

Asia: VN/23585/2023

## **Lausuntopyyntö yleisen tietosuoja-asetuksen toimivuudesta ja sen soveltamiseen liittyvistä kokemuksista**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Mitkä ovat olleet yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamiseen liittyvät merkittävimmät hyödyt ja haasteet?**

Tietosuoja-asetus on vaikuttanut merkittäväällä tavalla Suomessa arkistoinnin toteuttamiseen ja arkistoitujen tietoaineistojen käyttöön.

Yleisesti voidaan nähdä, että tietosuojalainsäädäntö on lisännyt viranomaisten ja kansalaisten tietoisuutta ja parantanut rekisteröityjen oikeusturvaa. Viranomaisissa tietosuojalainsäädännön soveltaminen on kehittänyt huomattavasti tiedonhallinnan tasoa. Samaan aikaan haasteita luo ristiriitaisuus yhtäältä henkilötietojen suojan ja toisaalta tiedon avoimuuteen ja uudelleenkäyttöön liittyvien tavoitteiden ja tarpeiden välillä. Tämä ristiriita korostuu erityisesti Kansallisarkiston toiminnassa, jonka tavoitteena on edistää kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien aineistojen tutkimuskäyttöä. Digitaalisessa toimintaympäristössä aineistojen tutkimuskäyttö tarkoittaa yhä enemmän niiden tarjoamista saataville haettavissa ja yhdisteltävissä olevana datana.

Tietosuoja-asetuksen keskeisiksi ongelmiksi voidaan nähdä arkistoinnin kannalta keskeisten käsitteiden epäonnistunut määrittely, käsitteiden epäjohdonmukaiset suomenkieliset käännökset, asetuksen paikoittainen vaikeaselkoisuus sekä asetuksen pohjalta kansallisessa lainsäädännössä muotoiltu periaate erottaa asiakirjan elinkaareissa tiukasti arkistoinnin ja säilyttämisen vaiheet.

Kansallisarkisto haluaa kiinnittää huomiota erityisesti lain kansalliseen täytäntöönpanoon ja siinä toteutettuihin ratkaisuihin, jotka ovat aiheuttaneet ylimääräistä byrokratiaa arkistoitaviksi määrättyjen tietoaineistojen tiedonhallintaan niin julkisen hallinnon organisaatioissa kuin Kansallisarkistossa. Kansallisessa täytäntöönpanossa erityisesti tiedonhallintalaissa on omaksuttu liian jyrkkä jako asiakirjatietojen arkistointivaiheeseen ja säilytysvaiheeseen. Muissa Pohjoismaissa tietosuoja-asetus ei ole johtanut vastaavaan eroon säilyttämisen ja arkistoinnin vaiheiden välillä, vaan asiakirjaa voidaan samanaikaisesti käsitellä arkistointikäyttötarkoituksessa ja tarvittaessa

alkuperäisessä käyttötarkoituksessa. Jako säilyttämisen vaiheeseen ja arkistoinnin vaiheeseen ei ole usein selkeärajainen vaan enemmänkin liukuva. Tavallisesti nämä käyttötarpeet tapahtuvat rinnakkain, etenkin jos asiakirjalla on pitkä käyttötarve alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Oleellista on, että rekisterinpitäjä tunnistaa käsittelyperusteen eron.

Nykyinen käytäntö tarkoittaa, että asiakirjat säilyvät jopa kymmeniä vuosia säilyttämisen vaiheessa ennen kuin ne voidaan katsoa arkistoiduiksi. Tämä rajoittaa merkittävästi tietoaineistojen siirtoa Kansallisarkistoon, mikä pahimmillaan vaarantaa digitaalisten tietoaineistojen säilymisen ymmärrettävässä ja käytettävässä muodossa. Kansallinen tulkinta tiedon elinkaarenvaiheista ja vaiheisiin liittyvistä vastuista rajoittaa myös Kansallisarkiston mahdollisuuksia tarjota arkistoitavia aineistoja tutkimuksen käyttöön.

Tietosuoja-asetus ja kansallinen lainsäädäntö mahdollistavat poikkeamisen tietyistä rekisteröityjen oikeuksista, kun aineistoja käsitellään yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Säilytysvaiheen ja arkistoinnin vaiheen erottamisen vuoksi Kansallisarkiston tulee toteuttaa rekisteröityjen oikeuksia niihin aineistoihin, jotka ovat säilyttämisen vaiheessa, vaikka aineistoja käsitellään yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa. Tämä aiheuttaa merkittäviä panostuksia Kansallisarkiston toimintaan ja järjestelmiin, jotka on kehitetty ensisijaisesti arkistoinnin vaiheen tarpeisiin. Lisäksi rekisteröityjen oikeuksien toteuttaminen kulttuuriperintöaineistoihin on hyvin hankalaa, koska useissa tapauksissa oikeuksien toteuttaminen heikentäisi merkittävästi arkistoitujen aineistojen todistusvoimaisuutta ja käytettävyyttä. Kansallisarkiston tavoitteena on, että säilyttämisen ja arkistoinnin määrittelyjen soveltamista tarkastellaan uudelleen muiden Pohjoismaiden käytäntöjen perusteella osana hallitusohjelmaan kirjattua tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksen toteuttamista.

Tietosuoja-asetusta sovelletaan arkistoitaviin ja arkistoituihin tietoaineistoihin, jos tietoaineistoihin sisältyvien elossa olevien henkilöiden henkilötietojen käsittely on osittain tai kokonaan automaattista tai tietoaineistot ovat muodostaneet henkilörekisterin. Muutos aikaisempaan on ollut merkittävä, sillä henkilötiedodirektiiviä ja henkilötietolakia, jolla henkilötiedodirektiivi on pantu täytäntöön Suomessa, ei pääsääntöisesti sovellettu Kansallisarkistoon arkistoituihin henkilörekistereihin tai muihin henkilötietoihin, jotka kuuluivat henkilötietolain soveltamisalan piiriin.

Kansallisarkistossa ja laajemminkin arkistosektorilla on aiheuttanut haastetta se, että tietosuoja-asetuksessa ei ole määritelty sitä, mitä yleisen edun mukaisella arkistointitarkoituksella tarkoitetaan. Lisäksi soveltamista on hankaloittanut se, että osa tietosuoja-asetuksen johdanto-osan tekstistä tai sen suomenkielisestä käännöksestä on sen verran vaikeaselkoista, ettei siitä saa käsitystä siitä, mitä oikein on tarkoitettu (esim. Johdanto-osan 156 kohta.). Asetuksen vaikeaselkoisuus ja tulkinnanvaraisuus ovat myös johtaneet siihen, että viranomaiset ovat tulkinneet tietosuoja-asetuksen velvoitteita vaihtelevilla tavoilla. Kansallisarkistossa tämä näkyy etenkin aineistojen vastaanotossa, jossa vastaanotetaan arkistoitavia tietoaineistoja erilaisilta julkishallinnon organisaatioilta. Tietosuojalainsäädännön noudattaminen edellyttää osaamista ja resursseja, ja selkeästi moni viranomainen tarvitsisi enemmän tukea sekä selkeitä ohjeita soveltamisen tueksi.

## **Onko tietosuojalaki koettu yleisesti toimivaksi? Minkälaisia haasteita sen soveltamisessa on ilmennyt?**

Kansallisarkistossa annetussa laissa säädettyjen lakisääteisten tehtävien lisäksi tietosuojalain 4 § 4 kohta on antanut Kansallisarkistolle tarvittavaa tukea henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudelle (henkilötietoja saa käsitellä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti, jos henkilötietoja sisältävien tutkimusaineistojen, kulttuuriperintöaineistojen sekä näiden kuvailutietoihin liittyvien henkilötietojen käsittely arkistointitarkoituksessa on tarpeen ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ja rekisteröidyn oikeuksiin nähden).

## **Onko yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamaa sääntelyliikkumavaraa käytetty EU:ssa ja Suomessa tarkoituksenmukaisella tavalla? Jos ei, miten ja minkälaisia tilanteita varten tietosuoja-asetuksen sääntelyliikkumavaraa tulisi käyttää eri tavoin kuin on tehty?**

-

## **Millä toimialoilla yleistä tietosuoja-asetusta on pantu täytäntöön tehokkaasti ja onnistuneesti huomioiden asetukselle asetetut tavoitteet edistää rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien toteutumista sekä edistää tiedon vapaata liikkuvuutta EU-alueella?**

-

## **Minkälaisia haasteita on ilmennyt yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen lainsäädännön tai muun EU-lainsäädännön yhteensovittamisessa eri soveltamistilanteissa?**

Julkisuuslainsäädännön ja tietosuojalainsäädännön yhteensovittaminen on välillä ollut haasteellista. Toivottavasti yhteensovittaminen selkenee julkisuuslainsäädännön uudistamisen myötä.

Tietosuoja-asetuksen käsitteistö ei ole yhteensopiva nykyisen arkistolain (831/1994) kanssa. Keskeiset käsitteet kuten "arkisto" ja "säilyttäminen" on määriteltynä epäyhteensopivalla tavalla. Tilannetta hankaloittaa tietosuoja-asetuksen kansallinen soveltaminen, josta on mainittu jo aiemmin. Kansallisarkisto pitää välttämättömänä arkistolainsäädännön uudistamista, jotta arkistoinnin kannalta keskeiset käsitteet saadaan määriteltyä kestäväällä tavalla.

Pysyvän säilyttämisen käsite aiheuttaa toistuvasti tulkintavaikeuksia paitsi suhteessa arkistolakiin niin myös suhteessa muuhun kansalliseen lainsäädäntöön. Esimerkiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain (884/2017) 11 § mukaan tietovarannon tiedot säilytetään pysyvästi. Hallituksen esityksessä (HE 72/2017) pysyvää säilyttämistä on perusteltu seuraavasti: "Tämä olisi perusteltua erityisesti opetuksen, koulutuksen tai tutkinnon suorittajan kannalta. Henkilö voi tarvita tutkinnon suorittamista koskevia tietoja vielä vuosia ja vuosikymmeniä suorittamisen jälkeen esimerkiksi työnhaussa tai jatko-opintoihin hakeuduttaessa." Perustelu näyttäisi liittyvän tietojen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, joka ei käytännössä kuitenkaan ole pysyvä, vaan oppilaan tai opiskelijan elinajan mittainen. Perustuslakivaliokunta onkin hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että sivistysvaliokunnan olisi tullut arvioida kunkin tiedon osalta pysyvän tallettamisen tarvetta myös rekisteröidyn kuoleman jälkeen ja tarvittaessa täydentää sääntelyä. Lain muotoilu on kuitenkin ennallaan. Kokonaisuuteen liittyy myös

tällä hetkellä Lausuntopalvelussa oleva "HE eduskunnalle laeiksi vapaasta sivistystyöstä annetun lain, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain ja puoluelain muuttamisesta sekä luonnoksesta vapaasta sivistystyöstä annetun asetuksen muuttamisesta", jossa edelleen viitataan tiettyjen suostumusasiakirjojen em. laissa säädettyyn pysyvään säilyttämiseen sillä perusteella, että suostumuksen voisi milloin tahansa peruuttaa ilmoittamalla siitä tietovarantoa hallinnoivalle Opetushallitukselle. Tässäkään tapauksessa kyse ei voi olla todellisesta pysyvästä käyttötarpeesta. Vastaavia tapauksia on useita. Kirjaimellisesti tietosuoja-asetusta sovellettaessa tällaisten tietoaaineistojen käsittely on ongelmallista, sillä niitä ei voi tuhota (säilytetään pysyvästi, koska on pysyvä käyttötarve) mutta ei myöskään siirtää arkistoon, huolimatta siitä, että todellinen käyttötarve alkuperäisiin tarkoituksiin olisi jo aikaa sitten loppunut. Lainsäädäntöä uudistettaessa olisi syytä tarkistaa tapauskohtaisesti onko todella kyse pysyvästä säilyttämisestä vai tulisiko tietoaaineiston säilyttämiselle määritellä määräaika.

**Onko eri jäsenvaltioiden tietosuojalainsäädäntöjen eroavaisuuksiin ja täytäntöönpanoon liittyen tunnistettu haasteita? Jos on, minkälaisia haasteita?**

-

**Ovatko Euroopan tietosuojaneuvoston antamat ohjeet auttaneet käytännön soveltamistilanteisiin liittyvien ratkaisujen tekemisessä? Mitä yleisen tietosuoja-asetuksen tulkintaa koskevia ohjeita vielä tarvittaisiin?**

Eivät juuri ole auttaneet Kansallisarkiston toiminnassa. Aikaisemman WP 29 soveltamisohjeilla oli enemmän käyttöä. Olisi hyvä, jos tietosuojaneuvoston puolesta tulisi soveltamisohjeet siitä mitä yleisen edun mukaisella arkistointitarkoituksella tarkoitetaan ja kuinka tietosuoja-asetusta tulisi soveltaa julkisiin ja yksityisiin arkistoihin, jotta välttyttäisiin erilaisilta tulkinnoilta ja soveltamisesta EU:n eri jäsenvaltioissa.

**Onko edustamanne organisaatio ollut mukana laatimassa yleisen tietosuoja-asetuksen 40 artiklan mukaisia käytännesääntöjä tai harkinnut niiden laatimista? Mitkä ovat käytännesääntöjen laatimiseen liittyviä merkittävimpiä hyötyjä ja haasteita?**

Kansallisarkiston laatima arvonmääritys- ja seulontapolitiikka ohjaa henkilötietojen arkistollisen arvon määrittelyä ja linjaa seulontapäätöksissä tehtyjä ratkaisuja.

**Onko yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoon liittyvä seuraamusjärjestelmä Suomessa tehokas ja tarkoituksenmukainen? Mitä merkittävimpiä hyötyjä ja haasteita seuraamusjärjestelmään liittyy?**

-

**Ovatko yleisen tietosuoja-asetuksen kansainväliset tiedonsiirtomekanismit toimivia vai tulisiko niitä kehittää edelleen ja miten niitä tulisi kehittää edelleen? Mitkä ovat olleet kansainvälisiin tiedonsiirtoihin liittyvät merkittävimmät hyödyt ja haasteet?**

-

**Onko yleisen tietosuoja-asetuksen ns. laajennettu alueellinen soveltamisala, joka kattaa myös EU:n markkinoilla toimivien kolmansien maiden toimijoiden suorittaman henkilötietojen käsittelyn, toiminut tarkoituksenmukaisella tavalla? Olisiko yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoon liittyvää yhteistyötä kolmansien maiden kanssa tarpeen kehittää ja miten?**

-

## **Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen I lukuun – Yleiset säännökset**

Kun asetusta on käännetty suomeksi, kääntäjä tai kääntäjät, ovat kääntäneet asetuksen henkilötietojen säilyttämiseen liittyvät kohdat turhan yksioikoisesti vain kahdella verbillä, "säilyttämällä" tai "arkistoinnilla". Englanninkielisessä tekstissä käytetään useampia verbejä, kuten store, retain, preserve ja archive sekä niistä tehtyjä johdoksia. Kääntäjä ei ole näytä tunteneen näiden termien merkityseroja.

Suomenkielisessä käännöksessä on myös ilmiselviä käännösvirheitä, esimerkiksi resitaalissa 158 asiakirja (engl. record) on käännetty suomeksi tietueeksi. Kyse on lauseesta "Viranomaisilla tai julkishallinnon tai yksityisten elimillä, jotka ylläpitävät yleistä etua koskevia tietueita, olisi unionin oikeuden tai jäsenvaltioiden lainsäädännön nojalla oltava palveluita." Ilmaisuihin "Records of public public interest" on käännetty "yleistä etua koskeviksi tietueiksi". Record tarkoittaa tässä kuitenkin asiakirjaa.

## **Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen II lukuun – Periaatteet**

-

## **Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen III lukuun – Rekisteröidyn oikeudet**

21 artiklan 1. kohdan mukaan rekisteröidyllä on henkilökohtaiseen erityiseen tilanteeseensa liittyvällä perusteella mahdollisuus milloin tahansa vastustaa häntä koskevien henkilötietojen käsittelyä, joka perustuu 6 artiklan 1 kohdan e ja f alakohtiin, kuten näihin säännöksiin perustuvaa profilointia. Rekisterinpitäjä ei saa enää käsitellä henkilötietoja, paitsi jos rekisterinpitäjä voi osoittaa, että käsittelyyn on olemassa huomattavan tärkeä ja perusteltu syy, joka syrjäyttää rekisteröidyn edut, oikeudet ja vapaudet tai jos se on tarpeen oikaisuvaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi. Rekisteröidyllä on siis oikeus vastustaa henkilökohtaiseen erityiseen tilanteensa liittyvällä perusteella häntä koskevien henkilötietojen käsittelyä, joka perustuu yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Samaisen artiklan 6 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus henkilökohtaiseen tilanteeseensa liittyvällä perusteella vastustaa häntä itseään koskevien henkilötietojen käsittelyä, jos henkilötietoja käsitellään tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tutkimustarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti, paitsi jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi.

Tietosuoja-asetuksessa jää hämäräksi, mikä voisi olla sellainen henkilökohtaiseen erityiseen tilanteeseen liittyvä peruste, jolla rekisteröity voi milloin tahansa vastustaa häntä koskevien henkilötietojen käsittelyä, joka perustuu yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi tai kun henkilötietoja käsitellään tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tutkimustarkoituksia varten. Toisaalta vastustusoikeudesta voidaan poiketa, kun henkilötietoja käsitellään tieteellisiä tutkimustarkoituksia varten, jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Artiklan kohdat on muotoiltu sekavasti ja epäselvästi. Muotoilussa on kehäpäätelmän makua. Nämä kohdat voivat

aiheuttaa ongelmia erityisesti tieteellisessä tutkimuksessa ja haitata arkistoitujen aineistojen eheyttä ja todistusvoimaa

**Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen IV lukuun – Rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä**

-

**Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen V lukuun – Henkilötietojen siirrot kolmansiin maihin tai kansainvälisille järjestöille**

-

**Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen IV lukuun – Riippumattomat valvontaviranomaiset**

-

**Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen VII lukuun – Yhteistyö ja yhdenmukaisuus**

-

**Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen VIII lukuun – Oikeussuojakeinot, vastuu ja seuraamukset**

-

**Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen IX lukuun – Tietojenkäsittelyyn liittyviä erityistilanteita koskevat säännökset**

-

Eräkaski Mikko  
Kansallisarkisto