

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

Kansaneläkelaitoksen lausunto lausuntopyyntöön luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

1 Arkistolain muutokset

Kansaneläkelaitos pitää erittäin hyvänä ja tarpeellisena sitä, että arkistolainsäädäntöä uudistetaan vastaamaan nykyisen digitalisaation ja tiedonhallinnan vaatimuksia sekä muuta lainsäädäntöä.

Kela huomauttaa, että esityksen kokonaistaloudellisesta arvioinnista puuttuvat konkreettiset laskelmat. Täten esityksessä ei kuvata, mikä on keskitetyn kansallisen arkistotietovarannon tuoma säästö, kun vain pieni osa tiedosta on arkistoitavaa.

Yksityiskohtaiset huomiot

Lain soveltamisalasta säädetään 2 §:ssä. Kela katsoo, että lain soveltamisala on epäselvä, koska sen perusteella laki kohdistuu vain viranomaisten asiakirjojen ja tietoaineistojen arkistointiin, mutta laki koskee myös yksityisiä arkistoaineistoja (3 Luku).

Kansaneläkelaitos kiinnittää huomiota siihen, ettei lakiluonnoksessa oteta kantaa Kansallisarkiston toimivaltaan päättää yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon aineistojen arkistoinnista. Tällä hetkellä Kansallisarkistolla ei ole toimivaltaa tehdä päätöksiä ko. aineistojen arkistoinnista. Jos esityksessä ei oteta kantaa asiaan eikä Kansallisarkistolle säädetä toimivaltaa päättää asiasta, esimerkiksi Kelan toimintansa päättäneiden yksityisten sote-palvelunantajien potilas- ja asiakasasiakirjojen arkistointipalvelusta tulisi alkaa poistamaan aineistoja asiakastietolain (703/2023) mukaisten säilytysaikojen mukaisesti. Yksityisen terveydenhuollon ja työterveyshuollon aineistolla

on yleisesti nähty arkistollista arvoa ja tätä on myös STM tuonut esiin esityksessään potilasasiakirjojen seulonnasta (VN/3299/2024), joten Kansaneläkelaitos näkee ongelmallisena sen, ettei esityksessä oteta kantaa asiaan.

Määritelmiä käsitellään lakiluonnoksen 3 §:ssä. Kyseisessä pykälässä ei kuitenkaan ole määritelty termejä ”viranomainen”, ”viranomaisen asiakirja” ja ”arkistointi”. Viranomainen ja viranomaisen asiakirja on määritelty toisaalla laissa, mutta ei nimenomaisesti määrittelyn alla. Arkistointi-termiä ei ole lakiluonnoksessa määritelty lainkaan, vaikka sen määrittelemine olisi hyvin tärkeää, koska koko lakiluonnos käsittelee arkistointia.

Lakiluonnoksessa ei ole käytetty lainkaan termiä ”arkisto”. Termiä olisi hyvä käyttää, koska se esiintyy julkisuuslaissa. Termi pitäisi myös määritellä, jotta vältetään sekaannuksilta.

Lakiluonnoksessa on määritelty kansallinen arkistotietovaranto, joka tarkoittaa Kansallisarkiston hallussa ja määräysvallassa olevia arkistoituja asiakirjoja ja tietoineistoja. Lakiluonnoksessa ei kuitenkaan käsitellä lainkaan tilanteita, jolloin tiedonhallintayksikkö lähtökohtaisesti tai pääsääntöisesti toimii itse arkistona tai arkistojana. Nämä tilanteet tai kriteerit tulisi kuitenkin kuvata lyhyesti pykälätasolla sekä tarkemmin perusteluissa. Olisi hyvä tarkentaa lain sallimia tilanteita tai kriteerejä, jotka koskevat tiedon-hallintayksikön toimimista itse arkistona.

Lakiluonnoksen 8 §:ssä todetaan, että ”Viranomaisen tulee määritellä arkistoitavat asiakirjat ja tietoineistot tutkimuksellisten tarpeiden perusteella (arvonmääritys).” Kansaneläkelaitos esittää huolensa siitä, onko viranomaisilla osaamista määrittää asiakirjallisen tiedon tutkimuksellisia tarpeita.

Kansaneläkelaitos kiinnittää huomiota myös termiin tutkimukselliset tarpeet. Se on terminä hyvin kapea, ja rajaa pois muut mahdolliset arkistoinnin tarpeet, kuten kulttuurihistorialliset tarpeet.

Kansaneläkelaitos pitää erittäin hyvänä ja kannatettavana sitä, että arvonmäärityksen kriteereistä sääde-tään jatkossa suoraan laissa (8 §) ja että kriteereissä on otettu huomioon myös tietosuojanäkökohdat. Kuten esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa käy ilmi, laintasoinen sääntely edistää päätök-senteon läpinäkyvyyttä arkistoinnissa, joka merkitsee poikkeusta tiettyihin rekisteröityjen oikeuksiin.

Jossain määrin ongelmallista on kuitenkin se, että esitetyt arvonmäärityksen perusteet ja niitä koskevat yksityiskohtaiset perustelut vastaavat lähes yksi yhteen kriteereitä, jotka on esitetty Kansallisarkiston arvonmääritys- ja seulontapolitikassa. Ko. kriteerit on tyypillisesti päivitetty muutaman vuoden välein, ja käsityksemme mukaan Kansallisarkisto on päivittämässä ne vuoden 2025 aikana. Kriteerien kirjoittaminen lain tasolle esitetyllä tarkkuudella voi siten muodostaa esteen arvonmäärityksen teorian ja käytännön kehittymiselle. Arvonmäärityksen kriteerit voisi olla perusteltua kirjoittaa lakiin ehdotettua yleistasoemmin. Kansallisarkisto voisi arvonmäärityspolitiikassaan täsmentää kriteereitä.

Lain siirtymäsäännöksen (25 §) mukaan säädettävän lain kanssa ristiriitaiset määräykset ja päätökset kumoutuvat. Ehdotetun 9 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan ”aikaisempi päätös voi olla osin tai kokonaan vanhentunut myös tiedonhallinnassa tapahtuneiden muutosten tai 8 §:n mukaisessa arvon-määrityksessä arvioitavien tietosuojalainsäädännön ja sen tulkintakäytännön muuttumisen vuoksi” (HE, s. 53-54).

Kansaneläkelaitos kiinnittää huomiota siihen, että Kansallisarkisto ei perinteisesti ole seulontapäätöksissä tai niiden perustelumuiotioissa viitannut tietosuojaseikkoihin. Systemaattisesti

tietosuojakysymyksiin on alettu viitata 2020-luvun taitteessa, mutta tällöinkin kyse on ollut lähinnä arkistoinnin yleisen edun mukaisuutta koskevasta fraasista. Lain esitöissä tulisi tarkemmin ottaa kantaa siihen, missä tilanteissa aiemmin annettujen seulontapäätösten voi katsoa kumoutuneen uuden lain myötä.

Erityistä henkilötietoryhmien laajamittaista arkistointia luonnehditaan perustelumuiustiossa korkeaksi riskiksi, minkä vuoksi siitä tulisi pyytää TSV:n lausunto. Nähdäksemme tästä menettelystä tulisi säätää erikseen suoraan lain tasolla. Olisi myös hyvä, että perusteluissa avattaisiin tarkemmin sitä, mitä tarkoitetaan laajamittaisilla erityisten henkilötietojen käsittelyllä. Esitöissä tulisi olla esimerkkejä, jotka konkretisoivat tätä velvoitetta.

Fyysisen ilmentymän kulttuurihistoriallisen arvon määrittämisen vastuu on siirtymässä tiedonhallintayksikölle (12 § yksityiskohtaiset perustelut, s. 12 ja s. 58). Tämä on ollut Kansallisarkiston ydinosaamista. Miten tämän määrittelytehtävän arvioidaan onnistuvan tiedonhallintayksiköissä, varsinkin ottaen huomioon, ettei kriteereistä ole laissa eikä esitöissä.

Kansaneläkelaitos pitää hyvänä sitä, että lakiluonnoksessa esitetään, että siirtovelvollisuus pysyy yhä valtion viranomaisilla, eikä Kansaneläkelaitoksella ole velvollisuutta siirtää arkistoaineistoja kansalliseen arkistotietovarantoon. Positiivista on se, että 14 §:n nojalla meillä on kuitenkin mahdollisuus siirtää tieto-aineistoja sinne.

Lakiluonnoksen 13.2 §:ssä puhutaan siitä, että valtion viranomaiset voivat poiketa turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen siirtovelvollisuudesta. Laissa olisi hyvä ottaa huomioon myös muille viranomaisille saa-puneet valtion viranomaisten turvallisuusluokitellut asiakirjat ja se, miten niiden suhteen tulee toimia. Lisäksi muilla viranomaisilla saattaa olla turvallisuusluokittelua vastaavia omia luokituksiaan. Epäselvää on, miten niiden suhteen tulee toimia, kun muu viranomainen on siirtämässä aineistoja Kansallisarkistoon.

Kansaneläkelaitos kiinnittää kriittistä huomiota hallituksen esityksessä kuvattuun elinkaarimalliin, joka ilmenee etenkin lain 13.3 §:ssä. Perustelumuiustiossa todetaan useaan otteeseen, että Suomessa omaksuttu tiedon elinkaaren malli ei ole tietosuojaa-asetuksen edellyttämä ja että se on asetuksen kanssa jopa risti-riidassa. Perustelumuiustiossa tällä viitataan kansalliseen sääntelyratkaisuun, jossa tiedon säilytys- ja arkistointivaiheet on erotettu toisistaan tiukasti kahdeksi toisiaan seuraavaksi elinkaaren osaksi. Esimerkiksi ruotsalaiseen käytäntöön viitaten hallituksen esityksessä todetaan, että arkistointivaiheeseen siirtynyttä (henkilö)tietoa voitaisiin edelleen käyttää myös siinä tarkoituksessa, johon tiedot alun perin kerät-tiin. Suomessa taas on kansallisesti tulkittu, että tämä ei olisi mahdollista (HE, s. 12-17, 36-37).

Aiemmasta poikkeava elinkaarimalli ilmenee ehdotetun lain 13.3 §:ssä sekä sitä koskevissa tulkinnoissa. Säännöksen mukaan ”Kansallisarkisto päättää viranomaista kuultuaan [kansalliseen arkistotietovarantoon siirtämisen] ajankohdasta. Siirto voidaan toteuttaa tiedonhallintalain 21 §:ssä tarkoitetun säilytys-ajan kuluessa. Viranomainen vastaa asiakirjojen ja tietoaineistojen siirtokuntoon saattamisesta, siirron toteuttamisesta ja siitä aiheutuvista kustannuksista. Siirron voi toteuttaa yhteisestä tietovarannosta tai tietojärjestelmästä vastaava viranomainen.” Perustelumuiustiossa täsmennetään, että siirrettyjen tietoaineistojen säilytysaika päättyisi siirtoon (HE, s. 19, 60). Lisäksi perustelumuiustiossa todetaan, että kansallisessa arkistotietovarannossa aineistoja käsiteltäisiin yksinomaan arkistointitarkoituksessa. Kuitenkin viranomainen voisi hakea taustatiedot arkistotietovarannosta ja avata asian uudelleen omassa järjestelmässään (HE, s. 19). Arkistoituja tietoja käytettäisiin siis siinä tarkoituksessa, johon ne alun perin kerät-tiin.

Perustelumuistion mukaan ehdotettu 13.3 § sovittaa arkistointilain ja tiedonhallintalain yhteen tavalla, joka purkaa säilytyksen ja arkistoinnin välisen vaihejaon (HE, s. 32). Kansaneläkelaitos ei sinänsä vastusta vaihejaon purkamista tai loiventamista, sillä laitos on omassakin toiminnassaan havainnut, että tiukka vaiheiden erottelu on haastavaa etenkin tiedon toisiokäytön näkökulmasta. Kansaneläkelaitos pitää kuitenkin rekisteröityjen oikeuksien kannalta erittäin ongelmallisena sitä, jos arkistoitu tieto voisi esitöissä kuvatulla tavalla ”hypätä” käytettäväksi alkuperäisessä käyttötarkoituksessa. Arkistointi on itsessään poikkeus säilytyksen rajoittamisen periaatteeseen (TSA 5 art), ja monet rekisteröidyn oikeudet päättyvät säilytysajan päättyessä. Tällainen oikeus on esimerkiksi rekisteröidyn tarkastusoikeus. Lakiehdotuksessa kuvattu menettely tekee säilytysajan käsitteestä kokonaisuudessaan epäselvän ja heikentää sen merkitystä rekisteröidyn suojoitena.

Säännös ei suoraan koske Kansaneläkelaitosta, koska Kansaneläkelaitos ei ole valtion viranomainen, mutta kuitenkin se sekoittaa tiedon elinkaarimallia myös muissa kuin valtion viranomaisissa. Pidämme ongelmallisena sitä, että elinkaaresta ei säädetä täsmällisesti lain tasolla vaan elinkaarta koskevat tulkinnat on tehtävä voimakkaasti esitöihin nojautuen. Erityisen ongelmalliseksi tämän sääntelyratkaisun tekee se, että kuten perustelumuistiossa todetaan, asiaa on kansallisesti tulkittu aiemmin toisin (HE, s. 12-13). Ongelmallista on myös se, että lakiluonnoksessa ei oteta huomioon tiedon elinkaarta muissa kuin valtion viranomaisissa, vaikka esitöillä on vaikutus tiedon elinkaaren tulkintaan myös muualla.

Kansaneläkelaitos huomauttaa, että Kansallisarkistolle säännöksessä esitetty toimivalta päättää siirron ajankohdasta ei estäisi viranomaista muuttamasta aikaisemmin määrittämänsä säilytysaikaa lyhyemmäksi (HE s. 60). Käytännössä riittävää olisi siis se, että viranomainen itse päättäisi lyhentää säilytysajat, jotka ovat osoittautuneet alkuperäisen tarkoituksen kannalta liian pitkiä. Kansaneläkelaitoksen näkemyksen mukaan ehdotettu toimivalta antaisi Kansallisarkistolle käytännössä tehtäviä myös ns. määräaikaisten säilytysaikojen määrittämisessä valtion hallinnossa. Juuri tästä tehtävästä Kansallisarkisto halusi itsekin eroon vuoden 1994 arkistolakia säädettäessä. Vielä vuoden 1981 arkistolaisissa kaikki säilytysaikojen määrittely kuului Kansallisarkiston (valtionearkisto) tehtäviin.

Ehdotettu arkistointilaki olisi suhteessa tiedonhallintalakiin erityislaki (21 § yksityiskohtaiset perustelut, s. 73). Tämä tarkoittaisi, että arkistointilaki olisi ensisijainen suhteessa tiedonhallintalakiin. Näitä lakeja tulisi nähdäksemme käsitellä keskenään tasa-arvoisina.

2 Tiedonhallintalain muutokset

Kela katsoo, että ehdotetut muutokset tiedonhallintalain 21 §:ään ovat sinänsä hyväksyttäviä.

Kela katsoo, että tietoaaineistojen tuhoamisen viipymättömyyttä koskeva velvoite on käytännön työssä osoittautunut harhaanjohtavaksi: tosiasiaa tietoaaineistot hävitetään tiettyjen syklien mukaisesti esimerkiksi kerran päivässä, viikossa, kuukaudessa tai vuodessa. Kansaneläkelaitos on kuitenkin huolissaan siitä, että tuhoamisen viipymättömyysveloitteen poistamisen myötä syntyy vaikutelma, ettei tuhoaminen kokonaisuudessaan ole kovin merkittävä velvoite. Säilytyksen rajoittamisen kannalta se on kuitenkin välttämätön toimenpide, mikäli tietoa ei ole määrätty arkistoitavaksi.

Valli-Lintu Auli
kela