

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

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntöä luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että nyt lausunnoilla olevassa lainsäädäntöehdotuksessa ei aseteta kunnille uusia velvoitteita. Pidämme hyvänä sitä, että päällekkäisyys tiedonhallintalain kanssa on vähentynyt ja käsitteistö lakien yhteiskäyttöä ajatellen on selkiytynyt. Pysyvän säilyttäminen -termin korvaa arkistointi, joka tosin on jätetty määrittelemättä esityksessä. Arkistointi -käsitteen käyttö on aiheuttanut aiemmissä kommentoinneissa paljon epäselvyyttä, jolloin sen määritelmälle saattaisi olla nimenomaan arkistointi-laissa kysyntää. Esityksestä ovat jääneet pois asianhallintaan vakiintuneet termit asiakirjahallinto, arkistonmuodostaja ja arkistotoimija sekä arkistonmuodostussuunnitelma. Mukaan on tullut käsitteenä mm. tiedonhallintalaissa käytetty ja kommentoinneissa toivottu tietoaineisto -käsite. Pidämme näitä muutoksia hyvänä. Kuntalaissa tosin esiintyy edelleen termi asiakirjahallinto, ohjaten kuntien asiakirjahallinnon järjestämistä. Nyt esitetyt muutokset tukevat pitkässä juoksussa tiedonhallinnan kokonaisuuden selkiytymistä. Hyvänä pidämme myös sitä, että lakiehdotus kannustaa arkistoinnin suunnitelmallisuuteen, mutta ei lukitse tiettyä suunnitelmamuotoa.

Kunnat ovat pitäneet hyvänä tukeutumista julkisuuslain mukaiseen viranomaisen asiakirjaan (6 §) sen vakiintuneen luonteen vuoksi. Nyt tehdyssä esityksessä ei nähdä tarvetta päivittää julkisuuslakia näiltä osin. Sisäisen työskentelyn asiakirjojen osalta asiaa on kuitenkin mietitty julkisuuslain ajantasaistamista pohtivassa mietinnössä, jossa luovuttaisiin sääntelyn yhteydestä arkistolakiin. Arkistointilainsäädännön sijaan kohdassa viitattaisiin jatkossa tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin 2-5 kohdan mukaisiin perusteisiin tiedon säilytystarpeen arvioinnista. Näkisimme jatkopohdintojen

arvoisena sen, että viranomaisen asiakirjaksi voisi katsoa muitakin kuin arkistoitaviksi määrättyjä sisäisiä työskentelyasiakirjoja.

Emme kuitenkaan pidä onnistuneena ehdotetun arkistointilain 6 §:n julkisuuslain määritelmistä poikkeavaa määritelmää viranomaisen asiakirjasta. Viranomaisen asiakirja on julkisuuslain keskeinen määritelmä, ja myös oikeusministeriön työryhmän julkaiseman uuden julkisuuslain ehdotuksessa määritelmällä on keskeinen rooli. Oikeuskäytännössä viranomaisen asiakirja oikeudellisena määritelmänä on tulkittu vahvasti julkisuuslain lähtökohdista. Toivomme, että sekaannuksen ja epäselvien tulkintatilanteiden välttämiseksi arkistolaissa ei käytettäisiin julkisuuslain kanssa päällekkäistä, mutta sisällöllisesti poikkeavaa määritelmää.

Pykälässä 7 säädettäisiin viranomaisen arkistoinnin suunnittelua koskevista velvollisuuksista. Voimassa olevan lain 9 §:n kirjaus kunnanhallituksen vastuusta jäisi pois. Pykälän mukaisesti kunnanhallitus määrää sen viranhaltijan tai toimihenkilön, joka johtaa kunnan arkistointia ja arkistonmuodostusta sekä huolehtii pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Kuntien tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnon järjestämisen osalta esityksessä tukeudutaan kuntalain (410/2015) 90 §:n mukaiseen valtuuston hyväksymään hallintosääntöön. Kunnille jätettyä liikkumavaraa velvollisuuksien toteuttamiseen pidetään lähtökohtaisesti hyvänä, kunnat tarvitsevat kuitenkin tukea erityistä asiantuntemusta vaativiin arkistointi- ja arvonmääritystehtäviin.

Arvonmäärityksen perusteista ei ole säädetty voimassa olevassa arkistolaissa, nyt tätä näkökulmaa on tuotu lakiesityksen pykälään 8. Kuntaliitto haluaa tässä yhteydessä korostaa, että kukin arkistoinnista vastaava viranomaislainen tuntee parhaiten asiakirjojen säilytystarpeen virkatehtäviensä hoidon tukena sekä tehtäväalueeltaan koskevien säädösten ja määräysten vaikutuksen asiakirjojen säilytystarpeeseen oikeusturvan takaamiseksi. Arkistointia toteutettaessa tietojen tarkastelukulma kuitenkin muuttuu tieteelliseen ja muun tutkimuksen tarpeisiin liittyvään tietoon. Jotta tutkimukselliset ja analogisen muodon säilyttämisen tarpeet tulisi arvonmäärityksessä aidosti huomioituiksi, kannatamme näiden osapuolten tiivistä vuoropuhelua jo hyvin varhaisessa vaiheessa tiedon elinkaarta.

Pykälän 9 momentin 1 mukaan Kansallisarkisto päättäisi viranomaisen arkistoitavista asiakirjoista ja tietoaaineistoista, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Pidämme hyvänä yleistä arkistointipäätöstä koskevaan pykälään (10§) tehtyä kirjausta siitä, että Kansallisarkiston on varmistettava, että osallisilla viranomaisilla on mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä asiakirjojen ja tietoaaineistojen arvonmääritykseen vaikuttavista seikoista. Mikäli tässä yhteydessä tarkoitetaan nimenomaisesti päätösesityksen tehneitä osallisia, pidämme tärkeänä tuoda esiin, että kuulemisia olisi tehtävä laajemmin päätöksen vaikutuspiirissä oleville osallisille, esimerkiksi kunnille. Näemme myös kannatettavana monipuoliset mahdollisuudet tehdä päätösesityksiä sekä päätösten yhdenmukaisuuden varmistamisen. Kiinnitämme kuitenkin huomiota lakiesityksen kirjaukseen laajasti viranomaisia edustavasta tahosta. Tulkitsemme kirjauksen rajaavan pois yksittäisen kunnan, esimerkiksi suuren kaupungin mahdollisuudet tehdä halutessaan esityksiä ja tätä rajausta Kuntaliitto ei pidä kannatettavana.

Kunnat ovat pitäneet tärkeänä sisällyttää lakitekstiin maininnan arkistointiin soveltuvista tiloista. Nykyisen arkistolain 12 §:ssä on säädetty, että "Pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja on säilytettävä sellaisissa arkistotiloissa kuin arkistolaitos erikseen määrää." Tarkemmat vaatimukset ovat sisällyneet Kansallisarkiston määräykseen ja ohjeeseen arkistotiloista. Vaikka sähköiseen arkistointiin tukeudutaan entistä enemmän, pitäisimme kuitenkin suositeltavana, että arkistotilojen osalta olisi saatavilla jatkossakin määräyksiä ja ohjeita.

Säilytyspalvelu vs. Kansallinen arkistotietovaranto

Kuntien tietoaineistoja siirretään yhä enenevässä määrin kansallisiin tietovarantoihin ja sitä mukaa, kun näistä tehdään esitetyn lain (13 §) veloitteiden mukaisesti tietosiirtoja arkistotietovarantoon, tulee kuntien velvollisuuksia säilyttää ja arkistoida vastaavia tietoja arvioida uudelleen. Sähköisessä muodossa tehtävän siirron voi toteuttaa yhteisestä tietovarannosta tai tietojärjestelmästä vastaava viranomaisena. Siirtävä viranomaisena voisi toimia muiden viranomaisten tai rekisterinpitäjien lukuun, mikä edellyttää viranomaisten sopimista siirrosta ja siihen liittyvistä vastuista ja menettelyistä, ellei vastuista ja menettelyistä ole erikseen laissa säädetty. Kunnat tarvitsevat tukea näihin sopimusmenettelyihin.

Erityisesti pohdintaa aiheuttavat lakiesityksen lukuihin 4 ja 5 liittyvät seikat, palveluiden uuden luonteen vuoksi. Kuntien kannalta on keskeistä tietää, miten vastuut jakautuvat ja mitä oikeuksia kunnalla on tietoon, kun aineistoja on siirretty Kansallisarkiston haltuun. Säilytysvaiheen aikana kunta toimii edelleenkin rekisterinpitäjänä (21 §), arkistointivaiheeseen siirryttäessä Kansallisarkistolle siirtyy määräysvalta aineistoon sekä rekisterinpitäjäys (14 §).

Kuntien/sopimusosapuolien oikeus Kansallisarkiston palveluun säilyttöön myöhemmin arkistoitavaan tietoon, tai paluuseen jo kertaalleen arkistoidun tiedon äärelle jää esityksessä hieman hämäräksi. Pidämme tärkeänä, että sopimusosapuolille olisi laissa määritelty tiedonsaantioikeus vähintäänkin itse tuottamaansa tietoon. Muutoin kunnat joutuvat erikoiseen asemaan suhteessa muihin julkisen hallinnon viranomaisiin. Edelleen pyydämme huomioimaan, että viranomaisten kasvavat tietotarpeet eroavat tutkijoiden tietotarpeista ja Kansallisarkiston resurssit tässä tietomassan myötä kasvavassa tehtävässä tulee varmistaa ennakkoiden. Kunnat tarvitsevat tukea sähköisen säilyttämisen ja -arkistoinnin palvelujen käyttöönotossa ja voisivat hyötyä myös yhteisistä sopimusmalleista.

Pykälän 15 (arkistokopio) on tarkoitus mahdollistaa sopimusperusteisesti edelleen sisällöltään muuttuvien tietoaineistojen siirtämisen tutkimuskäyttöä ajatellen Kansallisarkiston arkistotietovarantoon. Myös kunnissa on tilanteita, joissa määritelty säilytysaika on pitkä suhteessa aineistojen tosialliseen käyttöön niiden ensisijaiseen käyttötarkoitukseen. Pidämme hyvänä, että kunnille avautuu esityksessä sama mahdollisuus, mutta ei velvoittavuutta. Samaan aikaan säilytysaikana tapahtuvien arkistosiirtojen nähdään kuitenkin sotkevan tiedonhallintalain myötä

syntyneitä ajatuksia siitä, että arkistointi tai tuhoaminen tapahtuu vasta säilytysajan päättyessä. Kun tiedon elinkaarta tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena, tietojen siirtäminen Kansallisarkiston haltuun niiden elinkaaren eri vaiheissa ja eri käyttötarkoituksiin tulee toteuttaa niin, että vastuukysymyksistä ei jää tämänkään osalta epäselvyyksiä.

Perustelut Kansallisarkiston oikeuteen julkisuuslain 34 §:n estämättä periä asiakirjan sähköpostitse antamisesta maksuja vaikuttavat perusteluilta varmistaa resursseja tietopyyntöjen hoitamiseen. Tietopyyntöihin kuvattu toimintamalli ei juurikaan eroa muiden viranomaisten tietopyyntöprosesseista.

Esitettyyn arkistointilakiin on kirjoitettu Kansallisarkistolle oikeus (23 §) saada tehtäviensä toteuttamiseksi välttämättömät selvitykset sekä tarpeelliset tiedot arkistoinnin ja arkiston ylläpidon järjestämisestä sekä tietoa tiedonhallintamallista. Ehdotetussa pykälässä Kansallisarkiston tiedonsaantioikeus on sidottu sen ehdotetun lain 9 tai 10 § nojalla tekemään päätökseen arkistoitavista asiakirjoista ja Kansallisarkistolain 22 §:n mukaisen arviointitehtävän hoitamiseen. Tietojen olisi myös oltava välttämättömiä ja tarpeellisia asianomaisen toiminnan kannalta sekä oikeus on rajattu arkistoinnista annetun lain 3 § viranomaisten asiakirja-aineistoihin. Käytännössä tiedonhallintamallit ja tiedonohjaus-/asianhallintasuunnitelmat elävät vielä kunnissa monin paikoin rinnakkaiseloa ja tietoa-aineistotasoon tukeutuessaan tiedonhallintamalli koetaan kunnissa riittämättömäksi toiminnan ohjauksen välineeksi. Herääkin pohdinta siitä, olisiko lainsäädäntötasolla mielekkäämpää puhua esimerkiksi toimintaympäristön tiedonhallinnan kuvauksista, jolloin tiedonhallinnan toimintatapojen kehittyessä ei olisi tarvetta päivittää nykyiseen malliin useita eri lakeja.

Tietosuoja

Ehdotetun arkistolain 14 §:n mukaan kunnalla on mahdollisuus siirtää tietoa-aineistoja Kansallisarkiston kansalliseen arkistotietovarantoon. Ehdotetun 19 §:n mukaan Kansallisarkisto toimii kansallisen arkistotietovarannon rekisterinpitäjänä. Lisäksi ehdotetun 21 §:n mukaan kunta voi siirtää tietoa-aineistoja alkuperäisen käyttötarkoituksen aikana ylläpidettäväksi Kansallisarkistolle, jolloin kunta hallituksen esitysluonnoksen perusteluiden mukaan jää rekisterinpitäjäksi.

Ehdotuksesta jää epäselväksi, tallennetaanko ja säilytetäänkö § 21:n mukaiset tiedot erikseen ehdotetun 4 luvun kansallisesta arkistotietovarannosta. Jos Kansallisarkisto käsittelee § 21 mukaiset tietoa-aineistot erikseen kansallisesta arkistotietovarannosta, ehdotettu sääntely ei ota tarkempaa kantaa siihen missä, miten tai kuinka kauan Kansallisarkisto näitä tietoja käsittelee, vaan viittaa sopimusperusteisuuteen.

Toteamme, että mikäli § 21 mukaiset tietovarannot säilytetään teknisesti samassa ratkaisussa Kansallisen arkistotietovarannon osalta, sovelletaan näidenkin tietojen osalta 19 §:ää

Kansallisarkiston rekisterinpitäjyydestä. Epäselvyyksien välttämiseksi tulisi lakiin ottaa tarkemmat säännökset 21 §:n mukaisten tietoaaineistojen käsittelystä Kansallisarkistossa.

Ehdotuksen mukaan kunta jää 21 §:n tietovarantojen osalta rekisterinpitäjäksi ja Kansallisarkisto toimii säilytyksen aikana henkilötietojen käsittelijänä. Yleisen tietosuoja-asetuksen (679/2016) mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan tahoja "joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot". Jos rekisterinpitäjyys ei ole määritelty lailla, rooleja määritellään lähtökohtaisesti toiminnallisesti EDPB:n ohjeiden mukaisesti (EDPB ohje 07/2020).

Tilanteessa, jossa kunta siirtää tietoaaineistoja Kansallisarkiston säilytettäväksi on kunnan mahdollisuudet vaikuttaa henkilötietojen käsittelyn tarkoituksiin ja etenkin keinoihin heikot. Tietosuoja sääntelyn mukaan kunnan tulisi voida velvoittaa Kansallisarkistoa toimimaan kunnan vaatimusten mukaan niin ikään tietosuojan kuin tietoturvan osalta, jotta kunnan rooli rekisterinpitäjänä olisi myös toiminnallisesti paikkaansa pitävä. Todellisuudessa kunnan vaikutusmahdollisuudet Kansallisarkiston säilytyksessä oleviin henkilötietojen käsittelyyn eivät olisi tietosuojan toiminnallisen tarkastelun vaatimalla tasolla.

Sen sijaan rekisterinpitäjyys säilyttäisi kuitenkin vastuut henkilötietojen käsittelystä kunnassa. Mikäli esimerkiksi käsittelyssä tapahtuisi virhe, olisi kunta ensisijaisesti tästä vastuussa tietosuojasääntelyn mukaisesti. Kuntaliitto vaatii, että rekisterinpitäjyyden kohdentamista 21 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa tarkastetaan ja määritellään kuntien kannalta toiminnallisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Katsomme, että kyseeseen voisi esimerkiksi tulla yhteisrekisterinpitäjyys, jolloin vastuu käsittelystä olisi jaettu ja jolloin säilytyssovimuksessa sovittaisiin myös rekisterinpitäjän velvollisuuksien jakamisesta.

Tietosuojan osalta toteamme lisäksi, että rekisterinpitäjyyden ja roolitusten lisäksi ehdotettu lainsäädäntö vaikuttaa myös henkilötietojen käsittelyperusteisiin. Päätteessään viranomaisen arkistoitavista asiakirjoista ja tietoaaineistoista, päätöksessä otetaan myös kantaa yleisen edun mukaiseen arkistointitarkoitukseen. Tässä tilanteessa päätetään myös, että osa rekisteröidyn oikeuksista väistyy ja niiden tilalle tulee rekisterinpitäjän velvollisuus ylimääräisiin suojakeinoihin.

Esityksessä ei ole otettu kantaa arkistotarkoituksessa tapahtuvassa käsittelyssä tietosuojasääntelyn mukaisiin suojakeinoihin. Esityksessä ei ole myöskään tietosuojan näkökulmasta käsitelty tilannetta, jossa arkistoituja tietoja edelleen poikkeuksellisesti käytetään alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Epäselväksi jää, täytyykö näissä tilanteissa palauttaa käsittelyperuste ja sen myötä myös rekisteröidyn oikeudet, vai ovatko käsittelyperusteet arkistoinnissa päällekkäisiä.

Huomautamme myös, että tietosuojan kannalta jää epäselväksi henkilötietojen käsittelyperusteet ja rekisteröityjen oikeudet siinäkin tilanteessa, että kunta ei 14 §:n mukaisesti siirrä tietojaan Kansalliseen arkistotietovarantoon. Lainsäädännön lähtökohtana on tässäkin tilanteessa mahdollinen päällekkäinen käyttötarkoitusten käyttö, jolloin tietosuojan kannalta toivomme tarkempaa kantaa käsittelyperusteisiin, rekisteröidyn oikeuksiin sekä tarvittavien suojakeinojen laatuun ja käyttöön.

Muutosesitykset tiedonhallintalakiin

Nyt tehdyssä esityksessä näkyy paljon peräänkuulutettu tiedonhallinta- ja arkistointilakien välillä tehty ristitarkastelu/yhteistyö. Lainsäädännön yhteentoimivuuden näkökulmasta kannatamme arkistotoimi -käsitteen poistamista tiedonhallintalaista. Tiedonhallintalakia koskevassa muutosesityksessä arkistointi on tuotu kiinteäksi osaksi tietoaaineistojen elinkaarta. Pykälään 5 esitetyt arkistointia koskevat lisäykset luovat heijastusvaikutuksia myös kuntien omiin tiedonhallinta- ja muutosvaikutusten arviointimalleihin.

Arkistointi nähdään kunnissa tiiviinä osana tiedon elinkaarta, vaikka asiakirja tulee arkistoiduksi vasta myöhemmin. Tiedonhallintalaki määrää arkistoidaan tai tuhoamaan tietoaaineistot säilytysajan päättymisen jälkeen tietoturvalisellä tavalla, mutta nyt tehty esitys jo säilytysaikana kansalliseen arkistotietovarantoon siirrettävien aineistojen osalta haastaa väistämättä taas kerran säilytysajan ja arkistoinnin välisiä rajoja ja yhteistyökäytäntöjä. Epä-selvyyksien poistamiseksi tulee tiedonhallintalakia (21 §, 2 mom) täydentää mahdollisuudella tietoaaineistojen arkistointiin säilytysajan kuluessa.

Lausunnoilla olevassa esityksessä arkistointi nähdään kiinteänä osana tiedonhallintaa, mutta lainsäädännössä nämä kaksi halutaan erottaa toisistaan, jolloin lainsäädännön muutospaineeet kertaantuvat ja tulkintariskit kasvavat. Kuntaliitto painottaa edelleen, että tiedonhallintalaki tulee rakentaa turvaamaan myös arkistoinnin näkökulmat. Asiaa tulee tarkastella uudestaan tiedonhallintalain uudelleenarvioinnin yhteydessä.

Lopuksi

Sähköisen arkistoinnin palvelun hyötyjä kunnille on perusteltu ennen kaikkea säilytys- ja arkistointijärjestelmäkustannuksien kautta. Kuntaliitto pitää esitysluonnoksen taloudellisia arvioita ylimitoitettuina. Kunnat eroavat monialatoimijoina muusta julkisesta hallinnosta. Kustannustehokkaimmat palvelujen tuottamistavat ja palveluprosessit ovat erilaisia eri puolella Suomea. Kuntapalvelujen tuottavuutta voidaan lisätä väljentämällä yksityiskohtaista tuotantotapojen normiohjausta, kehittämällä palveluja paikallisista lähtökohdista ja levittämällä samankaltaisten kuntien parhaita käytänteitä.

Tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että kansallinen arkistotietovaranto on tarkoitettu nimenomaan arkistoitaville tiedoille, joiden osuus kaikista kuntien pitkäaikaisesti säilytettävistä aineistoista on pieni. Suurempana hyötynä näemme kansallisen arkistotietovarannon kehittämisen myötä tehtävän hallinnonalarajat ylittävän yhteentoimivuustyön. Kun sähköisen arkistoinnin palvelun laajentamisprojektien puitteissa tehdään siirtoja hallinnonalakohtaisista tietovarannoista, tulee samalla tarkastella ja poistaa kuntien päällekkäisen säilyttämisen ja arkistoinnin vaatimuksia.

Korostamme, että normien keventämistä on vietävä samansuuntaisesti eteenpäin kaikissa ministeriöissä. Tästä työstä kunnat hyötyvät pitkässä juoksussa kaikkein eniten.

Pauni Markus
Suomen Kuntaliitto ry

Hänninen Heli
Suomen Kuntaliitto ry - Strategiayksikkö, Digitalisaatio ja tietoyhteiskunta