

Lausunto

07.03.2025

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

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

Tuomioistuinvirasto pitää lakimuutoksen keskeisimpiä tavoitteita - asiakirjallisen kulttuuriperinnön sekä tutkimuksellisesti arvokkaiden tietoaineistojen säilyvyyden ja saatavuuden varmistaminen, digitaalisen arkistoinnin edistäminen julkishallinnossa ja digitaalisen tiedonhallinnan huomioiminen arkistoinnissa sekä termien yhdenmukaistaminen muun lainsäädännön kanssa- tärkeinä edistettävänä asioina.

Nyt ehdotetussa laissa tehdään useita viittauksia lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), joka on myös parhaillaan päivitystyön alla.

Esityksen perusteluissa käydään läpi arkistoinnin osalta eri käsittelyperusteita. Käsittelyperusteilla on vaikutuksia rekisteröityjen oikeuksiin arkistoitavan aineiston osalta. Toistaiseksi Euroopan Unionin tuomioistuimessa ei ole ollut ratkaistavana asiaa, joka olisi linkittynyt suoraan henkilötietojen käsittelyyn arkistointitoiminnassa, mutta etenkin arkistoitavan aineiston saatavuutta ja luovuttamista koskevien säännösten osalta on syytä huomioida muun muassa julkisuusperiaatteen soveltamista koskeva ratkaisukäytäntö (kts. mm. C 439/19, Latvijas Republikas Saeima sekä C-740/22 Endemol Shine Finland Oy).

Lausunnon kohteena esityksessä kerrotaan, kuinka tietosuojasetuksen 89 artiklan mukainen tietojen minimointi, kuten pseudonomisointi ja anonymisointi on vaikea toteuttaa itse arkistoitavassa aineistossa. Vaikka seulontapäätös rajaa arkistoitavaa aineistoa, ei se sellaisenaan suoja luonnollista henkilöä, jonka tietoja lopulta on arkistoitavassa aineistossa. Ottaen huomioon

tuomioistuimissa käsiteltävän aineiston sensitiivisyyden, on tietojen minimointiin kiinnitettävä erityistä huomioita silloin, kun arkistoitua aineistoa saatetaan edelleen saataville muuta käyttötarkoitusta varten. Yksittäisen kansalaisen on vaikea vaikuttaa siihen, mitä tietoa hänestä päätyy arkistoon viranomaisten ja muiden arkistolakia soveltavien tahojen toimesta ja tämän vuoksi luonnollisen henkilön henkilötietojen suojasta tulee varmistua erittäin tarkasti niin arkistoinnin yhteydessä (esim. aineiston käsittelyssä hyödynnettävät tekniikat esim. tekoäly), kuin aineistoa edelleen luovutettaessa. Tässä yhteydessä on myös huomioitava muuttunut toimintaympäristö sekä siitä aiheutuvat turvallisuusuhat aineiston jatkokäsittelyn osalta.

Ehdotetun lain 1 §:ssä määritellään lain tarkoitus. Nyt ehdotetulla lailla on tarkoitus varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön sekä tutkimuksellisesti arvokkaiden tietoaineistojen säilyminen ja saatavuus. Edellä mainitut tavoitteiden toteuttaminen tietoturvallisesti sekä huomioiden luonnollisten henkilöiden oikeus henkilötietojen suojaan tulisi myös mainita lain tarkoituksessa (vrt. laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä 1 §).

Ehdotetun lain 7 §:n mukaan viranomaisen on suunniteltava arkistoinnin toteutus osana tiedonhallintaa. Säännöksellä kytkettäisiin arkistointitehtävien toteuttaminen tiedonhallintalakiin ja sen käsitteistöön. Tiedonhallintalaissa tiedonhallinnan vastuut on määritelty viimekädessä tiedonhallintayksikön johdolle. Tulisiko arkistointilaissa harkita vastaavaa? Jos arkistoinnin vastuita ei ole selkeästi määritelty, voiko käydä niin, että se ei ole kenenkään vastuulla?

Suunnitteluvelvoite täytyisi tiedonhallintalain mukaisilla tiedonhallintamallin kuvauksilla. Säilytysaikojen ja arkistoinnin toteutus pelkän tiedonhallintamallin avulla tuo pohdittavaa, koska tiedonhallintamallissa tiedot merkitään tietoaaineistotasolla. Säilytysaikoja annetaan kuitenkin asiakirjatasolla. Sen lisäksi, että tämän hetken tiedonhallintamallin tekniset työvälit ovat vielä sellaisia, niihin kuvaaminen on hankalampaa kuin sähköistä järjestelmää ohjaavaan tiedonohjausjärjestelmään. Edelleen käytännön tarpeisiin tarvitaan eri tasoisia kuvauksia.

Ehdotetun lain 8 §:ssä säädettäisiin viranomaisen vastuusta määritellä arkistoitavat asiakirjat ja tietoaaineistot tutkimuksellisten tarpeiden perusteella. Hyvänä voidaan pitää sitä, että lakiin tuodaan kohdat, jotka arvonmäärityksessä tulee ottaa huomioon. Tämä lisää päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Arvioimiseen tarvitaan edelleen tukea Kansallisarkistolta. Tehtävät ovat vaativia ja vastuullisia, ja niihin tarvitaan erityisosaamista. Pohdittavaksi jää, saavutetaanko yhdenmukaisuutta kuitenkin, kun jokainen taho määrittelee ja arvioi itse?

Säännöksen perusteluissa todetaan, että ” Säännöksen tarkoituksena on selkeyttää, että arvonmäärityksen piiri käsittää myös erityisiä henkilötietoryhmiä sisältävät asiakirjat.” Säännöksessä mainitaan erikseen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaiset erityiset henkilötiedot, mutta tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaisista rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvistä tiedoista ei ole mainintaa, vaikka nämäkin nauttivat korotettua suojausvaatimusta tietosuojanäkökulmasta arvioituna (kts. mm. tietosuojalain (1050/2018) 7 §:n 2 mom). On arvioitava, onko säännöstä tarpeen täydentää näiltä osin.

Ehdotettu säännös edellyttää, että ” Henkilötietoja sisältävien asiakirjojen ja tietoaaineistojen osalta arvonmäärityksessä on arvioitava arkistointitarkoituksessa tapahtuvaan käsittelyyn liittyviä riskejä ja arkistoinnin oikeasuhtaisuutta.” Kun viranomaisen on nimettävä tietosuojavastaava, tulisi arvonmäärityksessä varmistaa myös tietosuojavastaavan osallistuminen tietuoja-asetuksen 38 ja 39 artiklan mukaisesti. Tämä vaatimus on hyvä tuoda esille vähintäänkin säännöksen perusteluissa.

Ehdotetun lain 9 §:ssä Kansallisarkisto päättää viranomaisen arkistoitavista asiakirjoista ja tietoaaineistoista, jollei lailla erikseen toisin säädetä. Kansallisarkiston on osaltaan varmistuttava siitä, että arkistointipäätös tehdään tarpeeksi rajattuun aineistoon ja arvonmäärityksen periaatteiden mukaisesti. Esimerkiksi tuomioistuinsektoria koskien Kansallisarkisto on tehnyt yleisten tuomioistuinten AIPA-tietojärjestelmää koskien päätöksen pysyvästä säilyttämisestä, joka käytännössä johtaa liian laajan aineiston pysyvään säilyttämiseen. AIPA-järjestelmää käytetään päivittäisessä työnteossa lainkäyttöasioiden osalta ja sinne kertyy työtehtävien toteuttamisen kannalta tarpeellista aineistoa, jolla ei kuitenkaan ole tutkimuksellisesta näkökulmasta relevanssia. Näin karkealla tasolla tehty ja koko tietojärjestelmää koskeva pysyvän säilyttämisen päätös on tietosuoja-näkökulmasta erittäin ongelmallinen ja johtaa arkistolain tavoitteiden kannalta tarpeettomaan laajaan tietojen säilyttämiseen.

Kun huomioidaan tuomioistuinten toiminta, edellä esitetty päätös on nostanut esille myös pohdinnan siitä, voidaanko laittomia aineistoja määrätä pysyvästi säilytettäväksi tai tarjota tutkimukselliseen toimintaan, koska tällaista aineistoa käsitellään tuomioistuinten lainkäyttötoiminnassa (esim. salaa kuvattu aineisto tai muut lainvastaiset tallenteet tai aineistot). Näiltä osin, jatkotyössä voi olla syytä säätää selkeästi kiello arkistoida laittomia aineistoja.

Ehdotetun lain 10 §:ssä yleisen arkistointipäätöksen tuominen lain tasolle on hyvä asia, koska silloin varmistettaisiin samankaltaisten asiakirjojen ja tietoaaineistojen yhtenäinen arvonmääritys. Mutta olisi suotavaa, että virastolle jäisi kuitenkin mahdollisuus noudattaa omaa virastokohtaista arkistointipäätöstä, jos sellainen on. Etenkin, jos pysyvää säilytysarvoa arvioitaessa on aiemmin huomioitu tehtävän yhteiskunnallinen merkittävyys, tietojen ainutlaatuisuus, asiakirjatietojen informaatioarvo eli merkitys yhteiskuntaa, yhteiskunnallisia prosesseja ja ilmiöitä dokumentoivina aineistoina. Tuomioistuinten hallinnollisten ja lainkäytön asiakirjoihin ja tietoihin sisältyy paljon edellä mainittua tietoa.

Ehdotetun lain 13 §:ssä pohdintaa herättää se, että Kansallisarkisto päättäisi siirron ajankohdasta, toki viranomaista kuultuaan, ja että siirto voitaisiin toteuttaa tiedonhallintalain 21 §:ssä tarkoitetun säilytysajan kuluessa. Tiedonhallintalain voimaantulosta alkaen on opeteltu säilytysaika-termiä tarkoittamaan juuri säilytysaika alkuperäiseen käyttötarkoitukseen ja kun se päättyy, aineisto joko tuhotaan tai arkistoidaan. Mitä tämä muutos tarkoittaisi viranomaisessa? Miten tuo säilytysaika määriteltäisiin? Virastojen tarpeet tiettyjen säilytysvaiheissa olevien aineistojen, jotka saattavat olla tutkimuksellisesti arvokkaita, hyödyntämiseen voivat kestää pitkänkin aikaa, ja tieto saattaa olla sellaista, että sitä tarvitaan hyvinkin nopeasti.

Jos Kansallisarkisto pystyy päättää tiedonhallintalain 21 §:ssä tarkoitetun säilytysajan kuluessa siirron, miten rekisterinpitäjyyteen liittyvät kysymykset hoidetaan? Tarvittaisiinko kuitenkin viranomaisen suostumus kuulemisen sijaan?

Viranomainen vastaa asiakirjojen ja tietoaineistojen siirtokuntoon saattamisesta. Tuomioistuimilla on

arkistoissaan hyvin mittavasti analogisesti arkistoitua asiakirja-aineistoa. Tuomioistuinten arkistoitavat asiakirjatiedot koskevat pääasiassa niiden päätehtäviä eli lainkäyttötehtäviä ja keskeisempää hallinnollisissa tehtävissä syntyviä asiakirjoja. Arkistoitavan aineiston saattaminen analogisesta muodosta digitaaliseen muotoon Kansallisarkiston antamien hävittämiseen tähtäävien digitointikriteerien mukaan niin, että asiakirjatietojen eheys, autenttisuus, säilyvyys, käytettävyys ja todistusvoimaisuus säilytetään, edellyttää erityistä digitointiosaamista ja tähän tarkoitukseen sopivia laitteistoja. Tuomioistuinvirasto pitää epätodennäköisenä, että digitoinnin edellyttämiä taloudellisia ja osaamisresursseja sekä laitteistoja on mahdollista saada nykyisessä taloudellisessa tilanteessa. Riskinä on, että työtä siirretään pitkälle tulevaisuuteen, se tehdään erillisenä ostopalveluna tai vajaavilla osaamis- ja laitteistoresursseilla. Edellä kuvatut puutteet saattavat johtaa kansallisen kulttuuriperinnön säilymisen vaarantumiseen sekä välillisesti myös asiakirjoissa olevien suojaamista edellyttävien tietojen tietoturvan ja tietosuojan vaarantumiseen. Mahdollista on myös, että aineisto jää Kansallisarkiston arkistotietovarannon ulkopuolelle, mikäli massadigitoinnin mahdollisuutta ei ole. Tai sitten vaihtoehtoisesti vaikeimmin digitoitavat aineistot voitaisiin ottaa vastaan analogisessa muodossa.

Lisäksi tuomioistuimilla on käytössään varsin rajalliset resurssit hallinnollisten tehtävien, kuten asiakirjahallinnon ja arkistotoimen, hoitamiseen. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että käytössä olevat määrärahat saataisiin mahdollisimman tehokkaasti kohdennettua tuomioistuinten pääasiallisiin tehtäviin, eli lainkäyttöön, jotta esimerkiksi kansalaisten oikeusturva ei vaarannu. Myös tätä taustaa vasten Tuomioistuinvirasto pitää tärkeänä, että digitaalisesti arkistoitavien asiakirjojen digitaaliseen muotoon muuttamista koskevat eri vaihtoehdot arvioidaan huolella taloudellisten vaikutusten ja eri ratkaisuvaihtoehtojen osalta.

Ehdotetun lain 15 §:ssä Kansallisarkisto voi ottaa valtion viranomaisen sähköisestä, sisällöltään muuttuvasta tietoaineistosta kopion tutkimuskäyttöä varten (arkistokopio) kansalliseen arkistotietovarantoon, jos tietoaineisto on 9 tai 10 §:ssä tarkoitetun päätöksen tai laissa erikseen säädetyn mukaisesti arkistoitava.

Osin epäselvää on, linkittykö nyt ehdotettu säännös osin kritiikkiin, jota on esitetty lausunnon kohteena olevassa esityksessä useassa kohtaa liittyen tietosuojalainsäädännössä omaksuttuun käsittelyn elinkaariajatuksen, jossa arkistointi on sijoitettu elinkaaren loppupäähän tuhoamisen rinnalle. Vaikka ajatus tutkimuksellisesti arvokkaan aineiston arkistoinnista tulee olla huomioituna jo ennakolta ja koko tiedon käsittelyn ajan, suunnitelma siitä, että tietoaineiston kopiolla luodaan rinnakkainen ”arkistoelämä” ensisijaisessa käyttötarkoituksessa olevan tietoaineiston rinnalle samanaikaisesti, on monella tapaa ongelmallinen.

Kun kopion ottaminen on mahdollista aineistosta, joka on yhä aktiivisessa käytössä, sillä viranomaisella, jonka aineistosta on alun perin kyse, luo nyt ehdotettu säännös riskin sille, että samaa aineistoa luovutetaan niin ensisijaisen viranomaisen, kuin Kansallisarkiston kautta tutkimuksellisiin tarkoituksiin eri ehtojen ja suojatoimien mukaisesti. Erilaiset luovutustavat voivat johtaa suojatoimien kumoutumiseen. Tilanne on epä johdonmukainen, jos määräysvalta aineiston luovuttamisesta on saman aikaisesti eri viranomaisilla, joiden tietojen luovutusta koskee erilainen sääntely. Säännöksen osalta tulisi tarkemmin pohtia se, miten toimitaan, jos alkuperäisen viranomaisen osalta luovutuksen ehdot muuttuvat siitä hetkestä, kun kopio Kansallisarkistolle on toimitettu. Esimerkiksi tuomioistuinsektorilla on ollut tilanteita, joissa julkiseksi tulevan asiakirjan salassapitoaika on päädytty pidentämään aiemmin määritetystä yksityisyyden suojaamiseksi (kts. KKO 2022:24). Samoin syytä on pohtia, että kuinka tunnistetaan, kumman toimijan luovutuksesta on kysymys, jos syntyy tarve myöhemmin selvittää esimerkiksi luovutuksen lainmukaisuutta tai ryhtyä selvittämään tietoturvaloukkaustilannetta. Tilanne voi olla haastava myös siitä näkökulmasta, jos rekisteröidyn oikeudet ja mahdollisuus vaikuttaa käsittelyyn poikkeavat olennaisesti eri rekisterinpitäjien kesken.

Todettakoon vielä, että käsittelyn elinkaariajatus on ennen kaikkea selkeyttävä alkuperäiselle rekisterinpitäjälle, joka ryhtyy keräämään ja käsittelemään henkilötietoja omaa, ensisijaista käyttötarkoitusta varten. Vaikka tiedot säilyvät koko ensisijaisen käsittelyn ajan myös tulevaa arkistointia varten ja niitä voidaan hyödyntää esimerkiksi tilastoinnissa ja tutkimuksen tämän alkuperäisen rekisterinpitäjän myöntämien tietolupien perusteella, ei tällä rekisterinpitäjällä ole välttämättä intressiä käsitellä toisessa, arkistoinnin käyttötarkoituksessa, pidempää aikaa tietoja, vaan ennemminkin päättää oma vastuunsa aineiston lainmukaisen käsittelyn osalta siihen, että se siirretään esimerkiksi Kansallisarkiston vastuulle ja erikseen arkistoinnin käyttötarkoitusta varten. Kiinnitämme huomioita siihen, että säilyttäminen sisältyy käsittelyn määritelmään (tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 2 alakohta), kun taas arkistointi nähdään käyttötarkoituksena henkilötiedoille (vrt. tietosuoja-asetuksen 5 art. 1 b ja e alakohdat).

Ehdotetun lain 20 §:ssä säädetään katseluyhteyden avaamisesta. Säännöksen 2 momentissa viitataan ”rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen luovuttamisesta.” Huomautamme, että 10 artikla on korjattu muotoon ”Rikostuomioihin ja rikoksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely” tietosuoja-asetuksen konsolidoitussa versiossa ja vastaava korjaus on huomioitu myös tietosuojalain 7 §:ssä.

Koska ehdotetun katseluyhteyden kautta mahdollistettaisiin pääsy yksityisten kansalaistenkin näkökulmasta huomattavan laajaan tietoaaineistoon, tulisi säännöstä tarkastella tarkemmin myös tietosuoja-asetuksen 23 artiklaa vasten.

Kumpula Pasi
Tuomioistuinvirasto

Immonen Jaana
Tuomioistuinvirasto