

Asia: VN/23654/2021/

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistointilaksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ulosottolaitos kiittää mahdollisuudesta kommentoida luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistointilaksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta.

Ulosottolaitos katsoo, että arkistolainsäädännön uudistaminen on ehdottoman tarpeellista ja kannatettavaa. Toimintaympäristön digitalisoitumisen huomioon ottaminen ja uuden arkistointilain sovittaminen yhteen tietosuojasääntelyn ja tiedonhallintalain kanssa on erittäin tervetullutta. Myös vanhentuneen terminologian päivittäminen sekä pyrkiminen terminologiseen yhdenmukaisuuteen muuhun sääntelyyn nähden ovat odotettuja kehityssuuntia.

Lausuttavana olevan arkistointilakiehdotuksen 4 §:ssä määritettäisiin, että lakia sovelletaan Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin valtion viranomaisiin Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 30 §:n 17 kohdassa säädetyin rajoituksin. Itsehallintolain edellä mainitun kohdan mukaan maakunnassa toimivilta valtion viranomaisilta peräisin oleva arkistoaineisto voidaan siirtää pois maakunnasta vain maakuntahallituksen kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen. Ulosottolaitos esittää, että arkistointilain perusteluissa kuvattaisiin tarkemmin, mitä ehdotetun säännöksen soveltaminen tarkoittaa käytännössä ja miten sääntely suhteutuu itsehallintolakiin.

Ulosottolaitoksen virka-alueena on koko maa, ja sillä on toimipaikka Ahvenanmaan maakunnassa. Ulosottolaitoksen täytäntöönpanoasioita ja hallinnollisia asioita käsitellään valtakunnallisissa tietojärjestelmissä, joten myös Ahvenanmaalla käsiteltävät asiat ja digitaalisessa muodossa olevat asiakirjat sisältyvät Ulosottolaitoksen yhteisiin tietojärjestelmiin. Ulosottolaitos otaksuu, että lakiehdotuksen mukaisten Ahvenanmaan maakunnan aineistoon kohdistuvien rajoitusten noudattaminen voi aiheuttaa käytännön haasteita valtakunnallisessa digitaalisessa toimintaympäristössä toimittaessa.

Lakiehdotuksen 7 §:ssä säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta suunnitella arkistoinnin toteuttaminen osana tiedonhallintaa. Perustelujen mukaan suunnitteluvaihe täyttyisi tiedonhallintamallin mukaisilla tiedonhallintamallin kuvauksilla, eikä erillisestä arkistonmuodostus- tai tiedonhallintasuunnitelmasta ole tarpeen säätää. Käytännössä asianhallintajärjestelmän ohjaus- ja metatietojen ylläpitoa varten tarvittaisiin kuitenkin edelleen erillinen tiedonohjausjärjestelmä, koska tiedonhallintamalli soveltuu tähän tarkoitukseen huonosti. Lisäksi tiedonhallintamalliin merkitään tiedot arkistoinnista tietoaaineistotasolla, mutta sekä Kansallisarkisto että tiedonhallintalautakunta antavat omat määräyksensä ja säilytysaikasuosituksensa yksittäisen asiakirjan tasolla. Huomioitavaa on myös se, että yksittäisen tehtäväluokan sisällä oleviin asiakirjatietoihin sisältyy sekä määräjän säilytettäviä että arkistoitavia asiakirjoja. Näin ollen tiedonhallintamallin lisäksi on edelleen ylläpidettävä asiakirjatasolle asti menevää tiedonhallintasuunnitelmaa nykyisten määräysten ja suositusten ollessa voimassa.

Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentissa säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta määrittellä arkistoitavat asiakirjat ja tietoaaineistot tutkimuksellisten tarpeiden perusteella. Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentissa säädettäisiin arvonmäärityksessä huomioitavista seikoista. Ulosottolaitos katsoo, että lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentissa annetuista kriteereistä ja Kansallisarkiston viranomaisohjauksesta huolimatta voidaan epäillä, että arvonmäärityksen edellyttämä kompetenssi ja resurssit eivät ole ainakaan kaikkien viranomaisten käytettävissä riittävällä tasolla lakiehdotuksen asettaman velvoitteen täyttämiseksi. Kuten lausuttavana olevassa esitysluonnoksessakin todetaan, voimassa olevan arkistolain perustelujen mukaan "[k]ukin arkistonmuodostaja tuntee parhaiten asiakirjojen säilytystarpeen virkatehtäviensä hoidon tukena sekä tehtäväaluettaan koskevien säädösten ja määräysten vaikutuksen asiakirjojen säilytystarpeeseen oikeusturvan takaamiseksi. Arkistolaitoksella on puolestaan asiantuntemus määrittellä, mitkä asiakirjat ja tiedot tulisi säilyttää pysyvästi tieteellisen ja muun tutkimuksen tarpeisiin." (HE 187/1993 vp, s. 8). Ulosottolaitoksen näkemyksen mukaan Kansallisarkistolla on edelleen yksittäisiä viranomaisia paremmat edellytykset arvioida viranomaisten tehtävistä irrallisia seikkoja, kuten eri aineistojen tutkimuksellista arvoa tai esimerkiksi aineistojen analogisen muodon kulttuurihistoriallista arvoa (12 § 1 mom.). Lisäksi ehdotetun 8 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan arvonmäärityksessä tulisi huomioida poikkeuksellisten ilmiöiden dokumentointi. Jos kohdassa mainittu poikkeuksellinen ilmiö kohtaisi esimerkiksi hallinnon alaa, -aloja tai koko yhteiskuntaa, sen dokumentointi olisi yhtenäisempää ja sen myötä kuvaavampaa ja yhdenvertaisempaa, jos ilmiöön liittyvien aineistojen arvonmääritys ei olisi hajautettu yksittäisille viranomaisille. Ulosottolaitoksen tulkinnan mukaan samaa yhdenmukaisuuden varmistamista haetaan lakiehdotuksen 10 §:n mukaisella yleisellä arkistointipäätöksellä, johon liittyvä hallinnollisten aineistojen arvonmääritys vastuutetaan 10 §:n 1 momentissa Kansallisarkistolle.

Arvonmääritystä koskevassa ja ehdotetussa 8 §:n 3 momentissa säädettäisiin henkilötietojen suoja koskevasta arviointivelvollisuudesta eli arkistointitarkoituksessa tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn riskien ja oikeasuhtaisuuden arvioinnista. Arvonmäärityksen ja tietosuojan yhteensovittaminen voi osoittautua haasteelliseksi, kun tavoiteltavana on yhtä aikaa esimerkiksi tulevien aikojen tutkimuksen tarpeiden ennakointi ja tietosuojaperiaatteiden mukainen henkilötietojen minimointi. Tietoja anonymisoimalla voidaan kadottaa jotain myöhemmin tutkimuksellisesti hyvinkin arvokkaaksi osoittautuvaa. Tietojen pseudonymisointi puolestaan vaatii aina huolellista suunnittelua onnistuakseen ja voi osoittautua tietoaaineistosta riippuen käytännön

näkökulmasta haastavaksikin tehtäväksi. Arvonmäärityksessä voi olla vaikeaa arvioida, onko henkilötietojen käsittely oikeasuhtaista arkistointitarkoitukseen nähden myös silloin, kun käsitellään suuria määriä tietoja. Lisäksi erityisten henkilötietoryhmien, kuten geneettisten tietojen, käsittelyyn liittyy korkea riski, mikä osaltaan lisää arvonmäärityksen haastavuutta.

Lakiehdotuksen 13 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että aineistojen siirto kansalliseen arkistotietovarantoon voitaisiin toteuttaa tiedonhallintalain 21 §:ssä tarkoitetun säilytysajan kuluessa. Perusteluissa todetaan, että säännös mahdollistaisi aineistojen siirtämisen kansalliseen arkistotietovarantoon tilanteessa, jossa alkuperäistä tarkoitusta varten määritetty säilytysaika on vielä meneillään, mutta jossa arkistoitavaksi päätettyjen tai erikseen säädettyjen tietoaineistojen käyttötarpeet ovat ensisijaisesti tutkimukseen perustuvia. Perusteluissa todetaan edelleen, että asiakirjojen ja tietoaineistojen siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon merkitsisi samalla rekisterinpitäjyyden ja tietoihin liittyvien oikeuksien siirtymistä Kansallisarkistolle. Ulosottolaitos pitää aineistojen kansalliseen arkistotietovarantoon siirtämisen nopeuttamista tietyiltä osin perusteltuna – esimerkiksi lakiehdotuksen perusteluissa esitetyt kustannussäästöt ja pitkäaikaisesti säilytettävien aineistojen eheyden, säilyvyyden, käytettävyyden ja ymmärrettävyyden varmistaminen ovat hyvinkin kannatettavia päämääriä. Ulosottolaitos katsoo kuitenkin potentiaalisesti ongelmalliseksi asetelman, jossa viranomaisen aineistoon kohdistuu alkuperäisiä käyttötarpeita, mutta tietoon liittyvien oikeuksien omistajana ja rekisterinpitäjänä toimisi yksinomaan Kansallisarkisto. Esityksen perusteella on vaikeaa hahmottaa Kansallisarkiston tietosuojaoikeudellisia rooleja eri käsittelytilanteissa ja sitä, vastaako esityksessä ehdotettu kaikilta osin tietosuoja-asetuksessa määritellyt rooleja. Lisäksi tiedon käytettävyys viranomaisessa hankaloituisi, jos oikeudet sen säilytysvaiheessa olevaan tietoon olisivat yksinomaan Kansallisarkistolla. On myös ensiarvoisen tärkeää varmistaa, että rekisteröidyt voivat käyttää heille kuuluvia oikeuksiaan. Yhtenä vaihtoehtona lakiehdotuksessa esitetyle voisi olla esimerkiksi se, että kansalliseen arkistotietovarantoon siirrettyjen tietojen oikeudet siirtyisivät siirtäjältä Kansallisarkistolle vasta, kun aineiston säilytysaika päättyy ja että Kansallisarkisto toimisi säilytysajan päättymiseen saakka henkilötietojen käsittelijänä ja siirtävä viranomainen rekisterinpitäjänä. Toisena vaihtoehtoisena ratkaisuna voisi ajatella, että aineistoja Kansallisarkistolle siirtävä viranomainen katsottaisiin erilliseksi rekisterinpitäjäksi (ei siis yhteisrekisterinpitäjäksi) siirtyvän aineiston osalta sen säilytysajan päättymiseen saakka. Tällöin tiedot, joiden säilytysaikaa olisi vielä jäljellä olisivat alkuperäisen rekisterinpitäjän eli viranomaisen rekisterinpitäjyyden piirissä, mutta myös Kansallisarkistosta tulisi siirron kautta siirrettyjen tietojen rekisterinpitäjä, joka vastaisi henkilötietojen käsittelystä yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa.

Hallituksen esityksen tietosuojalainsäädäntöä ja arkistointia koskevassa kappaleessa 2.2 todetaan, että "[m]erkittävää arkistoinnin kannalta on, että tietosuojalainsäädäntö koskee vain elävien henkilöiden henkilötietoja" (s. 9). Katseluyhteyden avaamista koskevan 20 § pykälän 2 momentin perusteluissa mainitaan, että "[k]ansalliseen arkistotietovarantoon arkistoitujen tietoaineistojen metatiedot sisältävät hyvin harvoin tietoja elossa olevista henkilöistä" (s. 69). Olettaen että mainituilla metatiedoilla ei tarkoiteta aineistojen kuvailutietoja vaan niiden käsittelyyn liittyviä, arkistoitavia metatietoja, aineistojen siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon säilytysvaiheen vielä jatkuessa on omiaan nostamaan todennäköisyyttä siihen, että arkistotietovarantoon siirretyissä metatiedoissa esiintyisi myös elossa olevia henkilöitä koskevia tietoja, koska siirrettävä tieto olisi siirtojen aiempaan ajoitukseen nähden tuoreempaa. Sama koskee myös salassapitoaikoja. Lisäksi

voidaan todeta, että vaikka yleistä tietosuoja-asetusta ei lähtökohtaisesti sovelleta kuolleiden henkilötietoihin, tässä asiayhteydessä tulee kuitenkin ottaa huomioon, että kuolleen henkilön tiedot, kuten esimerkkinä tieto erittäin harvinaisesta sairaudesta, voivat paljastaa välillisesti tietoja myös edelleen elossa olevasta henkilöstä.

Ehdotetussa 13 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että Kansallisarkisto päättäisi siirron ajankohdasta ja että siirrettävien asiakirjojen siirtokuntoon saattamisesta ja siirrosta aiheutuvista kustannuksista vastaisivat ne siirtävät viranomaiset, joiden tietoaineistoista tai hallinnassa olevista tietoaineistoista on kysymys. Siirron kustannuksiin lukeutuu myös analogisen aineiston digitointi. Säädös käytännössä mahdollistaisi sen, että Kansallisarkisto voisi määrätä viranomaisen hallussa olevan analogisen aineiston digitoitavaksi huolimatta viranomaisen taloudellisista edellytyksistä noudattaa määräystä. Ottaen huomioon Kansallisarkiston aiemman massadigitointihankkeen piiriin kuuluneen viranomaisten hallussa olevan analogisen aineiston määrän ja julkishallintoon tällä hetkellä kohdistuvat säästövelvoitteet, Ulosottolaitos pitää todennäköisenä, ettei kaikilla viranomaisilla olisi taloudellisia edellytyksiä noudattaa Kansallisarkiston mahdollista määräystä siirtää ja sitä myöden myös digitoida hallussaan olevat analogiset aineistot. Jos taasen määräystä pyrittäisiin noudattamaan toteuttamalla digitointi halvimpana mahdollisena ostopalveluna tai omin voimin virkatyönä, vaarana on myös, että digitoinnin laatu jättäisi toivomisen varaa.

Heikkilä Taneli

Ulosottolaitos - Valtakunnanvoudin kanslia, hallintoyksikkö