

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**

Turun hovioikeuden lausunto

Turun hovioikeus kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta. Turun hovioikeus yhtyy Tuomioistuinviraston lausuntoon ja lausuu esitetyn lisäksi seuraavaa.

Vanhahko vuoden 1994 arkistolaki vaatii päivittämistä tähän päivään vastaamaan nykyisiä digitaalisia toimintatapoja ja yhteiskunnan vaatimuksia. Uusi arkistolakiluonnos yhteensovittaa julkisuuslakia, tiedonhallintalakia ja tietosuojaa koskevaa lainsäädäntöä. Uuden arkistolakiehdotuksen tarkoituksena on varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön sekä tutkimuksellisesti arvokkaiden tietoaineistojen säilyminen ja saatavuus, siten että tietoaineisto on saatavissa olevaa, ehyttä ja todistusvoimaista. Tavoitteena on myös digitaalisen arkistoinnin edistäminen, sillä digitalisaatio tukee tutkimuksen ja tiedon tarpeita yhä enemmän ja lähteinä hyödynnetään pääasiallisesti digitaalista tietoaineistoa. Tavoite vastaa nykyaikaisia toimintatapoja ja siten tärkeä muutos digitaalisissa toimintaympäristöissä.

7 §. Ehdotetussa laissa säädettäisiin arkistoinnin suunnittelun velvollisuuksista, johon Kansallisarkisto voi antaa teknillisiä toteuttamistapoja. Kansallisarkiston määräysvalta uudessa lakiluonnoksessa keskittyy arkistoinnin kannalta vain toiminallisiin ja teknisiin vaatimuksiin.

Arkistonmuodostussuunnitelma (AMS) tulee jäämään pois uudesta arkistolakiluonnoksesta, joka on ollut perinteinen ja informatiivinen työkalu analogisen aineiston asiakirjahallinnon suunnittelussa. Tiedonhallintamalli ja sille asetetut vaatimukset täyttäisivät arkistoinnin suunnitteluelvoitteen, joka korvaisi AMS:in. Perinteinen AMS on asiakirjatasolla tarkempi kuvaus mm. pysyvästi säilytettävistä ja määräajan säilytettävistä asiakirjoista, säilytysajasta, arkistointijärjestyksestä ja asiakirjojen

julkisuudesta. Tiedonhallintamalli koetaan hyvin yleisluonteiseksi kuvaukseksi, sillä tiedonhallintamallissa on oltava vähintään tiedot tietoaaineiston arkistoon siirtämisestä, arkistointitavasta, -paikasta tai tuhoamisesta. Arkistoinnin suunnitelmallisuutta on toteutettu aikaisemminkin monin eri tavoin, joissa pääpaino on ollut analogisissa asiakirjoissa. Tuomioistuimissa on vasta äskettäin siirrytty sähköisiin käsittelyprosesseihin, joissa taustalla on SÄHKE2-määräys, joka ei tule ohjaamaan tulevaisuudessa tiedonohjausta. Tiedonhallintamallia tulisivat siten täydentää tarkemmilla asiakirjasuunnittelun eritason kuvauksilla ja tiedoilla, tiedonhallintayksikön tehtävillä ja toimintaprosesseilla, mikäli AMS tulee jäämään pois.

8 §. Ehdotetussa laissa säädettäisiin uusi säännös arvonmääritys, jossa viranomaisen on määriteltävä ehdotus arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaaineistojen säilytystarpeen tutkimuksellisten tarpeiden perusteella. Päätöksentekovalta tältä osin on Kansallisarkistolla. Tuomioistuinten asiakirjat ja tietoaaineistot ovat kuitenkin yhteiskunnallisesti merkittäviä substanssitehtävään liittyviä, joilla on oikeudellisia vaikutuksia myöhemmässäkin vaiheessa. Tuomioistuinten asiakirja-aineisto on julkista, käyttörajoitettua tai salaista sekä sisältää henkilötietoja, erityisiä henkilötietoryhmiä, rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja.

Viranomaisella (arkistonmuodostajalla) on paras näkemys ja tuntemus asiakirjojen säilytystarpeesta oikeusturvan takaamiseksi ja omien työtehtäviensä tueksi. Arvonmäärityksessä tulisi ottaa huomioon tietojen käyttö useamman eri viranomaisen päätöksenteossa. Samoja tietoja saattaa kertyä eri tehtävien yhteydessä useille toimijoille eri oikeusasteissa. Lakiehdotuksessa arkistoitavaksi toimijaksi valitaan se toimija, jolla on ensisijainen vastuu tietojen säilyttämisestä. Kuinka turvataan tietoaaineistojen autenttisuus, luotettavuus, eheys ja käytettävyys, kun eri oikeusasteissa tieto ja metatiedot muuttuvat ja päivittyvät? Eri viranomaisissa asiakirjojen julkisuus saattaa muuttua eri käsittelyvaiheissa. Vastaako kukin oikeusaste omista asiakirjoista ja tietoaaineistoistaan? Yleisellä arkistointipäätöksellä 10 § voitaisiin tuomioistuinten arvonmääritys laatia koskemaan esim. kaikkien hovioikeuksien asiakirjoja ja tietoaaineistoja, mikä voitaisiin kokea myönteisenä ratkaisuna. Muussa tapauksessa tulisi määritellä vastuista arvonmääritysesityksen laatimisesta.

12 §. Ehdotetussa laissa säädettäisiin asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisesta, jossa alkuperäinen analoginen muoto voidaan tietyn edellytyksin tuhota. Turun hovioikeuden arkistossa on hyllymetreittäin analogista aineistoa useilta vuosikymmeniltä. Analogista aineistoa muodostuu vielä vähenemässä määrin. Niiden muuttaminen digitaaliseen muotoon digitointikriteerit huomioiden on melkein mahdotonta toteuttaa ilman massadigitointia tai muuta vastaavanlaista ratkaisua. Digitointi on oma projektinsa, josta aiheutuu kustannuksia. Kansallisarkiston asettamat digitointivaatimukset tulevat edellyttämään resursseja kuten laitteita, tiloja ja erityistä ammattitaitoa ja osaamista, jotta tieto saataisiin digitoitua vaatimusten mukaisesti. Digitointi on mahdotonta toteuttaa tiedonhallintayksikön itsensä toteuttamana, sillä silloin ei voida varmistua siitä, että digitaalinen ilmentymä olisi samanlainen kuin analoginen asiakirja. Lakiluonnoksessa 11 § vastuu arkistoinnin toteuttamisesta ja arkiston ylläpidosta on säädetty viranomaisen vastuulle, jossa viranomaisen on huolehdittava asiakirjojen ja tietoaaineistojen metatietojen käytettävyydestä, todistusvoimaisuudesta ja ymmärrettävyydestä. Arkistointitavoite on, että asiakirjat ja tietoaaineistot säilyvät sähköisenä tuleville sukupolville, joka voi edellyttää tiedostomuotojen ja tietorakenteiden ylläpitoa eli teknisen laadun varmistamista metatietoineen.

13 §. Ehdotetussa laissa Kansallisarkiston hallussa olevat asiakirjat ja tietoaaineistot muodostavat kansallisen arkistotietovarannon, jonne valtion viranomainen on velvollinen siirtämään arkistoidut asiakirjat ja tietoaaineistot sähköisessä muodossa Kansallisarkiston päättämässä siirtoajankodassa. Siirrettävien asiakirjojen ja tietoaaineistojen käyttötarpeet arkistointivaiheessa ovat silloin ensisijaisesti tutkimukseen perustuvia tai niillä on viranomaisissa enää toissijaisia käyttötarkoituksia. Mikäli Kansallisarkisto säilyttää säilytysvaiheen asiakirjoja erilliseen sopimukseen pohjautuen, siirtävä viranomainen toimii rekisterinpitäjänä ja Kansallisarkisto toimii henkilötietojen käsittelijänä. Kansallisarkistolla on rekisterinpitäjäys arkistointivaiheen asiakirjoilla, jotka on siirretty kansalliseen arkistotietovarantoon ja oikeus päättää tietojen antamisesta.

Säilytysvaiheen ja arkistointivaiheen asiakirjat ja tietoaaineistot eivät ole selkeästi määriteltävissä. Ennen valtion viranomaisten oli siirrettävä yli 40 vuotta vanha aineisto Kansallisarkistoon analogisessa muodossa säännöllisin väliajoin, joka oli selkeä toimintatapa. Vanhan tavan mukaisesti arkistovaiheeseen siirrettäisiin yli 40 vuotta vanhoja asiakirjoja. Käytännössä tietopyynnöt kohdistuvat sekä hyvinkin vanhoihin asiakirjoihin, jotka ovat jo arkistoitu, että tuoreempiin ratkaisuihin, jotka ovat vielä säilytysvaiheessa. Miten säilytysvaihe ja arkistointivaihe tulisi määritellä ajallisesti eli mikä olisi tietoaaineistojen siirtoajankohta? Mikä on alkuperäistä käyttötarkoitusta varten määritelty säilytysaika?

Viranomaisen vastuu on ylläpitää ja huolehtia asiakirjojen saatavuudesta, säilymisestä ja turvallisuudesta sähköisessä muodossa useita kymmeniä vuosia, vastata siirrettävien asiakirjojen siirtokuntoon saattamisesta ja niistä aiheutuvista kustannuksista. Epäselväksi jää, että mikäli viranomainen siirtää säilytysvaiheen asiakirjoja Kansallisarkistoon säilytettäväksi ennen siirtoa kansalliseen arkistotietovarantoon, on säilyttäminen ilmeisesti maksullista myös viranomaisille?

18 §. Tietojen antaminen kansalliseen arkistotietovarantoon siirretyistä asiakirjoista, jossa Kansallisarkistolla on rekisterinpitäjäys ja oikeus päättää tietojen antamisesta. Kaikki tuomioistuinten asiakirjat pitävät sisällään henkilötietoja ja yhä enemmän asiakirjat sisältävät salassa pidettäviä tietoja ja tietoja koskien erityisiä henkilötietoryhmiä. Viranomaisten tietopyynnöt omien tehtävien tueksi asioissa, joiden asiakirjat on siirretty arkistotietovarantoon, osoitettaneen Kansallisarkistolle, jolloin tietopalvelu tapahtuu yhden luukun taktiikalla ja maksuperusteisesti? Kansallisarkisto voi poikkeuksellisesti periä sähköisesti tallennettujen asiakirjojen sähköpostitse antamisesta maksua, vaikka asiakirja olisi julkinen ja sähköisesti tallennettu. Kasvavien tietopyyntöjen lisääntyessä tulee pohdittavaksi mm. Kansallisarkiston resurssit ja tietosuoja-asiat sekä. Tietopyynnön tulee lakiluonnoksen mukaan kohdistua arkistoyksikköön, jotta tietojen antaminen kansallisesta arkistotietovarannosta pystytään antamaan. Monesti tieteellistä tutkimusta varten tilataan kymmenittäin, jopa sadoittain ratkaisuja tuomioistuimista. Onko pääteltävissä, että ”massa”tilaukset eivät ole mahdollista toteuttaa kansallisesta arkistotietovarannosta pelkkien hakusanojen perusteella? Huomioitava on, että kansallisessa arkistotietovarannossa olevien asiakirjojen ja tietoaaineistojen metatiedot voivat olla puutteellisia ja merkinnät virheellisiä, jolloin tieto ei ole eheää. Riskinä on, että siirtävä viranomainen ei ole tunnistanut aineiston salassapitoa lainsäädännön tai tietosuojan osalta. Viranomainen vastaa metatietojen oikeellisuudesta, mutta huolta tulee aiheuttamaan Kansallisarkiston oikeus päättää tietojen antamisesta, etenkin salassa pidettävistä asioista. Tuomioistuinten asiakirjat ja tietoaaineistot mitä ilmeisemmin eivät ole saatavissa kansallisesta arkistotietovarannosta ilman perusteltua tiedonsaantioikeutta. Tiedonsaantioikeuden perusteet tulisi selkiyttää.

19 §. Ehdotetussa laissa säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä ja tietoturvalisesta käyttöympäristöstä. Tässä säännöksessä henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietojen ja asiakirjojen hakeminen ja luovuttaminen tapahtuisi tietoturvalisessa käyttöympäristössä. Kansallisarkiston toimipaikoissa on tietoturvalisinen käyttöympäristö, jossa on mahdollisuus tietoturvalisesti hyödyntää laitteistoja ja ohjelmistoa tai käyttäjän omaa laitetta, joissakin tapauksissa myös etäyhteydellä. Kansallisarkiston fyysisiä asiakaspalvelutiloja olisi hyödynnettävä, mikäli tietoaieistoihin sisältyy elossa olevien henkilöiden henkilötietoja ja salassa pidettäviä tietoja. Eriyisesti huolta aiheuttavat tuomioistuinten aineistojen sisältämät henkilötiedot niin rikos- kuin myös siviiliasioissa, joissa julkisissakin asiakirjoissa on henkilötietoja ja arkaluontoisia tietoja, joita ei ole erikseen merkitty salassa pidettäviksi. Muiden kuin niiden tilaajien, joilla on oikeus käsitellä näitä tietoja, tulisi kääntyä henkilötietoja sisältävien asiakirjojen osalta Kansallisarkiston fyysisiin tiloihin. Etäyhteyden käyttömahdollisuus tietoturvalisessa käyttöympäristössä kaipaa vielä tarkennusta siitä, kuinka tietoturva tullaan varmistamaan niin hallinnollisin kuin myös teknisin osin. 20§:ssä mahdollistettaisiin katseluyhteyden avaaminen tietoturvalisessa käyttöympäristössä henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja sisältäviin asiakirjoihin niille, joilla on tiedonsaantioikeus tai oikeus käsitellä näitä tietoja. Kuinka tiedonsaantioikeus varmistetaan esim. tieteellistä tutkimusta varten eli mikä luokitellaan tieteelliseksi tutkimukseksi ja mitä tarkoitetaan muulla hyväksyttävällä tarkoituksella?

Tohni Mirka

Turun hovioikeus - Turun hovioikeus arkistonhoitaja