

**Lausunto hallituksen esityksestä arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta**

Talous- ja hallintoyksikön hallintopalveluiden arkistoinnin ja päätöksenteon näkökulmasta lausumme seuraavaa:

**1 Asian tausta ja valmistelu**

Arkistolain päivittäminen on tarpeen julkishallinnon tiedonhallintaa koskevan säätelyn laajennuttua. Hallituksen esityksessä todetaan haasteet tiedon elinkaaren hallitsemisessa. Onkin tervetullutta, että lain valmistelussa järjestetään työpajoja mm. kuntasektorien toimijoille lainsäädännön yhteensovittamiseksi tiedonhallinnan ja arkistoinnin haasteisiin.

**2 Nykytila ja nykytilan arviointi**

Arkistolakiuudistusta tulee peilata lakiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, joka on tiedonhallintaa koskeva yleislaki. Laki pyrkii edistämään viranomaisten tietoaaineistojen yhdenmukaista hallintaa ja tietoturvallista käsittelyä julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Laissa säädetään mm. tietoaaineistojen sähköisestä luovuttamisesta niin viranomaisille kuin kansalaisille. Tiedonhallintalaki nojaa vahvasti asiakirjahallinnon digitalisaatioon. Lain mukaan viranomaisen laatimat asiakirjat säilytetään sähköisesti ja sille saapuvat, arkistoitavat asiakirjat on muutettava sähköiseen muotoon. Arkistolain uudistuksella pyritään luomaan arkkitehtuuri, jossa Kansallisarkisto ohjaisi ja tuottaisi keskitetysti sähköisen arkistoinnin palveluja. Uudistus saattaisi palvelut myös kuntien saataville. Arkistolain uudistus on näkemyksemme mukaan edellytys tiedonhallintalain menestykselliselle täytäntöönpanolle.

Hallituksen esityksessä arkistolaiksi todetaan, että arkistointi tulee huomioida asiakirjan koko elinkaaren ajan. Arkistointi vaikuttaa niin asiakirjan syntyvaiheessa metatietomäärityksenä kuin sen käsittelyvaiheissa syntyvien asiakirjallisten toimenpiteiden välityksellä. Esityksessä korostetaan arkistovaiheessa olevan tiedon muuttumattomuuden ja eheyden turvaamista ennen varsinaista arkistoon siirtoa. Uudessa arkistolaissa Kansallisarkistolle asetetaan ohjausrooli, joka on tärkeä tiedon elinkaarta ja tietoaaineistojen yhdenmukaista käsittelyä varten. Kansallisarkiston rooli kohdistetaan erityisesti teknisten toteutustapojen ja asiakirjamuotojen ohjaukseen.

Hallituksen esityksessä kuvataan arkistolain uudistuksen yhteys tietosuojalainsäädäntöön. Esityksessä kuvataan seikkaperäisesti arkistointi henkilötietojen käsittelyperusteena. Puutteeksi voi mainita tietosuojalainsäädännön

mukaiset rekisteröidyn oikeudet, joiden toteutumista edellytetään niitä sen enempää tarkastelematta.

### 3 Tavoitteet

Arkistolain uudistuksen tavoitteeksi on kirjattu arkistolain ja tiedonhallintalain yhteensovittaminen siten, että arkistointi on selkeä osa julkisen hallinnon tiedonhallintaa ja asiakirjan elinkaaren hallintaa. Lisäksi arkistointitarkoitus ja henkilötietojen suojan turvaavien keinojen yhteensovittaminen sekä terminologian selkiyttäminen luetaan uudistuksen tavoitteiksi.

Tietosuojan osalta on erityisesti korostettu tietoineistojen käsittelyn yhdenmukaisuutta tietosuojasääntelyn yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen kanssa. Arkistolain esityksessä toivoisi kuitenkin käsiteltävän tietosuojaa myös rekisteröidyn oikeuksien kautta. Tietosuoja-asetuksen 14 artiklassa mainitaan rekisterinpitäjän velvollisuudesta toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Rekisteröidyn oikeuksien osalta pohdinta vaikuttaa jäävän asetuksen toteamisen tasolle. Esityksessä olisi voitu ottaa kantaa mm. henkilötietojen luovutusta koskevien rekisterinpitäjän velvoitteiden soveltamiseen arkistoinnissa.

Lisäksi lakiehdotuksessa pyritään selkiyttämään Kansallisarkiston määräysvaltaa asiakirjojen arvonmäärityksessä ja seulonnassa. Määräysvallan piiriin saatetaan myös välivaiheen arkistointi, mikä tarkoittaa arkistovaiheeseen siirtyneen tiedon hallintaa. Näkemyksemme mukaan yhtenäinen ohjaus on tarpeen mahdollisten tiedonsiirtojen sujuvoittamiseksi.

### 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Hallituksen esitys pyrkii yhdenmukaistamaan alan käsitteitä, mikä on tarpeen mahdollisten ristiriitaisuuksien poistamiseksi.

Merkityksellisintä uudistuksessa lienee 14 §:ään kirjattu muiden arkistotoimijoiden mahdollisuus siirtää arkistoitavat asiakirjat ja niitä koskevat arkistometatiedot Kansallisarkistolle. Pykälä ei ole toimijoita velvoittava, vaan mahdollistava ja sillä pyritään edistämään sähköisen arkistoinnin laajempaa käyttöönottoa.

Porin kaupunki on hankkinut sähköisen arkiston pysyvästi säilytettävän asiakirjallisen aineiston säilyttämiseksi. Kaupunki vastaa omaan aineistoonsa kohdistuvasta tietopalvelusta julkisuuslain periaatteita noudattaen. Sähköisen arkiston käyttöönotto on alkuvaiheessa ja kokemusten mukaan aineistojen siirto arkistoon vaatii oman resurssinsa erityisesti määrittelytyön osalta.

Toteutuessaan arkistolaki mahdollistaa sähköisen aineiston siirron kaupungin arkistoratkaisusta Kansallisarkistolle. Ajan myötä osa kaupungin tietopalvelusta olisi täten siirrettävissä Kansallisarkiston toiminnan piiriin. Lyhyen aikavälin kustannushyötyjä uudistuksella ei kuitenkaan saavuteta, vaan mahdolliset

arkistosiirrot toteutuisivat useamman vuoden päästä, siten kuin Kansallisarkiston ja kaupungin resurssit sen mahdollistavat.

#### Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä todetaan, että tavoitteena on keventää kuntien tarvetta investoida kalliisiin tietojärjestelmiin. Lainvalmistelussa on huomioitu, että kuntien valmiudet ja kyvykkyydet arkistojärjestelmien käyttämiseksi vaihtelevat laajasti. Esityksen mukaan organisaatioiden resurssitarve voisi vähetä digitaalisten asiakirjojen keskitetyn arkistoratkaisun myötä.

Taloudellisten vaikutusten osalta tulisi huomioida, että Kansallisarkiston palvelu koskee vain pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja. Asiakirjoille saattaa olla pitkiä säilytysaikoja, kuten esimerkiksi 75 vuotta henkilön syntymästä. Nämä pitkäaikaissäilytettävät asiakirjat jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle ja niitä koskien kunnille jää ratkottavaksi vastaavat digitaalisen aineiston pitkäaikaissäilytystä koskevat ongelmat, jotka koskevat myös pysyvästi säilytettäviä aineistoja. Ja kuten esityksessä on todettu, suuremmat kunnat ovat jo investoineet sähköisiin järjestelmiin, mikä osaltaan sitoo ja edellyttää resursointia myös kunnan asiakirjahallinnossa.

Investoinneista huolimatta on silti mahdollista, että järjestelyllä saavutetaan kustannussäästöjä. Esityksessä todetaan, että keskitetyllä arkistoratkaisulla on tavoiteltavissa pidemmän aikavälin säästöjä mm. arkistoinnin edellyttämän tallennuskapasiteetin sekä tietopalvelun osalta.

#### Viranomaisten toimintaan kohdistuvat vaikutukset

Lakiuudistus edellyttää viranomaisilta hallinnon rajat ylittävää digitaalisen, asiakirjallisen aineiston käsittelyn suunnitelmallisuutta. Uudistuksen vaikutuksina viranomaistoimintaan korostetaan arkistoitavien asiakirjojen muuttumattomuuden, eheyden sekä todistusvoimaisuuden säilyttämistä. Esityksessä todetaan, että Kansallisarkiston määräysvalta kohdistuu laajaan toimijajoukkoon. Määräysvallan piiriin kuuluu arkistoinnin kannalta keskeiset ja tekniset vaatimukset, kuten metatiedot ja tiedostoformaattit. Määräysvalta on mielestämme perusteltu, jotta tiedonhallinnan yhdenmukaista käsittelyä koskevat tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Määräyksiin viittaaminen voi osaltaan helpottaa järjestelmähankintojen ja -päivitysten muutostarpeiden määrittelyä, mikäli määräykset ovat riittävän tarkkoja.

#### Tekniset vaatimukset

Hallituksen esityksessä todetaan, että Kansallisarkiston SÄHKE-määräykset ovat nykyisellään pyrkineet takaamaan metatietojen muodostumisen tietojärjestelmässä hallitusti asiakirjan elinkaaren aikana. Näin ollen uudistuksen ei pitäisi luoda tietojärjestelmille suuria muospaineita.

Lakiuudistuksen myötä Kansallisarkiston tulee antaa riittävät määräykset ja ohjeet hyväksyttävistä arkistointimuodoista eli teknisestä formaatista. Esityksen mukaan

tavoitteena on vastaanottaa asiakirjat natiiviformaatissa. Arkistoinnin vuoksi laadittavista formaattimuutoksista pyritään eroon. Teknisen formaatin laventuminen aiemmin määrätystä, rajatusta formaattien joukosta, voi mielestämme nähdä helpottavan sähköisen arkistoinnin edellytyksiä.

#### 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja kansainvälinen vertailu

-

#### 6 Yksityiskohtaiset perustelut

Yksityiskohtaisissa perusteluissa §:n 8 kohdalla (s. 60-61) on todettu, että tosiasiallisesti arkistonmuodostamissuunnitelmalla ei juurikaan ole merkitystä ja sähköisiin käsittelyprosesseihin siirtyminen on merkinnyt tiedonohjauussuunnitelmien hyödyntämistä. Tiedonohjauussuunnitelmat pohjautuvat JHS 191 -suositukset, jotka ovat olleet SÄHKE2-normin mukaisia.

Uusi arkistolaki ei nimeä arkistoinnin hoitamista koskevaa suunnitelmaa, vaan näkee suunnitelman osana tiedonhallintamallia. Suunnitelman avulla säilytysajat ja toimenpiteet jalkautetaan järjestelmätasolle. Suunnitelmassa kuvataan niin säilytysajan kuin arkistoon siirrettävät asiakirjat sekä mm. metatiedot. Sääteillä pyritään yhdenmukaistamaan tiedonhallintalain edellyttämät tietoaineiston arkistoon siirtämistä, arkistointitapaa ja -paikkaa sekä tuhoamista koskevat vaatimukset.

Arkistonmuodostussuunnitelmalla ja tiedonohjauussuunnitelmalla on hallituksen esityksen (s. 56-57) mukaan ollut merkitystä viranomaisen asiakirjan määrittelyssä. Esityksessä todetaan, että oikeuskäytännön mukaan viranomaisen asiakirjana on pidetty asiakirjaa, joka on viety arkistonmuodostussuunnitelmaan.

Kuten hallituksen esityksessä (s. 60) todetaan, tiedonohjauussuunnitelmia on käytetty erityisesti sähköisiin käsittelyprosesseihin siirryttäessä ja kun tietojärjestelmiin halutaan toteuttaa asiakirjatietojen hallinnan automaattinen ohjaus tai kun organisaatio haluaa tietojärjestelmiensä täyttävän asiakirjatiedon laatuvaatimukset.

Se, että asiakirjan käsite on oikeuskäytännössä kytketty arkistonmuodostussuunnitelmaan, on ongelmallista asiakirjan määrittelylle. Organisaatiot tarvitsevat tiedonohjauussuunnitelman prosessien sähköistämiseksi. Suunnitelmaan tulisi voida kirjata myös asian käsittelyssä syntyvät viranomaisen sisäiset asiakirjat niiden säilytysaikojen ja muiden metatietojen hallitsemiseksi. Näin ollen §:issä 6 ja 8 käsitelty asiakirjan määrittely ei mielestämme ole yksiselitteinen.

#### 7 Lakiehdotukset

-

#### 8 Muut huomiot

Arkistolain uudistus on ollut voimassa pitkään. Toivottavaa on, että uudistus voitaisiin toteuttaa suunnitellusti tiedonhallintaa ja tietosuojaa koskevan säätelyn huomioiden. Myös käsitteiden yhdenmukaistaminen on toivottavaa, tosin säätelyn,

Konsernipalveluiden toimiala  
Talous- ja hallintoyksikkö

2.5.2022

oikeuskäytännön ja reaalisen tiedonhallinnan prosessien ja määrittelyjen osalta työ jatkunee uudistuksen jälkeenkin.

Porissa 2.5.2022

Johanna Jokelainen  
hallintopäällikkö

Maija Hiihto  
yksikön päällikkö