

Lausunto

10.03.2025

V/4386/2025

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

Valvira kannattaa esitystä. Nykyisen arkistolain ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (tiedonhallintalain) osittainen päällekkäisyys ja terminologinen eroavuus on tuottanut haasteita säädöksiä tulkinnaissa ja soveltamisessa. Erytisesti keinotekoinen säilyttämisen ja arkistoinnin vaiheiden erottaminen ja niihin liittyvät käsitteet ovat aiheuttaneet vaivaa arkistoinnin toteuttamisessa. Vastaavaa käytäntöä ei ole ollut muissa maissa. Historiallisista ja käytännön syistä Suomessa ei ole näitä tietoaaineiston elinkaaren vaiheita ja niihin liittyviä toimenpiteitä eroteltu viranomaistoiminnassa ja ammattikuntana toisin kuin esimerkiksi Saksassa, Englannissa ja Yhdysvalloissa. Myös nykyisen arkistolain ja tietosuojalainsäädännön yhteensovittaminen on ollut haasteellista, mikä tuodaan ilmi hallituksen esityksessä. Erytisesti asiakkaille tulee usein yllätyksenä, että heitä koskevia tietoja ei voida heidän pyynnöstään poistaa arkistointiin liittyvistä velvollisuuksista johtuen. Lisäksi voimassa oleva arkistolaki ei huomioi nykyisessä digitaalisessa ympäristössä syntyviä erilaisia tietoaaineistoja vaan sen sääntelyn lähtökohta on ollut paljolti paperiaineistossa. Arkistointilain säätäminen selkeyttää nykytilannetta.

Kuten todettua, nykyinen arkistolaki on säädetty perustuen fyysisiin asiakirja-aineistoihin. Ehdotetussa arkistointilaissa tunnustetaan paremmin nykytila eli se, että käytännössä voidaan puhua tietoaaineistoista yksittäisten asiakirjojen sijaan. Asiakirjat ovat osa isoa tietoaaineistoa metatietoineen, käsittelyvaiheineen ja tietosisältöineen. Nykytilaa kuvaa myös se, että tietoaaineistot ovat tallennettuna tietokantoihin ja rekistereihin.

Valvira kiinnittää huomiota tiettyihin seikkoihin liittyen uuden arkistolain ja yleisen tietosuojasetuksen yhteensovittamiseen liittyen. Tietosuojasetus mahdollistaa poikkeuksien tekemisen rekisteröidyn oikeuksista käsiteltäessä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten. Tietosuojasetus asettaa kuitenkin edellytyksiä ja vaatii asianmukaisia suojatoimia käsitteilylle.

Luonnoksesta ei kuitenkaan käy selkeästi ilmi, mitä poikkeuksia ehdotettavassa arkistolaissa on tarkoitus säätää. Esitysluonnoksen yleisperusteluissa on käsitelty poikkeuksia rekisteröidyn oikeuksista s. 12 alkaen, mutta siitä ei käy selkeästi ilmi, millaisia ja missä tilanteissa käytettäviä poikkeuksia on tarkoitus säätää. Myös se olisi syytä tuoda selkeästi esille, jos yleisiä poikkeuksia ei ole tarkoitus säätää, vaan niistä päätetään tapauskohtaisesti. Myöskään vastustamisoikeutta ei ole käsitelty esitysluonnoksen perusteluissa lainkaan. Onko tällöinkin tarkoitus arvioida vastustamisoikeutta aina tapauskohtaisesti?

Uudessa arkistointilaissa otettaisiin käsitteellisesti käyttöön siirto kansalliseen arkistointitietovarantoon. Sillä tarkoitettaisiin tietoaineiston siirtämistä Kansallisarkistoon arkistointia varten. Siirto olisi mahdollista myös aineistojen siinä vaiheessa, jolloin aineiston säilytysaika on meneillään, mutta tutkimuksellisesti aineiston käytölle olisi tarvetta. Tällaisia tilanteita käytännössä viranomaisilla on jo nyt. Tämä mahdollistaisi sen, että viranomaisen ei olisi tarvetta suunnitella ja hankkia pitkän säilytysajan aineistoille säilytysratkaisua vaan voitaisiin turvautua Kansallisarkiston tarjoamaan kansalliseen arkistotietovarannon tarjoamaan arkistointijärjestelmään. Tällaisella muutoksella on erityisesti vaikutusta tulevaisuuden asianhallintajärjestelmä- ja arkistojärjestelmiä ajatellen.

Siirtovelvollisuutta ja siirron mahdollistavaa sääntelyä täydentäisi uusi säännös sähköisten, sisällöltään muuttuvien tietoaineistojen siirtämistä arkistokopiona kansalliseen arkistotietovarantoon. Arkistointilaissa tämä on määritelty Kansallisarkiston oikeutena saada arkistointikopio. Uusi sääntely vaikuttaa ratkaisulta nykytilanteeseen, jossa laajoja, viranomaisella aktiivisessa käytössä olevia ja jatkuvasti muuttuvia tietoaineistoja varten on ylläpidettävä säilytysratkaisua varsin pitkään, kymmeniä vuosia, mikä aiheuttaa ylläpitotyötä ja kustannuksia. Valviran näkemyksen mukaan velvollisuutta siirtää asiakirjakopio tulisi kuitenkin esityksessä tarkentaa. Nyt esityksestä ei ilmene, millä tavoin Kansallisarkisto määräisi arkistokopion ottamisesta ja siirtämisestä kansalliseen arkistotietovarantoon, miltä osin tietoaineisto siirretään ja, mikäli tietoja on useassa tietojärjestelmässä tai rekisterissä, miten aineisto kuvaillaan ja mikä on arkistokopion siirtämisen sykli. Tällä hetkellä tietojärjestelmissä jatkuvasti muuttuvia tietoja noudetaan esimerkiksi erilaisten rajapintojen kautta ja ilman näitä tietoja substanssijärjestelmässä oleva aineisto ei ole kaikilta osin ymmärrettävää. Rajapintojen kautta haettava tieto ei välttämättä tallennu itse tietoaineiston osaksi vaan tieto on jatkuvasti päivittyvää.

Toisaalta Valvira nostaa esiin tällaisen sääntelyn haastavuuden rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisen kannalta. Kun tietoaineisto tai asiakirja voisi olla samanaikaisesti sekä säilytyksen vaiheessa että arkistoinnin vaiheessa, miten rekisteröityä on tarkoitus informoida esimerkiksi rekisteröidyn oikeuksien osalta? Kun ehdotuksessa ei ole selkeästi tuotu esille, mitä ja millä edellytyksillä arkistointiin liittyen on tarkoitus säätää poikkeuksia rekisteröityjen oikeuksiin, rekisteröidyllä olisi esimerkiksi oikeus vastustaa tietojensa käsittelyä arkistointitarkoituksiin.

Lakiesityksen 18 §:n mukaan Kansallisarkistolla olisi oikeus antaa tieto viranomaisen kansalliseen arkistotietovarantoon siirretystä viranomaisen asiakirjasta. Valvira huomauttaa, että tässä on huomioitava salassapitosäännökset. Ne tulee määrittää viranomaisen ja Kansallisarkiston välisessä

siirtosopimuksessa. Lisäksi Valvira toteaa, että edellä mainittu voi aiheuttaa haasteita julkisuuslain 27 §:n näkökulmasta. Valvira toteaa, että tilanne, jossa kaksi eri viranomaisesta voivat antaa tietoja samasta asiakirjasta samaan tarkoitukseen (esimerkiksi tutkimukseen), on ongelmallinen. Viranomaiset saattavat päätyä asiakirjan luovutuksen osalta eri lopputulemaan kuin Kansallisarkisto. Vai onko tarkoitus, että tutkimukselliseen tarkoitukseen asiakirjoja ei enää lainkaan luovutettaisi viranomaisesta käsin?

Hallituksen esitysluonnoksesta ei myöskään käy ilmi, miten Kansallisarkiston ja ensisijaisen käsittelyn viranomaisen välinen "tietosuoja-oikeudellinen" suhde järjestyy. Toimiiko viranomainen tällöin Kansallisarkiston lukuun henkilötietojen käsittelijänä säilyttäessään tietoja myös arkistointitarkoituksessa? Vaiko onko kyse jonkinlaisesta yhteisrekisterinpitäjyydestä? Tilannetta tulisi tarkastella hallituksen esitysluonnoksessa tarkemmin ja tarvittaessa säätää asiasta arkistolaissa.

Käytännön arkistointikysymyksiä ratkaistaessa on huomioitava myös tilanne, että samaan tietovarantoon liittyviä tietoaaineistoja saattaa sijaita eri järjestelmissä ja rekistereissä. Esimerkiksi rekisteröityjä koskeva tieto voi sisältyä erillisrekisteriin ja muut asiayhteyteen liittyvät asiakirjat kuten päätökset asianhallintajärjestelmään. Tällainen tilanne on esimerkiksi Valvirassa usean eri Valviran tehtäväkokonaisuuden osalta. Samoin nykytilassa haasteita aiheuttavat usean eri viranomaisen käytössä olevat tietojärjestelmät, jonne kussakin viranomaisessa tuotetaan tietoaaineistoa. Näiden osalta tiedon omistajuus, arkistointivastuiden määrittely ja arkistointitoimenpiteiden järjestäminen on ollut haastavaa. Tältä osin toivottavaa olisi, että laissa säädettäisiin selvästi arkistointivastuun määrittelystä arkistoitavan tietoaaineiston osalta.

Nykyisissä tietojärjestelmissä oleva tietoaaineisto on paljolti toisen tyyppistä kuin perinteisessä tekstimuotoisessa asiakirjassa olevaa tietoa. Tietoa on erilaisissa tietokannoissa ja tauluissa, joiden välillä on suhteita. Tietoaaineiston käyttöä ajatellen olisi tarpeen tarkastella kansallisen arkistotietovarannon kannalta myös sitä, millä tavoin tieto on tutkimuksen haettavissa, käytettävissä ja erityisesti ymmärrettävissä. Kun tietoaaineisto siirretään osaksi kansallista tietovarantoa ja sitä käsitellään muussa kuin sen alkuperäisessä tietojärjestelmäkontekstissaan, sen ymmärrettävyys ja käytettävyys kärsii merkittävästi.

Valvira kannattaa asiakirjojen arvonmäärityksen kriteerien tuomista lakiin (8 §). Lisäksi on hyvä, että arvonmäärityksessä otetaan huomioon henkilötietojen säilyttämiseen liittyvät kysymykset.

Esityksen mukaan Kansallisarkistolle tulee uusi oikeus asettaa arkistointipäätöksen valmistelu vireille tietyissä tilanteissa (9 §). Nykyisellään seulontaesityksien valmistelu on ollut virastolähtöistä. Valvira katsoo tarpeelliseksi, että Kansallisarkisto huomioisi päätöksenteossaan eri viranomaistoimijoille syntyvät yhteiseen tietovarantoon kuuluvat tietoaaineistot. Nykytilanteessa eri viranomaisille samassa tehtävässä syntyneillä tietoaaineistoilla on voinut olla toisistaan poikkeavia seulontapäätöksiä. Valvira toteaa, että Kansallisarkiston päätöksenteossa tulee ottaa huomioon myös laissa säädetyt tietosuoja-asetuksesta syntyvät veloitteet tietojen poistamiselle. Esimerkiksi

terveydenhuollon ammattihenkilörekisteri on Kansallisarkiston päätöksellä määrätty tietosisällöltään pysyvästi säilytettäväksi, mutta toisaalta terveydenhuollon ammattihenkilölain 24 §:n 3 momentti edellyttää tietojen poistamista. Tästä syntyy ristiriita, jota asiakkaille on haastava selvittää.

Lakiesityksen 13 §:n mukaan viranomainen vastaa aineiston siirtokuntoon saattamisesta, siirron toteuttamisesta ja siitä aiheutuvista kustannuksista. Valvira esittää tarkennettavaksi, miltä osin Kansallisarkisto vastaa kustannuksista arkistoinnin osalta.

Holmalahti Jussi
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira

Lehtonen Niina
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira