

Asia: VN/23654/2021

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta/Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av arkivlagen och lagen om Riksarkivet

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Tapaturmavakuutuskeskus (TVK) on työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen lakisääteinen keskusyhteisö, joka toimii asiantuntijana työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisen vakuutuksen toimeenpanossa ja kehittämisessä.

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpano on perustuslain 124 §:n sekä työtapaturma- ja ammattitautilain nojalla annettu yksityisten vakuutusyhtiöiden, Valtiokonttorin sekä TVK:n tehtäväksi ja kyse on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta virkavastuulla.

TVK antaa lausuntonsa työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanon näkökulmasta ja toteaa seuraavaa.

Työtapaturma- ja ammattitautilain (TyTAL) 275 §:ssä säädetään asiakirjojen säilyttämisestä ja sen mukaan vakuutuslaitoksen on säilytettävä tämän lain mukaisen vakuutusturvan järjestämiseen ja korvausasiaan liittyvät asiakirjat siten kuin arkistolaissa (831/1994) säädetään. Jos arkistolaitos ei ole määrännyt asiakirjoja säilytettäväksi pysyvästi, niin vakuutuslaitoksen velvollisuus säilyttää asiakirjat sekä asiakirjojen säilyttämisaika määräytyvät työtapaturma- ja ammattitautilain säännöksen mukaisesti.

Työtapaturma- ja ammattitautilain toimeenpanoa varten tapahtuva henkilötietojen käsittely perustuu tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, jonka mukaan käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Tämä antaa käsittelyperusteen myös yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin.

Vakuutusyhtiöihin ja Tapaturmavakuutuskeskukseen sovelletaan tiedonhallintalakia sen soveltamisalaa koskevan säännöksen (3 §:n 4 momentti) perusteella vain osittain. Soveltamisalasäännöksessä on nimenomaisesti lueteltu ne pykälät, jotka tulevat sovellettavaksi joko julkisen vallan käyttämisen tai julkisen hallintotehtävän hoitamisen yhteydessä.

Julkisuuslain soveltamisesta säädetään erikseen työtapaturma- ja ammattitautilain 248 §:ssä ja lähtökohtaisesti julkisuuslakia sovelletaan vain siltä osin kuin on kyse julkisen vallan käyttämisestä.

Yleiset huomiot ehdotuksesta

Ehdotuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa arkistolaki muun asiakirjojen julkisuutta, tiedonhallintaa ja tietosuojaa koskevan lainsäädännön kanssa sekä yhdenmukaistaa lain soveltamisala tiedonhallintalain kanssa. TVK kiinnittää huomiota siihen, että julkisuutta, tiedonhallintaa ja tietosuojaa koskevia lainsäädäntöjä ei ole keskenään yhdenmukaistettu eikä niiden soveltamisalat ole vakuutusyhtiöiden osalta kaikilta osin yhteneväiset.

Ehdotus on vakuutusyhtiöiden näkökulmasta paikoin vaikeaselkoinen sen kytkiessä eri lakien soveltamisaloja ja käsitteistöä yhteen. Ehdotus on laadittu viranomaistoiminnan näkökulmasta eikä ehdotuksessa mainittuja tiedonhallintalain säännöksiä sovelleta kaikilta osin vakuutusyhtiöihin. Vakuutusyhtiöiden toimintaympäristö on hyvin erilainen kuin viranomaistoiminnassa. Ehdotettu sääntely voi jossain määrin lisätä epävarmuutta sovellettavasta laista ja riskiä normikollisista.

TVK kiinnittää huomiota siihen, että arkistolain valmistelussa ei ole lainkaan kuultu vakuutusyhtiöitä eikä TVK:ta. Niiltä ei ole myöskään pyydetty arviota ehdotusten vaikutuksista, vaikka kyse on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvasta lakisäätteisestä vakuutustoiminnasta. Ehdotusten vaikutuksia ei ole esityksessä arvioitu lakisäätteisiä vakuutuksia toimeenpanevien vakuutuslaitosten näkökulmasta. Ehdotuksessa ei ole kuvattu sitä, millä tavalla yksityisten vakuutusyhtiöiden asiakirja-aineistot olisivat tutkimuksen ja kulttuuriperinnön säilyttämisen kannalta merkittävässä roolissa ja edellyttäisivät siten arkistointia koskevaa sääntelyä (s. 50).

Arkistolain soveltamisala

Ehdotuksessa lain organisatorinen soveltamisala koskisi jatkossa Kansallisarkiston lisäksi tiedonhallintalain 4 §:ssä säädettyjä tiedonhallintayksiköitä. Vakuutusyhtiöitä ei mainita tiedonhallintayksiköitä koskevassa luettelossa, vaikka säännöstä sinänsä sovelletaan vakuutusyhtiöihin siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa.

Yleisesti lain soveltamisalan liittäminen tiedonhallintalain soveltamisalaan ei ole vakuutusyhtiöiden kannalta ongelmatonta. Tiedonhallintalain soveltaminen yksityisiin vakuutusyhtiöihin on jo

nykyisellään tulkinnanvaraista ja tiedonhallintalakia ollaan muuttamassa automaattisen päätöksenteon tietojärjestelmäsääntelyä koskevan ehdotuksen johdosta.

Ehdotuksen mukaan arkistolakia sovellettaisiin myös yksityisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa tai hoitavat julkista hallintotehtävää ja niille kertyy tämän tehtävän johdosta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tarkoitettuja asiakirjoja. Perusteluiden mukaan lakia sovellettaisiin myös julkista hallintotehtävää suorittaviin toimijoihin ilman edellytystä julkisen vallan käytöstä. Perusteluiden mukaan lain soveltamisala on tarkoitus säilyttää entisellään. Ottaen huomioon voimassa olevan arkistolain soveltamisalaa koskevan säännöksen sanamuoto, jää jossain määrin epäselväksi, mitä säännöksen tekstimuutoksella tavoitellaan yksityisten yhteisöjen osalta - onko kyse vain säädös-/kielenhuollollisesta teknisestä täsmennyksestä vai soveltamisalan laajennuksesta.

Arkistolaki on arkistointia koskeva yleislaki. Myös erityislaeissa on säännöksiä asiakirjojen säilyttämisestä. Normihierarkiassa erityislain säännös syrjäyttää yleislain säännöksen. Esityksessä ei ole käsitelty ja arvioitu erityislainsäädännössä olevia asiakirjojen säilyttämistä koskevia säännöksiä ja näiden säännösten ja arkistolain välistä suhdetta tai mahdollista päällekkäisyyttä.

Työtapaturma- ja ammattitautilain 275 §:ssä säädetään arkistolain soveltamisesta. Soveltamisala on sen sanamuodon perusteella kytketty julkisen vallan käyttämiseen (vakuutusturvan järjestäminen ja korvausasiat) ja on näin ollen suppeampi kuin nyt ehdotettu ja voimassa oleva arkistolain soveltamisalaa koskeva säännös. TVK:n näkemyksen mukaan arkistolain soveltamisalaa koskeva työtapaturma- ja ammattitautilain asiakirjojen säilyttämistä koskeva säännös on ensisijainen ja syrjäyttäisi arkistolain vastaavan soveltamisalaa koskevan säännöksen. Siten arkistolakia sovellettaisiin vakuutusyhtiöihin ja TVK:hon edelleen vain siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa. Tämä on linjassa myös tiedonhallintalain 4 §:n soveltamisalan kanssa, jota sovelletaan vain siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa. Perusteita arkistolain laajemmalle soveltamiselle ei voida johtaa myöskään julkisuuslaista, sillä myös julkisuuslakia sovelletaan lähtökohtaisesti vain siltä osin, kuin vakuutusyhtiöt käyttävät julkista valtaa.

Arkistolain tarkoitus ja keskeiset määritelmät

TVK pitää hyvänä, että arkistolain tarkoitusta selkeytetään toteamalla, että arkistoinnissa on kyse nimenomaan asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilyttämisestä osana laajempaa kansallista kulttuuriperinnön kokonaisuutta.

TVK suhtautuu lain tarkoitukseen myönteisesti ja näkee kulttuuriperinnön säilyttämisen tärkeänä. Huomioiden, että asiakirjojen säilyttämisestä säädetään useassa eri laissa, olisi ollut tarpeen avata ehdotuksessa tarkemmin eri laeissa olevien säännösten tarkoituksia. Esimerkiksi työtapaturma- ja

ammattitautilain asiakirjojen säilyttämistä koskevan säännöksen tarkoituksena on säätää siitä, kuinka kauan vakuutuksen toimeenpanossa tarvittavien asiakirjojen tulee olla saatavilla.

Ehdotuksen mukaan kulttuuriperintöön kuuluisi vähintään arkistolain perusteella arkistoitaviksi päätetyt tai asiakirjat, joiden arkistoinnista tai pysyvästä säilyttämisestä on lailla säädetty. Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanoon (vakuutusturvan järjestäminen ja korvausasiat) liittyvien asiakirjojen pysyvästä säilyttämisestä tai arkistoinnista ei ole lailla säädetty vaan asiakirjojen pysyvä säilyttäminen perustuisi työtapaturma- ja ammattitautilain perusteella arkistolaitoksen (Kansallisarkiston) mahdolliseen määräykseen. TVK:n tiedossa ei ole, että Kansallisarkisto olisi antanut tällaista määräystä nykyisin perusteella.

TVK pitää hyvänä, että lainsäädäntöä pyritään selkeyttämään säätämällä täsmällisemmin arkistotoimen keskeisistä käsitteistä.

Käsitteet säilyttäminen, pysyvä säilyttäminen ja arkistointi ovat tulkinnanvaraisia ja ongelmallisia. Ehdotuksessa käsite arkistointi sisältäisi kaikki ne aktiiviset toimenpiteet, jotka tähtäisivät arkistoitavan tietovarannon muodostamiseen. Perusteluiden mukaan (s. 26) arkistointi tarkoittaisi asiakirjojen säilyttämistä mutta myös asiakirjojen liittämistä arkistoitavaan tietovarantoon. Tämä kaksoismerkitys on omiaan edelleen hämärtämään asiakirjan säilyttämisen ja arkistoinnin välistä eroa ja rajanvetoa. Rajanvedolla on merkitystä myös arkistolain soveltamisalan laajuuden näkökulmasta ja päällekkäisyydellä tiedonhallintalakiin nähden. Asiaa tarkennetaan ehdotuksessa viittaamalla tiedonhallintalain määritelmiin ja toteamalla, että arkistoitavat tiedot ovat säilytysvaiheessaan osa arkistotoimijan tietovarantoa, mutta säilytysvaiheen päättyessä niistä tulee muodostaa oma arkistoitava tietovaranto. Siten asiakirjan säilytysvaiheen (/ -ajan) päättyessä asiakirja tulisi tuhota tai arkistoida kuvailemalla ja merkitsemällä se arkistoitavaksi sekä siirtämällä se erilliseen tietovarantoon.

TVK kiinnittää huomiota erityislakien nykyiseen säilyttämistä koskevaan käsitteistöön ja niiden suhdetta nyt ehdotettaviin määritelmien tarkennuksiin. Tällaisia ajantasaistettavia käsitteitä ovat esim. arkistolaitos, säilyttäminen, arkistointi sekä pysyvä säilytys. Ehdotuksen mukaan Kansallisarkiston tehtäviin kuuluisi hoitaa muussa lainsäädännössä Kansallisarkistolle säädetyt tehtävät. Ehdotusta olisi hyvä täydentää muussa lainsäädännössä arkistolaitokselle säädetyillä tehtävillä. Esimerkiksi työtapaturma- ja ammattitautilain 275 §:ssä mainitaan arkistolaitos, mutta ei Kansallisarkistoa. Työtapaturma- ja ammattitautilain perustella ilmoitus vahinkotapahtumasta tulee säilyttää 100 vuoden ajan. Laissa ei ole säädetty asiakirjan pysyvästä säilyttämisestä. Onko tässä kyse asiakirjan pitkäaikaisesta säilyttämisestä, jonka jälkeen vakuutusyhtiö päättää tällaisen asiakirjan tuhoamisesta tai siirtää sen mahdollisesti Kansallisarkistolle arkistoitavaksi Kansallisarkiston seulontapäätöksen mukaisesti? Ehdotuksen mukaan kaikkia asiakirjoja ei arkistoida vaan arkistoitavat asiakirjat määräytyvät Kansallisarkiston seulontapäätöksellä tai lain nojalla.

Arkistotoimen tehtävät ja vastuut

Ehdotuksen mukaan kyse olisi muutoksesta nykyiseen voimassa olevaan sääntelyyn, sillä päivittäisen toiminnan tukemiseen tähtäävä asiakirjojen säilyttämisen ja arkistotoimen järjestämisen ja hoitamisen (entinen ns. arkistonmuodostussuunnitelma) säädösperusta on nykyisin tiedonhallintalaissa. Arkistolaissa säädetyt arkistotoimen tehtävät ja vastuut olisivat osin rinnakkaisia tiedonhallintalaissa säädettyjen tiedonhallinnan velvoitteiden kanssa. Tiedonhallintalain ja arkistolain rinnakkaisuus / päällekkäisyys sekä mitä katsotaan kuuluvan arkistotoimeen v. tiedonhallintaan jää jossain määrin epäselväksi. Ehdotuksen mukaan arkistotoimeen kuuluminen ei merkitsisi automaattisesti sitä, että asiakirja arkistoidaan.

Arkistotoimella tarkoitettaisiin mm. arkistointia ja säilytysaikojen määrittämistä, jonka osalta viitataan tiedonhallintalain 21 §:ään. Ehdotuksia perusteellaan myös osin tiedonhallintalain 21 §:n perusteella ja ehdotusten tarkoituksena olisi antaa säännöksen edellyttämä vastuu arkistotoimen termin kautta. Kuitenkaan tiedonhallintalain 21 §:ää ei sovelleta vakuutusyhtiöihin ja asiakirjojen säilytysajoista on jo säädetty työtaturma- ja ammattitautilaissa.

TVK kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen perusteluissa mainittuja JHS-suosituksia mm. tiedonohjaussuunnitelmasta ei sovelleta vakuutusyhtiöihin. JHS-suositukset koskevat vain julkista hallintoa.

Ehdotuksen mukaan asiakirjojen arkistointisuunnittelu ja arkistoinnin hoitamista koskeva suunnitelma (entinen arkistonmuodostussuunnitelma) olisi jatkossa osa tiedonhallintamallia eikä siitä arkistolaissa käytettäisi enää erillistä nimeä. TVK kiinnittää huomiota siihen, että tiedonhallintalain 5 §:ä, jossa säädetään tiedonhallintamallista, ei sovelleta vakuutusyhtiöihin. Olisiko siten selvyuden vuoksi edelleen tarkoituksenmukaista säilyttää arkistolaissa erillinen käsite arkistoinnin hoitamista koskevalle suunnitelmalle ja kokonaisuudelle.

Ehdotus sisältää uusia vaatimuksia arkistotoimen tehtävien hoitamisesta mm. kuvauksen ylläpito sekä arkistoitavia asiakirjoja koskevan päätöksen hakeminen Kansallisarkistolta. Ehdotuksesta ei käy tarkkaan ilmi, mitä konkreettisia muutoksia ehdotuksesta aiheutuisi nykyiseen suunnitteluun ja millaisia vaikutuksia muutoksilla olisi toimijoihin.

Ehdotuksen perusteella jää epäselväksi, mikä on arkistotoimijoille asetettujen velvoitteiden (mm. kuvauksen laatiminen) yhteys siihen, missä vaiheessa Kansallisarkisto päättää asiakirjojen arkistoinnista. Miltä osin arkistotoimijoita koskevat arkistolain velvoitteet tulevat sovellettavaksi tilanteessa, jossa asiakirjoja ei säilytetä pysyvästi eikä arkistoitaisi?

Kansallisarkiston päätös arkistoitavista asiakirjoista

Ehdotuksen mukaan arkistotoimijoiden tulisi hakea asiakirjoilleen Kansallisarkiston päätös arkistoitavista asiakirjoista. Asiakirjajoukko, jolle päätöstä haetaan, kattaa kaikki asiakirjat, jotka ovat syntyneet arkistotoimijan tehtävien johdosta tai toiminnan yhteydessä. Ehdotuksen mukaan säännös vastaisi nykyistä oikeustilaa, mutta vakuutusyhtiöiden näkökulmasta kyse olisi uudesta prosessista ja menettelystä. Työtaturma- ja ammattitautilain toimeenpanossa kaikissa vakuutusyhtiöissä syntyy samantyyppisiä asiakirjoja. TVK kiinnittää huomiota siihen, kuinka tarkoituksenmukaista on, että jokainen vakuutusyhtiö hakisi itsenäisesti omalle samankaltaiselle asiakirjajoukolleen Kansallisarkistosta seulontapäätöksen arkistoitavista asiakirjoista. Sosiaaliturvaa koskevat tiedot ja niiden kulttuuriperinnöllinen arvo tulisi nähdä kokonaisuutena, joille tulisi olla ennakoon määritettävissä yhtäläinen kulttuuriperinnöllinen arvo. Tarve asiakirjojen arkistoinnille tulisi olla ratkaistavissa muunlaisessa ennakkomennettelyssä. Huomioiden arkistolain velvoitteet ehdotuksessa ei ole kuvattu sitä, missä vaiheessa asiakirjan syntymisestä tällainen arvonnäyttö tapahtuisi.

Arkistolain velvoitteet määräytyvät pitkälti sen mukaan, mitä asiakirjoille tapahtuu niiden säilytysajan jälkeen, joten päätös asiakirjojen arkistoinnista tulisi olla ennakoon tiedossa.

Arkistotoimen vastuuhenkilön määrääminen

Esityksessä ei ole riittävästi perusteltu tarvetta säännökselle arkistoinnin vastuuhenkilön määräämisestä. Lienee itsestään selvää, että organisaatiot nimeävät vastuuhenkilöitä erityyppisiin tehtäviin ja joihinkin tehtäviin edellytetään myös erityistä asiantuntemusta. Vakuutusyhtiöissä arkistotoimesta huolehditaan asianmukaisesti jo nykyisäntelyn perusteella kunkin organisaatiomallin. Viime kädessä vakuutusyhtiön hallitus ja johto vastaavat siitä, että arkistotoimi hoidetaan lainmukaisesti.

Kansallisarkistolle valvontatehtävä

Kansallisarkistolle ehdotetaan uutta valvontatehtävää, jonka mukaan se voisi havaittuaan puutteita säännösten noudattamisessa kiinnittää arkistotoimijan huomiota tämän lain mukaisten menettelyjen toteuttamiseen ja vaatimusten täyttämiseen sekä antaa informaatio-ohjausta. Vakuutusyhtiöiden osalta kyse olisi jälleen uudesta valvontaviranomaisesta. TVK:n näkemyksen mukaan Kansallisarkiston valvontatehtävän sisältävää säännöstä ei tulisi ulottaa vakuutusyhtiöihin huomioiden, että myöskään tiedonhallintalain 10 ja 11 §:iä, joissa säädetään tiedonhallintalautakunnasta ja sen arviointitehtävästä ei sovelleta vakuutusyhtiöihin.

TVK pitää hyvänä, että Kansallisarkistosta olisi edelleen saatavilla määräyksiä ja ohjeita mm. aikaa kestävästä arkistointimuodoista ja arkistoitavien asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisesta.

TVK pitää Kansallisarkiston roolia asiantuntijaviranomaisena ja sen ohjaustehtävää riittävänä suhteessa vakuutusyhtiöihin.

Mahdollisuus siirtää arkistoitavat asiakirjat Kansallisarkistoon

TVK pitää hyvänä, että muillekin arkistotoimijoille kuten vakuutusyhtiöille ehdotetaan mahdollisuutta jatkossa siirtää sähköisesti arkistoitavat asiakirjat Kansallisarkistolle sen sijaan, että ne järjestäisivät arkistoinnin itse.

Lain voimaantulo

TVK pitää ehdotusta lain voimaan tulosta vuoden 2023 alusta ilman siirtymäaikaa vakuutusyhtiöiden kannalta liian lyhyenä. Vakuutusyhtiöitä ei ole kuultu lainvalmistelun aikana eikä vaikutusarviointia ole tehty.

Ehdotetusta sääntelystä aiheutuu oikeudellista epävarmuutta lähtien siitä, mikä on lain soveltamisala ja mitä uusia velvoitteita ja vaatimuksia siitä seuraa. Vakuutusyhtiöiden näkökulmasta kyse ei ole välttämättä pelkästä teknisestä uudistuksesta.

Aaltonen Merja

Tapaturmavakuutuskeskus - Lakimies Elina Holmas, elina.holmas@tvk.fi,
gsm 0409225535