

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

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

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa on kyse perustuslain 124 §:n tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, joka sisältää myös julkisen vallan käyttöä, ja jossa sovelletaan hallinnon yleislakeja niiden soveltamisalasäännösten tai työtapaturma- ja ammattitautilaissa olevan erillissäännöksen perusteella. Toimeenpanosta huolehtivat yksityiset vakuutusyhtiöt, TVK ja Valtiokonttori.

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

TVK kannattaa ehdotusta uudesta arkistointilaista

TVK kannattaa ehdotusta vanhentuneen arkistolain kumoamisesta ja uuden ajantasaisen arkistointilain antamisesta. TVK pitää tärkeänä, että asiakirjallisen kulttuuriperinnön sekä tutkimuksellisesti arvokkaiden tietoaineistojen säilyminen ja saatavuus varmistetaan.

TVK kannattaa lain tavoitetta selkeyttää viranomaisten arkistointivelvoitteiden asemaa osana tiedonhallinnan kehikkoa. Uuden lain keskeisten määritelmien ja soveltamisalan yhteensovittaminen julkisuuslain ja tiedonhallintalain kanssa helpottaa säännösten ymmärrettävyyttä ja tulkintaa.

TVK kannattaa ehdotusta siitä, että arkistointilain soveltamisalaa ei yksityisten vakuutusyhtiöiden osalta laajenneta nykyisestä ja että ehdotettavaa lakia sovellettaisiin niihin edelleen vain siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa ja siten sen yhteydessä muodostuviin asiakirjoihin. Työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa julkisen vallan käyttö liittyy vakuutuskorvauksia ja vakuuttamista koskevaan päätöksentekoon.

Ehdotettavan lain keskeisiä määritelmiä olisi hyvä täydentää

TVK ehdottaa, että lain keskeisiin määritelmiin lisättäisiin käsitteet säilyttäminen ja arkistointi. Tiedonhallintalain ja uuden arkistointilain välisen suhteen ja ehdotettavan lain rajatun tarkoituksen selkeyttämiseksi TVK pitää tärkeänä, että laissa määritettäisiin selvästi se, mitä asiakirjojen arkistoinnilla ja asiakirjojen säilyttämisellä tarkoitetaan, jotta ne velvoitteina erottuisivat toisistaan. Asiakirjojen säilyttäminen osana tiedonhallintaa kohdistuu laajempaan joukkoon asiakirjoja kuin arkistointi, joka koskee vain niitä asiakirjoja, jotka arvonmääritykseen perustuen on päätetty arkistoida. Siten jos viranomainen arvonmäärityksessään toteaisi, ettei mitään asiakirjoja ole tarpeen arkistoida, uuden arkistointilain velvoitteet jäisivät suppeaksi. Ehdotuksen perusteella velvoitteiden aikajana on jossain määrin epäselvä, mitkä velvoitteet aktivoituvat vasta myönteisen arkistointipäätöksen jälkeen ja mitä tulee tehtäväksi jo sitä ennen.

Arkistoinnin suunnitteluelvoite

TVK pitää hyvänä, että uudessa arkistointilaissa ei säädetä yksityiskohtaisesti siitä, miten arkistoinnin suunnitteluelvoite toteutetaan eikä suunnittelun dokumentointia ole sidottu mihinkään tiettyyn tietosisältöön ja dokumenttityyppiin kuten vanhan arkistolain mukaiseen arkistonmuodostussuunnitelmaan. On hyvä, että lakiin on jätetty väljyyttä ja muunkin tyyppinen suunnitelma täyttää velvoitteen. Esityksen vaikutusarvioinnissa (s. 21) oleva kirjaus siitä, että ”suunnittelu olisi jatkossa osa tiedonhallintamallia”, jättää kuitenkin epävarmuutta säännöksen tulkinnasta. TVK toteaa, että tiedonhallintalain säännöstä tiedonhallintamallista, joka täyttäisi uuden lain suunnitteluelvoitteen, ei sovelleta yksityisiin vakuutusyhtiöihin. Myöskään perusteluissa mainittua tiedonohjaussuunnitelmaa koskevaa JHS 191 -suositusta tai Tiedonhallintalautakunnan suositusta asiankäsittelyn metatiedoista (2023:76) ei sovelleta yksityisiin vakuutusyhtiöihin.

Missä vaiheessa ja kenen aloitteesta sosiaaliturvaa koskevien asiakirjojen arvonmääritys tulisi tehtäväksi?

Esitys jättää osin avoimeksi sen, missä vaiheessa asiakirjan muodostumisesta asiakirjan arvonmääritys tulisi tehtäväksi ja kenen aloitteesta.

TVK:n näkemyksen mukaan sosiaaliturvaa koskevien asiakirjojen kulttuuriperinnöllinen arvo tulisi nähdä kokonaisuutena. Hajautetussa toimeenpanojärjestelmässä kaikissa toimeenpanosta vastaavissa yksityisissä vakuutusyhtiöissä syntyy julkista valtaa käytettäessä samantyyppisiä asiakirjoja ja siten arvonmäärityksen yhdenmukaisuus voisi edellyttää toimialakohtaista yleistä

arkistointipäätöstä. Ehdotus sinänsä mahdollistaa tämän ja toimialakohtaisen arvonmäärityksen voisi panna vireille viranomaisia laajasti edustava taho. Siten TVK työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen lakisääteisenä keskusyhteisönä ja asiantuntijaorganisaationa voisi osallistua toimialakohtaisen arvonmäärityksen vireillepanoon ja valmisteluun. TVK kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, olisiko tarkoituksenmukaisempaa, että sosiaaliturvaa koskevien asiakirjojen kulttuuriperinnöllinen arvo määritettäisiin yleisesti toimialariippumattomasti muunlaisessa ennakkomenettelyssä kuin nyt ehdotetussa.

Asiakirjojen siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon

TVK pitää hyvänä, että myös yksityiset vakuutusyhtiöt voisivat halutessaan siirtää julkista valtaa käytettäessä muodostuneet asiakirjat arkistoitavaksi kansalliseen arkistotietovarantoon.

Vastaavasti TVK kannattaa sitä, että ehdotettavassa laissa säilytetään yksityisiä arkistoaineistoja koskeva mahdollisuus siirtää niihin kuuluvia asiakirjoja sopimuksen perusteella kansalliseen arkistotietovarantoon Kansallisarkiston säilytettäväksi ja hoidettavaksi tai sopimusperusteisesti Kansallisarkistoon säilytettäväksi yksityisen lukuun. Ehdotettavan lain tarkoittamia yksityisiä arkistoaineistoja voisivat olla esimerkiksi TVK:ssa julkisen hallintotehtävän hoitamisen yhteydessä muodostuneet asiakirjat kuten suositusluontoiset ohjeet, joita TVK antaa lakisääteiseen tehtäväänsä perustuen tai TVK:n lakisääteisten toimielinten kokouspöytäkirjat.

TVK ei kannata ehdotettua Kansallisarkiston arviointitehtävää

Ehdotuksen mukaan Kansallisarkistolla olisi oikeus arvioida säännösten noudattamista viranomaistoiminnassa ja se voisi puutteita havaittuaan kiinnittää viranomaisen huomiota lain mukaisten menettelyjen toteuttamiseen ja vaatimusten täyttämiseen. Ehdotuksen perusteella arviointitehtävä koskisi myös yksityisiä vakuutusyhtiöitä.

TVK ei kannata Kansallisarkiston arviointitoimivallan ulottamista yksityisiin vakuutusyhtiöihin. TVK kiinnittää huomiota siihen, että tiedonhallintalaissa säädetyllä tiedonhallintalautakunnalla ei ole toimivaltaa suhteessa yksityisiin vakuutusyhtiöihin. Tiedonhallintalautakuntaa ja sen arviointitehtävää koskevaa säännöstä ei sovelleta yksityisiin vakuutusyhtiöihin. Siten yhdenmukaisin perustein myöskään arkistointiin liittyvää Kansallisarkiston arviointitehtävää ei tule ulottaa yksityisiin vakuutusyhtiöihin.

Työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa käsitellään henkilötietoja ja keskeinen säädös henkilötietojen käsittelyn (ml. säilyttäminen) lainmukaisuudesta on EU:n yleinen tietosuojasetus (EU 2016/679), jonka noudattamista valvoo tietosuojavaltuutettu.

TVK pitää Kansallisarkiston roolia asiantuntijaviranomaisena riittävänä suhteessa vakuutusyhtiöihin.

Ehdotusten vaikutuksia yksityisiin vakuutusyhtiöihin ei ole arvioitu

Ehdotettava uusi arkistointilaki koskisi myös yksityisiä vakuutusyhtiöitä. Ehdotuksessa julkista valtaa käyttäviä yksityisiä yhteisöjä käsitellään vain pintapuolisesti eikä esityksen vaikutuksia niihin ole arvioitu. TVK pitää tärkeänä, että ehdotuksen aiotut vaikutukset toimeenpanijoihin ilmenisivät jo lainvalmistelusta. Ehdotuksella ei myöskään tulisi luoda uusia velvoitteita nykytilaan nähden.

Työtapaturma- ja ammattitautilain 275 §:ssä viitataan kumottavaan arkistolakiin – esityksen vaikutukset erillislainsäädäntöön?

TVK kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ei ole käsitelty ja arvioitu erityislainsäädännössä olevia asiakirjojen säilyttämistä koskevia säännöksiä ja näiden säännösten ja ehdotettavan yleislain luonteisen arkistointilain välistä suhdetta tai mahdollista päällekkäisyyttä.

Työtapaturma- ja ammattitautilain 275 §:n 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, vakuutuslaitoksen on säilytettävä asiakirjat ja tiedot siten kuin ko. pykälässä säädetään. Arkistolakia on työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa sovellettu vastaavassa laajuudessa kuin julkisuuslakia eli julkistaa valtaa käytettäessä.

Pykälässä säädetään lain toimeenpanoon liittyvien asiakirjojen määräaikaisesta säilyttämisestä. TVK:n tiedossa ei ole, että Kansallisarkisto olisi antanut määräystä asiakirjojen pysyvästä säilyttämisestä. Säännöksessä viitataan säilyttämisen menettelyn osalta nyt kumottavaksi ehdotettavaan arkistolakiin ja käytetään termejä arkistolaitos, säilyttäminen ja pysyvä säilyttäminen tavalla, jotka eivät ole yhdenmukaisia ehdotettavan uuden arkistointilain tarkoituksen ja käsitteistön kanssa.

Esityksessä ei ole arvioitu, tulisiko annettavan uuden arkistointilain johdosta tehdä muutoksia erityislainsäädännössä oleviin säännöksiin ja jos, niin millaisia.

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa sovelletaan tiedonhallintalakia vain rajatusti lain 3 §:n 4 momentissa säädetyn mukaisesti. TVK kiinnittää huomiota siihen, että toimeenpanossa ei sovelleta esityksen kohteena olevia muutettavia tiedonhallintalain säännöksiä tiedonhallintamallista (5 §), tiedonhallintalautakunnasta (10 §) tai tietoineistojen säilytystarpeen määrittämisestä (21 §).

Lisätietoja lausunnosta antaa Elina Holmas, p. 040 922 5541 (elina.holmas@tvk.fi)

Tapaturmavakuutuskeskus

Janne Reini

Toimitusjohtaja

Aaltonen Merja
Tapaturmavakuutuskeskus