

Asia: VN/26111/2023

Tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksen koordinaatioryhmän väliraportti

TIETOSUOJAN YLEISSÄÄDÖKSET (EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki)

Onko tietosuojan yleissäädösten yleisen tietosuoja-asetuksen tai tietosuojalain soveltamiseen koettu liittyvän haasteita tai epäselvyyksiä, jotka voisivat vaikeuttaa julkisen palvelun järjestämistä?

Kyllä

Jos on, minkälaisista haasteista tai epäselvyyksistä on tarkalleen ottaen kyse?

Kansallisarkistossa on koettu tietyissä tilanteissa haastavaksi se, milloin rekisterinpito olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää erilliseksi ja milloin yhteisrekisterinpidoksi, joten Kansallisarkisto kannattaa työryhmän raportissa (s. 29) esille tuotua tarvetta tämän asian ohjeistamisesta valtionhallinnossa.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 (b) alakohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä "myöhemmin" näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla; "myöhempää käsittelyä" yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten ei katsota 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti yhteensopimattomaksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa ("käyttötarkoitussidonnaisuus"); Tietosuoja-asetuksen ranskan, englannin ja ruotsinkielisessä versiossa on käytetty "myöhemmän käsittelyn" sijaan termiä "edelleen käsittely" / "jatkokäsittely". (fr: traitées ultérieurement, en: further processing, sv: ytterligare behandling). Tietosuoja-asetuksen suomennos "myöhempää käsittelyä" olisi syytä korjata vastaamaan tietosuoja-asetuksen ranskan, englannin ja ruotsinkielisiä versioita, sillä "myöhemmällä käsittelyllä" on ollut sellaisia tulkintoja, ettei henkilötietoja voisi käsitellä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten kuin vasta sitten, kun henkilötietojen säilytysaika olisi päättynyt. Tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 4 kohdan tarkoituksena on ollut mahdollistaa henkilötietojen samanaikainen käsittely arkistointikäyttötarkoitukseen ja muihin tarkoituksiin.

Myös käytännössä on tullut eteen tilanteita, joissa henkilötietojen hyödyntäminen tutkimuksessa edellyttäisi, että ne siirrettäisiin Kansallisarkistoon, vaikka henkilötietojen säilytysaika ei olisi vielä päättynyt. Suomennoksen "myöhemmän käsittelyn" muuttaminen muotoon "edelleen

/jatkokäsittely" antaisi paremmat edellytykset sille, että henkilötietojen hyödyntäminen yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten voisi tapahtua jo aikaisemmin yhtä lailla kuin henkilötietojen käsittely tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten voi tapahtua ennen kuin henkilötietojen säilytysaika on päättynyt. Kansallisarkistossa henkilötietoja luovutettaisiin vain tieteellistä tai historiallista tutkimustarkoituksia varten niin pitkään kun henkilötietojen säilytysaika olisi voimassa. Muut velvoitteet säilyisivät alkuperäisellä rekisterinpitäjällä niin pitkään kuin henkilötietojen säilytysaika olisi vielä voimassa.

Onko jonkin yleisen tietosuoja-asetuksen tai tietosuojalain säännöksen havaittu estävän viranomaisen tiedon liikkumisen tai julkisen palvelun järjestämisen tarkoituksenmukaisella tavalla? Onko tietosuojan yleissäädösten havaittu estävän tai rajoittavan tiedon tai henkilötietojen hyödyntämistä tai käsittelyä tarkoituksenmukaisella tavalla?

Kyllä

Jos on, mistä säännöksistä on tarkalleen ottaen kyse ja miten ne estävät tai rajoittavat tiedon käsittelyä?

Kansallisarkisto pitää tärkeänä, että Tietosuojalain 4 §:n 2 kohdan muotoilua arvioidaan tarkemmin. Kansallisarkisto pitää tärkeänä, että viranomaiset voivat hyödyntää henkilötietoja viranomaisen yleisen edun mukaisissa tehtävissä silloin kun henkilötietojen käsittelystä ei nimenomaisesti säädetä erikseen. Viranomaisilla on kasvava tarve hyödyntää digitalisaatiota toimintansa tehostamisessa ja kehittää tiedolla johtamista. Tekoäly ja koneoppiminen tarjoavat mahdollisuuksia tehtävien automatisointiin, viranomaistoiminnan tehostamiseen sekä kansalaisille tarjottavien palveluiden kehittämiseen. Tämä kehitystyö ei ole kuitenkaan mahdollista, mikäli viranomaistoiminnassa muodostuvaa tietoa ei voida hyödyntää kehittämisessä. Tarpeettoman tiukka kansallinen sääntely voi merkittäväällä tavalla estää viranomaisten kehittämistoimintaa. Kokonaisuudessa tulisi huomioida myös, että rekisterinpitäjä on veloitettu toteuttamaan tietosuoja-asetuksen mukaan vaikutustenarvioinnin toteuttaessaan uusia käsittelytoimia sekä pyytämään tarvittaessa tietosuojavaltuutetun ennakkokuulemistä.

VIRANOMAISTEN HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYÄ KOSKEVA KANSALLINEN ERITYISSÄÄNTELY

Onko kansalliseen erityissääntelyyn, jossa on kyse viranomaisten suorittamasta henkilötietojen käsittelystä (mukaan lukien henkilötietojen luovuttamisesta), koettu liittyvän haasteita tai epäselvyyksiä?

-

Jos on, minkälaisista haasteista ja epäselvyyksistä on tarkalleen ottaen kyse?

-

Onko kansallisen erityislainsäädännön henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten havaittu estävän tietojenvaihdon sellaisten viranomaisten (tai julkista hallintotehtävää hoitavien) välillä, jotka tarvitsevat tietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamista tai julkisen palvelun tarjoamista varten?

-

Jos on, mistä säännöksistä on tarkalleen ottaen kyse ja miten ne estävät viranomaisten välistä tietojenvaihtoa?

-

Onko kansallisessa erityislainsäädännössä tunnistettu muita esteitä julkisen palvelun tarkoituksenmukaiselle järjestämiselle?

Kyllä

Jos kyllä, mistä säännöksistä on tarkalleen ottaen kyse ja miten ne estävät julkisen palvelun tarkoituksenmukaista järjestämistä?

Julkisessa hallinnossa on käytössä lukuisia yhteisiä tietovarantoja ja keskitettyjä tietovarantoja, joihin viranomaiset ovat velvoitettu toimittamaan tietoja. Yhteisiä tietovarantoja hyödynnetään tuottaessa julkisia palveluita. Väliraportissakin on tunnistettu, että yhteisiä tietovarantoja koskevaa lainsäädäntöä on tarpeen kehittää, jotta yhteisten tietovarantojen hyödyntäminen olisi tehokkaampaa.

Tällä hetkellä useissa yhteisissä tietovarannoissa tiedonhallinnan vastuut on määritelty siten, että viranomaiset joutuvat tekemään paljon päällekkäistä ja tarpeetonta työtä. Tietoja säilytetään päällekkäin viranomaisten omissa tietovarannoissa ja yhteisissä tietovarannoissa, koska tietoaaineistojen käyttötarkoitus on eri. Tästä aiheutuu myös tietojen tarpeetonta (usein manuaalista) siirtelyä järjestelmien välissä. Lisäksi vastuut tietoaaineistoihin liittyvästä tietopalvelusta ovat viranomaiskohtaisia. Kansallisarkiston näkökulmasta on erityisen ongelmallista, että tietoja ei voida arkistoida keskistetyistä tietovarannoista, vaan esimerkiksi jokainen kunta vastaa keskitettyyn tietovarantoon tallennettujen tietojen arkistoinnista itse omien järjestelmien kautta.

Väliraportin perusteella vaikuttaa, että lainsäädäntöön ei ole mahdollista tehdä muutoksia, joilla voidaan keskittää yhteisten tietovarantojen tiedonhallinnan vastuita yhdelle viranomaiselle tai säätää viranomaisten yhteisrekisterinpitäjyydestä yhteisessä tietovarannossa. Väliraportin perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että hallitusohjelman tavoitteita julkisten palveluiden tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi ei olla lainsäädännössä edistämässä riittäväillä toimilla.

YLEISEN TIETOSUOJA-ASETUKSEN SALLIMAN KANSALLISEN SÄÄNTELYLIKKUMAVARAN KÄYTTÖ

Onko yleisen tietosuoja-asetuksen sallimaa kansallista sääntelyliikkumavaraa käytetty tarkoituksenmukaisella tavalla viranomaisen tiedon liikkumisen tai julkisen palvelun järjestämisen näkökulmasta?

-

Jos ei, tulisiko kansallista sääntelyliikkumavaraa käyttää enemmän?

Jos kyllä, miltä osin ja miten liikkumavaraa tulisi käyttää nykyistä enemmän julkisen palvelun järjestämisen näkökulmasta?

-

Puuttuuko kansallisesta erityislainsäädännöstä säännöksiä, jotka mahdollistaisivat viranomaisten välisen tiedon liikkumisen siten, että julkinen palvelu voitaisiin järjestää tarkoituksenmukaisella tavalla. Jos kyllä, mistä puutteesta ja palvelusta on tarkalleen ottaen kyse?

-

Onko kansallisessa erityislainsäädännössä käytetty sääntelyliikkumavaraa tarpeettomasti? Jos on, miltä osin ja mistä säännöksistä on tarkalleen ottaen kyse?

YLEISET KOMMENTIT

Puuttuuko väliraportin liitteestä 1 lakeja, joita olisi hyvä arvioida kokonaisuudistuksen yhteydessä?

Liitteessä on koottu lainsäädäntöä, jonka muutostarpeet kytkeytyvät julkisten palveluiden toteuttamiseen. Kansallisarkisto haluaa nostaa esille tarpeen tarkastella myös niitä lakeja, joissa on säädetty pysyvästä säilyttämisestä. Kansallisessa lainsäädännössä pysyvän säilyttämisen merkitys on nykyisen tietosuojalainsäädännön näkökulmasta epäselvä ja on tapauskohtaisesti tulkittava tarkoittaako kussakin laissa säädetty pysyvä säilyttäminen arkistointia vai pysyvää säilyttämistä alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Käsitteiden epäselvyys vaikeuttaa viranomaisen arkistotoimen tehtävien hoitamista ja Kansallisarkiston julkiselle hallinnolle suunnattujen palvelujen toteuttamista.

Meneillään olevassa arkistolain uudistuksessa uusi laki sovitetaan yhteen tietosuoja- ja tiedonhallintalainsäädännön kanssa, mutta sen yhteydessä ei pystytä korjaamaan muita lakeja, joissa on epäselvyyksiä.

Muut kommentit

Kansallisarkistossa tietosuoja-asetuksen keskeisiksi ongelmiksi Kansallisarkiston lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi, eli julkisen hallinnon tietoaaineistojen arkistoinniseksi ja niiden tutkimuskäytön mahdollistamiseksi, on koettu tietosuoja-asetuksessa arkistoinnin kannalta keskeisten käsitteiden aiemmasta poikkeava määrittely, käsitteiden epä johdonmukaiset suomenkieliset käännökset, asetuksen paikoittainen vaikeaselkoisuus sekä asetuksen pohjalta kansallisessa lainsäädännössä muotoiltu periaate erottaa asiakirjan elinkaareissa tiukasti arkistoinnin ja säilyttämisen vaiheet. Kansallisarkisto on lausunut näistä seikoista oikeusministeriölle syksyllä 2023 (Lausuntopyyntö yleisen tietosuoja-asetuksen toimivuudesta ja sen soveltamiseen liittyvistä kokemuksista, VN/23585/2023).

Tilanteen haasteellisuus ilmenee esimerkiksi siinä, että uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa saatetaan edelleen käyttää termiä arkistointi tietosuojalainsäädännöstä poikkeavalla tavalla ja tarkoittaa sillä tiedon säilyttämistä. Esimerkkinä keväällä 2023 lausuntokierroksella ollut HE rakennuslain muuttamisesta (VN/34558/2023). Kuitenkin tietosuojalainsäädäntö kytkee arkistoinnin nimenomaan henkilötietojen yleisen edun mukaisiin arkistokäyttötarkoituksiin. Käsitteiden

monitulkintaisuus ja niiden epätarkka käyttö lakeja säädettäessä on omiaan johtamaan hankaliin lainsäädännön tulkintatilanteisiin jatkossakin.

Arkistointiin tai arkistoitaviin tietoaaineistoihin liittyvissä päivittäisissä lainsäädännön tulkintatilanteissa keskeinen elementti on, että henkilötietojen käsittelyä arkistointitarkoituksessa koskee eri sääntely kuin tietojen käsittelyä muihin käyttötarkoituksiin. Käytännössä tästä seuraa jatkuva tarve sovittaa yhteen arkisto- ja julkisuuslainsäädäntöä tietosuojalainsäädännön kanssa. Joiltain osin tilannetta voidaan helpottaa yhteensovittamalla lainsäädäntöä arkistolainsäädännön uudistamisen yhteydessä.

Happonen Päivi
Kansallisarkisto

Mäkiranta Minna-Liisa
Kansallisarkisto