiakirjojen siirroissa.

Myös kuntien ja hyvinvointialueiden aineistojen siirtäminen jo säilytysajan kuluessa on perus-teltua, sillä monilla kuntien ja hyvinvointialueiden aineistoilla on hyvin pitkiä säilytysaikoja alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Esimerkiksi kuntien rakennusvalvonnan asiakirjojen säily-tysaika on rakennuksen purkamiseen saakka.

Kunnilla ja hyvinvointialueilla on lakisääteisiä tiedonantovelvoitteita ja käyttövelvoitteita eri hallinnonalojen ylläpitämiin keskitettyihin tietovarantoihin. Suurin osa keskitettyjen tietova-rantojen arkistoitavista tietoaaineistoista tuotetaan kunnissa, minkä vuoksi on tärkeä mahdol-listaa, että myös muiden viranomaisten tietoaaineistojen siirto voidaan toteuttaa suoraan keskitetystä tietovarannosta Kansallisarkistoon.

