

Asia: VN/23654/2021/

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto 1 (5)

11.03.2025

Asiakirja: ID-25172573

Asia: POL-2025-14039

Poliisihallituksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistointilaksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta

annetun lain muuttamisesta

Poliisihallitus kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa seuraavaa:

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi arkistointilaki, jolla kumottaisiin voimassa oleva

arkistolaki. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia.

Arkistointilakia on odotettu jo useamman vuoden ajan, koska voimassa oleva arkistolaki

(831/1994) on vanhentunut. Teknisen kehityksen ja muussa lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten vuoksi sääntelyn tulkinnanvaraisuus ja terminologian ristiriitaisuus on lisääntynyt. Uuden lain tarkoituksena on varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön sekä

tutkimuksellisesti arvokkaiden tietoaineistojen säilyminen ja saatavuus. Keskeisenä tavoitteena on digitaalisen arkistoinnin edistäminen julkishallinnossa ja digitaalisen tiedonhallinnan muutosten huomioiminen arkistoinnissa.

Lain soveltamisala ja keskeiset määritelmät yhteensovitettaisiin viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta annetun lain ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain kanssa. Lailla selkiytettäisiin myös tietosuojalainsäädännön soveltamista yleisen edun

mukaisessa arkistointitarkoituksessa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn.

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

Poliisihallitus pitää esitysluonnosta kannatettavana, koska se pääsääntöisesti eräin jäljempänä esitetyin kommentein selkiyttää arkistoinnin suhdetta julkisuuteen, tiedonhallintaan ja tietosuojaa koskevaan sääntelyyn. Lisäksi erityisen tärkeänä tavoitteena digitaalisessa toimintaympäristössä on yhteensovittaminen arkistoinnin ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain kanssa. Yleisenä koko esitysluonnosta koskevana kommenttina Poliisihallitus toteaa, että arkistointilain esityksessä käytetään useaan otteeseen termiä asiakirja. Julkisuuslain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä

asiakirjan sijasta käytettiin termiä tieto. Poliisihallitus esittää yhdenmukaisten termien käyttämistä säädösvalmistelussa.

Yksityiskohtaiset kommentit hallituksen esitykseen arkistointilaista

Esitysluonnoksen arkistointilain 7§ koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa esitetään seuraavasti "Kansallisarkisto voi arkistoinnin asiantuntijaviranomaisena ohjata suosituksin ja ohjein arkistointia koskevan suunnittelun tarkempaa sisältöä osana tiedonhallintamallia." Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tiedonhallintalautakunta vastaa ja toteuttaa kaiken tiedonhallintamalliin liittyvän ohjeistuksen ja viestinnän, jotta ei syntyisi

ristiriitaisuutta Kansallisarkiston ja tiedonhallintalautakunnan ohjeistuksiin. Kansallisarkisto tarjoaa asiantuntemustaan ohjeistuksiin, esimerkiksi tiedonhallintalakia koskevassa päivityskohdassa esitetyllä tavalla oman toimialan asiantuntijajäsenen kautta.

Esitetyn arkistointilain 11§ mukaan "Viranomaisen on huolehdittava 9 tai 10 §:ssä tarkoitetun päätöksen tai laissa erikseen säädetyn mukaisesti arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaineistojen arkistoinnista siten, että asiakirjat ja tietoaineistot sekä niihin kuuluvat metatiedot ovat käytettävissä, todistusvoimaisia ja ymmärrettäviä." Poliisihallitus esittää säännöstä täsmennettäväksi siten, että siinä otetaan huomioon arkistoinnin lisäksi arkistointiin tähtäävä pitkäaikainen säilyttäminen. Muotoilu ehdotuksen esimerkiksi "Viranomaisen on huolehdittava 9 tai 10 §:ssä tarkoitetun päätöksen tai laissa erikseen säädetyn mukaisesti arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaineistojen arkistoinnista tai arkistointiin tähtäävästä säilyttämisestä siten..." Samaa lainkohtaa koskevassa 2 momentin mukaan "Viranomaisen on ylläpidettävä arkistoituja asiakirjoja sellaisissa tietojärjestelmissä ja tiloissa, joissa asiakirjojen saatavuus, säilyminen ja turvallisuus voidaan varmistaa. Huomiona tähänkin muotoiluun, että Viranomaisen voi myös säilyttää tiedonhallintalain (906/2019) 21 § tarjoamin perustein arkistoitavia tietoja alkuperäisessä tai siihen rinnastettavassa käyttötarkoituksessa. Vasta Kansallisarkiston Sapa-järjestelmään siirron myötä em. tiedot muuttuvat arkistoiduiksi.

13§ 2 momentin esitetään, että asiakirjojen siirtovelvoitteesta voidaan poiketa myös, jos se on tarpeen muun asiakirjan tai tietoaineiston luonteeseen liittyvän erityisen syyn vuoksi.

Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan "Asiakirjan luonteeseen liittyviä erityisiä syitä voisivat olla esimerkiksi se, että viranomaisena olisi jo hankkinut tai sillä olisi itsellään käytössä muu arkistoinnin edellytykset täyttävä arkistojärjestelmä taikka, jos sen tietoaineisto on sellaista, ettei sitä kohtuullisesti voida digitoida. Muita asiakirjan luonteeseen liittyviä syitä tulisi arvioida siten, että poikkeaminen olisi mahdollista ja vain perustelluista ja todellisista syistä, jotta arkistoinnin tavoitteet voidaan taata." Poliisihallitus katsoo, että kustannukset ovat yksi tekijä, joka kokonaisuudessaan tulisi ottaa huomioon.

Poliisihallitus esittää huolenaan, että kohtuullisuuden arviointi ei voi jäädä yksin Kansallisarkistolle, vaan myös ko. organisaation esittämällä perusteilla tulee olla relevanssia.

Kaivattaisiin yleisemminkin keskustelua mm. siitä millaisia kustannuksia takautuva digitointi aiheuttaa julkisille organisaatioille. Tässä erityisesti huomioiden myös se, millaisia vaatimuksia digitoinnille voidaan asettaa. Erittäin korkealle tasolle viedyt vaatimukset takautuvalle digitoinnille voivat aiheuttaa erittäin merkittäviä lisäkustannuksia organisaatiolle. Mikäli asiakirjojen laajamittaista digitointia joudutaan tekemään organisaation ydintehtävien

kustannuksella, voi erityisesti nykyisten säästötoimien aikana olla vaikeaa perustella kansalaisille esim. poliisin ydintehtävien ja jokapäiväiseen turvallisuuteen tai lupapalveluihin kohdentuvan resurssien ja vasteaikojen heikentymistä koska em. resursseja kohdennetaan digitointiin?

Tietosuojaa koskevat huomiot esityksestä

Henkilötietojen käsittelyperusteista säädetään yleisen tietosuojalain 6 ja 9 artikloissa. Lakiesityksessä käydään läpi oikeusvertailevaa tutkimusta ja kansallista erityisesti arkistoinnin ja säilyttämisen vaiheita koskevan terminologian osalta. Suomessa on

omaksuttu tulkinta, jonka mukaan arkistoinnin ja säilyttämisen vaiheet tulisi erottaa tiukasti toisistaan. Esityksestä saa vaikutelman, että käsittelyperusteena voisi joissain tilanteissa samaan aikaan olla säilytys ja arkistointi. Yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus mahdollistaa eräin edellytyksin poikkeuksia henkilötietojen käsittelyn periaatteisiin,

rekisteröidyn oikeuksiin ja rekisteröityjen informointiin, mutta näitä poikkeuksia ei sovel

leta tiedonhallintalain mukaisessa säilytyksessä. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan

esityksessä tulisi jatkovalmistelussa todeta, mitä käytännön muutoksia ehdotettu tulkinta

aiheuttaisi lain käytännön soveltajille.

Ehdotetun 13 §:n 1 momentissa säädettäisiin valtion viranomaisten velvollisuudesta siirtää lakiehdotuksen 9 tai 10 §:ssä tarkoitetun päätöksen tai laissa erikseen säädetyin mukaisesti arkistoitavat asiakirjat ja tietoaineistot sähköisessä muodossa kansalliseen arkistotietovarantoon. Kansallisarkiston tietojärjestelmien turvallisuusratkaisut on toteutettu

tasolle IV, eikä Kansallisarkisto ota lainkaan vastaan turvallisuusluokiteltuja tietoja. Pykälän 2 momentti koskisi mahdollisuutta poiketa 1 momentin siirtovelvoitteesta muun muassa tietoturvaan liittyvistä syistä tai tarpeen muun asiakirjan luonteeseen liittyvän erityisen syyn vuoksi. Turvallisuusluokiteltavat asiakirjat ja muut poikkeuksen piirissä olevat

asiakirjat jäävät viranomaisen säilytysvastuulle. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan

tulisi edelleen selkiyttää sitä, mitä tehdään niille tiedoille, jotka on arkistoitava viranomaisessa. Ehdotetun sääntelyn perusteella tulisi myös olla selkeää, minkälainen aineisto on arkistoitava viranomaisessa.

Ehdotetun 13 §:n yksityiskohtaisen perusteluiden perusteella saa käsityksen, että viranomaiset vastaavat samanaikaisesti turvallisuusluokiteltujen asiakirjojensa säilyttämisestä

niiden säilytysajan sekä arkistoinnista. Viranomaisen velvoite samanaikaisesti säilyttää

ja arkistoida tietoaaineistoa johtaa käytännön haasteisiin esimerkiksi tietosuojalainsäädännön osalta, sillä viranomaisen käsitteli samaa tietoa kahden eri käsittelytarkoituksen perusteella, joiden osalta mm. rekisteröidyn oikeudet eroavat. Esityksen perusteella

saa käsityksen, että viranomaiset arkistoivat vaativamman aineiston itse. Tällaisesta aineiston asianmukaisesta arkistoinnista aiheutuu viranomaiselle itselleen kustannuksia.

Esimerkiksi poliisi käsittelee merkittäviä määriä yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan

mukaisia tietoja ja 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja ja joita

on käsiteltävä vähintään TLIV-vaatimusten mukaisesti pitkiäkin aikoja. Tietojen tallettamiseen liittyvistä käytännön toteutuksista ja tietojärjestelmistä riippuen samanaikainen käsittely kahdella eri perusteella voi myös lisätä viranomaisen työmäärää ja johtaa merkittäviin kustannuksiin.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan Kansallisarkiston tulisi kiinnittää huomiota tietoaaineiston kertymiseen, kasautumiseen ja kumuloitumiseen muutenkin, kuin turvallisuusluokittelun näkökulmasta. Tällaisena yhtenä näkökulmana Poliisihallitus tuo esille kansallisen turvallisuuden näkökulman. Esimerkiksi paikkatiedot ja myös muut tiedot voivat

muodostaa myös turvallisuuden kannalta haastavan aineiston. Tällainen muu kuin turvallisuusluokiteltu aineisto voi myös vaarantaa kansallista turvallisuutta.

Ehdotetun 8 §:n 1 momentissa säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta määrittellä

arkistoitavat asiakirjat ja tietoaaineistot tutkimuksellisten tarpeiden perusteella (arvonmääritys). Säännöksen tarkoituksena on selkeyttää, että arvonmäärityksen piiri käsittää

myös erityisiä henkilötietoryhmiä sisältävät asiakirjat. Säännös olisi tarpeellinen, sillä ehdotetun lain 19 §:ssä säädettäisiin kansalliseen arkistotietovarantoon sisältyvien erityisten henkilötietoryhmien käsittelystä tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 8 kohdan säännöksestä poiketen siten, että se kattaisi myös geneettisten tietojen käsittelyn.

Hallituksen esityksen mukaan viranomaisen tulisi kyetä arvioimaan arvonmääritystä varsinkin erilaisista näkökohdista. perusoikeudet ja niiden turvaaminen, tutkimuksen (perustuen kokemukseen siitä, millaisia tietoja tutkimus on tähän asti käyttänyt ja ennakoitiin

tulevaisuuden tutkimustarpeista yhteistyössä tutkimusyhteisöjen kanssa). Ehdotetun pykälän 3 momentissa säädettäisiin henkilötietojen suoja (kuten minimointivelvoite) koskevasta arviointivelvollisuudesta, jonka mukaan rekisterinpitäjän on arvonmäärityksessä

arvioitava riskejä ja arkistoinnin oikeasuhtaisuutta suhteessa yleisen edun mukaiseen

arkistointitarkoitukseen (Kansallisarkiston tehtävä). Kansallisarkisto tekisi ehdotetun lain

9 tai 10 §:n mukaisen päätöksensä kyseisen, viranomaisen tekemän arvonmäärityksen

perusteella. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan arvonmääritys vaikuttaa lakiehdotuksessa esitettyjen useiden eri näkökulmien ja vaatimusten osalta varsin vaativalta tehtävältä. Tältä osin Poliisihallitus tuo esille, ettei arvonmäärityksen kompetenssi välttämättä

kaikilta osin ole viranomaisilla, vaan arvonmääritykseen tarvitaan vahvasti myös Kansallisarkiston näkemyksiä.

Esityksessä ehdotetaan, ettei tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 8 kohtaan sisältyvää geneettisiä tietoja koskevaa rajausta sovellettaisi kansalliseen arkistotietovarantoon sisältyvien tietojen käsittelyyn. Yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan j alakohta

edellyttää säätämään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien suojaamiseksi, kun tietoja käsitellään asetuksen 89 artiklassa säädettyjä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten. Esityksestä ei säännöksestä (19 §) käy

lainkaan ilmi, mitä nämä suojatoimenpiteet nimenomaan geneettisten tietojen käsittelyn

osalta olisivat. Kansallisarkiston veloitteeksi säädettäisiin ylläpitää tietoturvallista käyttöympäristöä, mutta tällainen velvoite on kaikilla rekisterinpitäjillä, jotka käsittelevät henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja. Huomioiden, että ehdotuksessa on tarkoitus säätää käsittelyoikeus myös geneettisille tiedoille, esityksessä ei, huomioiden erityisesti geneettisten tietojen luonne, säädettä tietosuojalainsäädännön edellyttämällä tavalla asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan geneettisten tietojen käsittelystä, käsittelyperusteesta ja erityisistä suojaustoimenpiteistä tulisi säätää täsmällisemmin. Viran omaisilla, kuten poliisilla ja terveydenhuollolla, voi olla myös erityislainsäädäntöä koskien geneettisten tietojen käsittelyä. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, edellyttääkö ehdotus

geneettisten tietojen käsittelystä yleisen edun mukaisissa arkistotarkoituksissa liitelakien tarkastelua.

Niina Uskali, Poliisiylitarkastaja,

Poliisijohtaja Janne Paavolan sijaisena

Ilkka Juola, Ryhmäpäällikkö

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 11.03.2025 klo 10:58. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Opetus- ja kulttuuriministeriö, Lausuntopalvelu.fi

Poliisihallitus

Vuorimiehentie 3, PL 1000, 02151 Espoo

kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi

Puhelin +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780, poliisi.fi

Lounaskorpi Merja
Poliisihallitus