

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

Tilastokeskuksen lausunto hallituksen esitysluonnokseen eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

Viite: VN/23654/2021 ja TK_260_00.07_2025-1

Tilastokeskus kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnokseen eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta.

Tavoitteet

Tilastokeskus kannattaa arkistolain uudistamista ja uudistuksen keskeisiä tavoitteita. Voimassa oleva laki on sekä termistöltään että sisällöltään monin osin vanhentunut. Arkistolaki ei myöskään ole yhteensopiva uudemman tiedonhallintalain, julkisuuslain ja tietosuojalainsäädännön kanssa, koska lainsäädäntöä on laadittu ja päivitetty eri aikakausina. Lainsäädännön yhdenmukaistaminen ja käsitteiden yhteensovittaminen helpottaa lakien yhtäaikaista soveltamista tietoaineistojen elinkaarella ja tehostaa tällä tavoin viranomaisen työtä.

Arkistoinnin edellytykset ja arkistoidun materiaalin hyödyntämisen mahdollisuudet ovat oleellisesti muuttuneet, kun paperisista asiakirjoista on jo valtaosin siirrytty digitaalisiin asiakirjoihin ja tietoaineistoihin. Tilastokeskus pitää erityisen tärkeänä digitaalisten, rakenteisten sekä kuvattujen

tietoaineistojen arkistointia ja saatavuutta tutkimuskäyttöön. Arkistointilain tavoitteena on sähköisten tietoaineistojen arkistoon siirtojen laaja käyttöönotto. Tilastokeskus näkee, että tällä tavoitteella on myös merkittävä vaikutus tietoaineistojen koko elinkaaren aikaiseen hyödyntämiseen.

Tilastokeskus haluaa painottaa tietoaineistoja ja niiden muuttujia kuvaavien selkokielisten metatietokuvausten laatimista osana tietoaineistojen elinkaaren ensivaiheita. Tällöin metatiedot ovat saatavissa ja jaettavista tietoaineistoista hyödyntäville tahoille koko tietoaineiston elinkaaren ajan. Arkistointi on vain yksi käyttötarkoitus näiden metatietojen hyödyntämisessä.

Säilytysaika ja arkistointivaihe

Tilastokeskus kannattaa ja pitää tärkeänä lainvalmistelutyössä tunnistettua tulkintaa siitä, että säilytysvaihe ja arkistointivaihe voivat olla rinnakkaisia vaiheita, eikä arkistoinnin toteuttaminen päättä tiedonhallintalain 21§ säilytysaikaa. Tällöin arkistointi voidaan toteuttaa säilytysajan kuluessa. Rinnakkaisuuden tulkinta edistää arkistoinnin toteuttamista säännöllisin ja kohtuullisin väliajoin. Tietoaineistojen tutkimuskäyttöä ja arkistointia voidaan parhaiten edistää, kun arkistointia toteutetaan samanaikaisesti/rinnakkain säilytysvaiheen kanssa.

Säännöllisen arkistoinnilla voidaan turvata operatiivisten järjestelmien keskeisten tietojen hyvin pitkäaikainen säilyttäminen arkistoinnin kontekstissa Kansallisarkiston ohjeistamalla tavalla. Tällä mm. Tilastokeskuksen omaksumalla vuosittain toteutettavalla menettelytavalla halutaan varmistaa tietoaineistojen arkistointi parhaalla mahdollisella osaamisella sekä turvata tähän liittyvien kyvykkyyksien säilyminen organisaatiossa.

Tilastokeskus haluaa tuoda esiin tarpeen säilyttää tietoaineistoja niiden alkuperäisessä käyttötarkoituksessa (Tilastokeskuksen lakisääteiset tehtävät) tiedonhallintalain 21 § mukaisten säilytysaikojen mukaisesti ja samanaikaisesti siirtää edelleen käytössä olevia tietoaineistoja kansalliseen arkistotietovarantoon, arkistoinnin vaiheeseen.

Tilastotarkoituksiin kerättyjen tietoaineistoaineistojen säilyttämisestä säädetään tilastolain (280/2004) 10 a §:ssä. ”Tilastoja laativa viranomainen saa säilyttää tilastotarkoituksiin keräämänsä tiedot niin kauan kuin se on tämän lain tarkoituksen toteuttamisen kannalta välttämätöntä, jollei tietojen säilyttämisestä säädetä toisin edellä tarkoitettua viranomaista koskevassa muussa laissa.” EU:n tilastointia koskevan asetuksen (EY) No 223/2009 ja tilastolain (3 §) tarkoituksena on tilastoinnin lisäksi edistää tilastotarkoituksia varten kerättyjen tietojen käyttöä tieteellisissä tutkimuksissa ja yhteiskuntaoloja koskevissa tilastollisissa selvityksissä.

Tilastokeskus on tehnyt tiedonhallintalain 21 § mukaisen päätöksen eri tietoprosessin vaiheissa käsiteltäviin tietoaaineistoihin liittyen. EU:n tilastointia koskevissa asetuksissa ei pääsääntöisesti oteta kantaa tietojen säilyttämiseen muutoin kuin Yritysrekisterin tietojen osalta, joiden säilytysajaksi on Euroopan yritystilastoista annetussa asetuksessa (EU) 2019/2152 määritelty vähintään 30 vuotta.

Mikäli arkistointi tehtäisiin esimerkiksi muutamien vuosikymmenten välein ei sellainen ole laajassa mittakaavassa tarkoituksenmukaista kyseisen kyvykkyyden ylläpitämisen näkökulmasta. Erittäin pitkät viiveet tietoaaineistojen synnyn ja arkistoinnin välillä tuottavat arkistoinnin toteutumiseen riskejä, heikentäisivät arkistoitavien metatietojen laatua ja tekevät käytännössä arkistoinnin tilan seuraamisen hyvin vaikeaksi.

Tilastokeskuksella on tarve säilyttää Tilastokeskuksen lakisääteisten tehtävien tarpeisiin kerättyjä tietoja hyvin pitkään, mahdollisesti pysyvästi, koska digitalisoidun tiedon ja käsittelymahdollisuuksien kehittymisen myötä tilastotietovarantojen muokkaaminen muuttuvien tilastointitarpeiden ja aikasarjojen uudelleen luominen on tullut mahdolliseksi. Tilastokeskus tarkastelee tietoaaineistojen säilytyspäätöstään säännöllisin väliajoin.

Perustelumuiotiossa käsitellään säilytysaikaa ja arkistointivaihetta sekä rinnakkaisina että peräkkäisinä vaiheina. 13§ yksityiskohtainen perustelu vetää hyvin yhteen aiemmin yleisperusteluissa hieman vaikeasti tulkittavan tekstin.

Arkistokopio

Tilastokeskuksen lausuma arkistokopiosta liittyy säilytysaika ja arkistointivaihe -kappaleessa esitettyyn.

Mikäli tiedonhallintalain 21 § mukainen säilytysajan tulkittaisiin, toisin kuin nyt esitetään, päättyvän arkistointiin niin Tilastokeskuksen näkemyksen mukaan arkistointikopio, joka muodostetaan säilytysajan ollessa meneillään, voi olla tehokkain ja varmin tapa varmistaa laajasti yhteiskunnan eri rekisterien ja tietoaaineistojen säännönmukainen arkistointi.

Tilastokeskuksen tietoprosessin tarkimman tason tietoaaineistot ovat Tilastokeskuksen näkemyksen mukaisesti jatkuvasti päivittyviä, tietoaaineistoja. Näiden tietoaaineistojen jatkuva muokkaaminen perustuu tietotarpeiden muuttumiseen, tilastoalan kansainvälisiin menettelytapoihin ja ohjeistuksiin sekä tarpeen muodostaa ja ylläpitää eheitä aikasarjoja.

Säilytysaikaiset vaatimukset

Tilastokeskus pitää tärkeänä, että arkistointilakiluonnoksen 11 § ohjaa tietojen säilyttämistä tietojärjestelmä ja tilavaatimuksilla läpi tietojen elinkaaren, saatavuuden, säilymisen ja turvallisuuden varmistamiseksi. Tämä varmistaa arkistointipäätöksen toteutumista, kun vaatimukset ulottuvat arkistoitujen tietojen lisäksi arkistotaviin (säilytyksen vaiheessa oleviin) tietoihin. Kirjauksella on tällöin arkistointia laajempia vaikutuksia viranomaisten tiedonhallintaan.

Tietojen antaminen kansallisesta arkistotietovarannosta - Tilastolainsäädännöstä tulevat tietojen luovuttamiseen liittyvät vaatimukset

Arkistointilakiluonnoksessa todetaan, että kansalliseen arkistotietovarantoon siirrettyjen tietojen rekisterinpitäjäsiirryy Kansallisarkistolle. Tilastokeskuksen näkökulmasta oleellista tähän liittyen on oikeus antaa käyttöoikeus tietoaaineistoon. Laissa tulee tunnistaa mahdollisuus siihen, että toisaalla on voitu säätää toisin.

Tilastokeskus haluaa tässä yhteydessä tuoda tietoon tilastotarkoituksiin saatujen tietojen käsittelyyn liittyvät säädökset. Tilastotarkoituksiin kerättyjen tietojen käytön ja luovuttamisen periaatteista säädetään tilastolain (280/2004) lisäksi Euroopan Unionin toiminnasta annetun sopimuksen 338 artiklan 2 kohdassa ja Euroopan tilastoista annetussa Euroopan Parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 223/2009.

Tilastotoimen keskeisiä periaatteita ovat ammatillinen itsenäisyys ja tilastosalaisuus. Asetuksessa säädetty tilastosalaisuus edellyttää, että tilastoviranomainen päättää itsenäisesti tilastotarkoituksiin kerättyjen tietojen käytöstä ja luovuttamisesta. Tilastokeskuksen näkemyksen mukaan päätösvalta tilastotarkoituksiin kerättyjen aineistojen käytöstä ei voi ehdotetun mukaisesti siirtyä Kansallisarkistolle (ennen tietojen salassapitoajan päättymistä).

Terminologiasta

Laissa esitetty kansallinen arkistotietovaranto on käsitteenä erinomainen.

Lakiluonnoksen 3 § määritelmien kohdassa 3 kansallinen arkistotietovaranto rajataan Kansallisarkiston hallussa ja määräysvallassa oleviin aineistoihin. Vaikka määritelmä koskee vain tätä lakia, olisi hyvä selventää, että kansallisia arkistotietovarantoja voi olla myös muilla toimijoilla, vaikka tämä laki ei koske mahdollisia muita kansallisia arkistotietovarantoja. Lain taustatyössä ja perusteluissa olisi kuitenkin syytä tunnistaa Kansalliskirjaston ja KAVIn tietovarannot (Audiovisuaalisen keskuksen) sekä mahdolliset muut arkistointiin liittyvät keskeiset tietovarannot ja määritellä lain valmistelumateriaalissa niiden suhde kansalliseen arkistotietovarantoon.

Tilastokeskus pitää myös arkistointipäätös käsitettä selkeämpänä kuin aiemmin käytettyä seulontapäätöstä.

Tietoturvallinen käsittely-ympäristö

Tilastokeskus pitää tärkeänä, että arkistoituja asiakirjoja ja tietoaaineistoja voidaan tarjota tehokkaasti tutkimuksen ja muiden tarvitsijoiden tarpeisiin. Tilastokeskus näkee kuitenkin, että tietoturvallisen käyttöympäristön ylläpitoa ei pitäisi säätää Kansallisarkiston tehtäväksi. Pelkästään toisilain mukaisia, auditoituja käyttöympäristöjä on Suomessa jo kymmenen, joten lakimuutoksen tavoitteiden toteutumisen nopeuttamiseksi ja kustannusten vähentämiseksi olisi järkevää, että Kansallisarkiston aineistoja voitaisiin hyödyntää olemassa olevissa ympäristöissä. Sen sijaan 19 § voisi säätää siitä, että Kansallisarkiston on tarjottava asiakirjoja ja tietoaaineistoja niitä tarvitsevien käyttöön tietoturvalisessa käyttöympäristössä.

Kansalliset keskitetyt tietovarannot

Arkistointilain muutosesityksen taustalla ja perusteluteksteissä tunnistetaan useita hallinnossa käytettäviä yhteisiä tietojärjestelmiä ja tietovarantoja, kuten eri hallinnon aloilla Varda, VATI ja RYTI. Arkistointilain 13 § todetaan tästä, että siirron voi toteuttaa yhteisestä tietovarannosta tai tietojärjestelmästä vastaava viranomais.

Tässä yhteydessä Tilastokeskus haluaa tuoda esiin sen, että Tilastokeskus kerää noin neljäntäkymmeneltä rekisterinpitäjältä tietoja tilastointitarkoituksissa. Tilastokeskukseen muodostuvat tietovarannot voidaan nähdä kansallisena keskitettynä tietovarantona, josta voisi hoitaa useamman eri viranomaistahon arkistointitarpeita keskitetysti, mikäli eri lainsäädäntöihin perustuvia tietovirtoja halutaan yhteensovittaa ja tehostaa tästä näkökulmasta. Tilastokeskus ehdottaa, että ko. pykälä muotoillaan siten, että myös Tilastokeskus voidaan käsitellä tällaisena tahona.

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta muuttaminen

Ehdotus liittää arkistoinnin suunnittelu osaksi tiedonhallintamallia korostaa tarkoituksen mukaisesti tietoaaineistojen ja asiakirjojen elinkaarenmukaista hallintaa. Tilastokeskus kannattaa esitettyjä ehdotuksia tiedonhallintalain muuttamiseksi. Ehdotetuilla muutoksilla vahvistetaan tiedonhallintamallin toimivuutta tiedon koko elinkaaren hallinnan sekä arkistoinnin toteuttamisessa.

Arkistoitavien tietojen kuvaamiseen tiedonhallintamallissa tarvitaan kuitenkin jatkossa lisää ohjeistusta. Tämä on tarpeen, sillä niin arkistonmuodostussuunnitelmissa ja tiedonohjaussuunnitelmissa kuin tiedonhallintalautakunnan antamissa säilytysaikasuosituksissa ja niiden pohjalta annettavissa säilytysaikapäätöksissä tiedot on esitetty asiakirjoittain, mutta tiedonhallintamallissa tiedot esitetään tietovarannoittain tai tietokokonaisuuksittain.

Tilastokeskus ei kannata tiedonhallintalain 21§ poistamista tiedonhallintalaista. Tarvittaessa 21§ kirjausta ” Säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvalisella tavalla” tulisi tarkentaa siten, että säilyttämisen ja arkistoinnin vaihejako voidaan poistaa ja arkistointi suorittaa säilytysaikana. Lakitekstien tulisi olla selkeitä tulkita ja soveltaa yhdessä.

Tilastokeskus näkee hyvänä ratkaisuna täydentää tai varmistaa arkistoinnin asiantuntijuutta tiedonhallintalautakunnassa. Esitetty täydennys korostaa tietoaineistojen elinkaaren hallintaa sekä parantaa tiedonhallinnan ja arkistotoimijoiden yhteistyötä.

Markus Sovala

pääjohtaja

Pasi Henriksson

ylivohtaja

Oikarinen Jukka

Tilastokeskus - Lausunto löytyy Tilastokeskuksen diaarista pääjohtaja
Markus Sovalan ja ylijohdaja Pasi Henrikssonin allekirjoittamana.