

## **Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistolain ja kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi arkistolakia ja Kansallisarkistosta annettua lakia.

Esityksessä esitetään yhdenmukaistettavaksi arkistolain soveltamisalaa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain soveltamisalan kanssa. Esityksessä esitetään säädettäväksi myös lain tarkoituksesta varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilyminen ja saatavuus. Esityksessä säädettäisiin arkistotoimen keskeisistä määritelmistä, joita ovat arkistoinnin, arkistometatietojen, arkistotoimen, asiakirjan ja arkistotoimijan käsitteet. Esityksessä ehdotettaisiin päivitettäväksi myös arkistotoimea ja sen järjestämistä, asiakirjojen laatimista, säilyttämistä ja käyttöä sekä yksityisiä ja muita arkistoitavia koskeva sääntely osana julkisen hallinnon tiedonhallintaa ja tietosuojalainsäädäntöä. Päivittäminen sisältäisi sekä terminologista päivitystä että substanssisääntelyä. Esityksessä huomioitaisiin sähköisen arkistoinnin kasvava merkitys säätämällä sähköisen arkistoinnin palvelun käyttömahdollisuudesta ja sen edellytyksistä koko julkishallinnossa.

Kansallisarkistoa koskevan lain muuttamista koskevassa esityksessä esitetään päivitettäväksi Kansallisarkiston tehtäviä. Päivittäminen sisältäisi terminologista päivitystä sekä tehtävien laajentamista. Tehtävien laajentamisen osalta esitettäisiin, että arkistolain säädösten noudattamisen valvontatehtävää. Esityksessä ehdotettaisiin myös Kansallisarkistolle tutkimustehtävää arkistoon siirrettyjen asiakirjojen osalta. Esityksessä huomioitaisiin sähköisen arkistoinnin kasvava merkitys ja ehdotetaan Kansallisarkistolle tehtäväksi ylläpitää ja kehittää sähköistä arkistoa, ylläpitää ja kehittää arkistoon siirrettyjen arkistometatietojen hallintajärjestelmää sekä tuottaa tietojenantamiseen liittyviä sähköisiä palveluita.

Ehdotetut lait arkistolain muuttamisesta ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

---

## SISÄLLYS

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....                                                | 1   |
| PERUSTELUT .....                                                                    | 3   |
| 1 Asian tausta ja valmistelu .....                                                  | 3   |
| 2 Nykytila ja sen arviointi.....                                                    | 3   |
| 2.1 Lainsäädännön yhteensovittamistarpeista .....                                   | 3   |
| 2.2 Tietosuojalainsäädäntö ja arkistointi.....                                      | 7   |
| 3 Tavoitteet .....                                                                  | 10  |
| 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....                                            | 11  |
| 4.1 Keskeiset ehdotukset.....                                                       | 11  |
| 4.2 Vaikutukset .....                                                               | 16  |
| 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....                                                 | 38  |
| 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....                                          | 38  |
| 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....                | 38  |
| 5.2.1 Johdanto .....                                                                | 38  |
| 5.2.2 Yhteenvedo verrokkimaiden nykyisestä lainsäädännöstä .....                    | 39  |
| 5.2.2.1 Lainsäädännöllinen kehys .....                                              | 39  |
| 5.2.2.2 Arvonmäärittäminen ja seulonta.....                                         | 40  |
| 5.2.2.3 Sähköisen arkistoinnin järjestäminen.....                                   | 42  |
| 5.2.2.4 Analogisten ja syntysähköisten asiakirjojen siirtäminen ja siirtoraja ..... | 42  |
| 5.2.2.5 Arkistoinnissa käytettävien tietosuojalain vaikutukset .....                | 44  |
| 5.2.2.6 Tietosuojalain vaikutukset ja tietosuojalain vaikutukset .....              | 46  |
| 5.2.2.7 Yhteenvedo: Kansallisarkistojen resurssitarpeet.....                        | 46  |
| 6 Lausuntopalaute.....                                                              | 47  |
| 7 Säännöskohtaiset perustelut.....                                                  | 47  |
| 7.1 Laki arkistolain muuttamisesta .....                                            | 47  |
| 7.2 Laki Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta.....                        | 80  |
| 8 Lakia alemman asteen sääntely .....                                               | 82  |
| 9 Voimaantulo .....                                                                 | 82  |
| 10 Toimeenpano ja seuranta .....                                                    | 82  |
| 11 Suhde muihin esityksiin.....                                                     | 83  |
| 11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....                                   | 83  |
| 11.2 Suhde talousarvioesitykseen .....                                              | 83  |
| 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyhteistyö .....                                  | 83  |
| LAKIEHDOTUKSET .....                                                                | 88  |
| 1. Laki arkistolain muuttamisesta .....                                             | 88  |
| 2. Laki Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta.....                         | 93  |
| LIITE .....                                                                         | 95  |
| RINNAKKAISTEKSTIT .....                                                             | 95  |
| 1. Laki arkistolain muuttamisesta .....                                             | 95  |
| 2. Laki Kansallisarkistosta .....                                                   | 104 |

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

Julkisen sektorin muuttunut toimintaympäristö, digitalisaation eteneminen ja arkistoinnin näkökulmasta keskeiset lainsäädäntöuudistukset ovat johtaneet siihen, että kokonaiskuva julkisen sektorin arkistoinnista ja tiedon elinkaaresta on sirpaleinen. Arkistolainsäädäntö: arkistolaki (831/1994), laki Kansallisarkistosta (1145/2016) ja laki yksityisten arkistojen valtionavusta (1006/2006), on monelta osin vanhentunutta.

Arkistolainsäädännön uudistaminen on ollut vireillä pidempään, mutta uudistusta ei ole kvetty viemään läpi. Tätä hallituksen esitystä edeltäviä uudistamisyhteyksiä sisältyy Arkistolakityöryhmän muistioon (OKM 2015:3) ja Arkistolain jatkojärjestelmän muistioon (2015:12) sekä Yksityisarkistolakityöryhmän muistioon (2015:4). Työryhmien esitykset eivät ole eri syistä edenneet. Arkistolain esiselvitystä varten asetettiin työryhmä, johon osallistuivat opetus- ja kulttuuriministeriön, valtiovarainministeriön, Kansallisarkiston sekä oikeusministeriön edustajat (OKM053:00/2019). Kesällä 2020 julkistettiin kyseisen Arkistolain esiselvitys –työryhmän raportti.<sup>1</sup> Nyt ehdotettavan hallituksen esityksen esivalmistelussa on hyödynnetty myös Euroopan historian professori Laura Kolben arkistoseleontekoraporttia *Asiakirjallinen kulttuuriperintö tulevaisuudessa ja arkistolainsäädännön uudistaminen*,<sup>2</sup> sähköisen arkistoinnin nykytilan selvitystä<sup>3</sup> sekä raporttia ”Suomen arkistolainsäädännön uudistaminen – selvitys arkistoja koskevasta sääntelystä eräissä verrokkimaissa” (KA/2769/00.00.00/2022).

Varsinainen lainvalmistelu käynnistettiin 1.9.2021 opetus- ja kulttuuriministeriön ja Kansallisarkistossa. Lainsäädäntöyhteydessä on toteutettu useita erillisiä kuulemisia: sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, valtioneuvoston kanslia, eduskunnan kanslia, Kuntaliitto, Helsingin kaupunki, evankelis-luterilainen kirkko, ortodoksinen kirkko sekä Tasavallan Presidentin Kanslia. Lainsäädännön vaikutustenarvioinnissa on hyödynnetty arkistolain uudistukseen liittyvää ulkopuolisen toimittajan (KPMG) tuottamaa vaikutustenarviointia. Lausuntokuulemiset on toteutettu ajalla: XXX

Lainvalmistelun yhteydessä järjestetään kaksi työpajaa, joista 4.5. työpaja suunnataan erityisesti kuntasektorin toimijoille ja elokuun työpaja koko julkishallinnolle.

### 2 Nykytila ja sen arviointi

#### 2.1 Lainsäädännön yhteensovittamistarpeista

Vuodelta 1994 peräisin oleva arkistolaki on vanhentunut. Muu lainsäädäntö ja tekninen kehitys aiheuttavat tulkinnallisuuksia suhteessa arkistolain säännöksiin. Arkistolain usea termi on myös päivitettävä vastaamaan nykytilaa. Esimerkiksi Arkistolaitos –termi on päivitettävä Kansallis-

---

<sup>1</sup> <https://okm.fi/documents/1410845/33413091/Arkistolain+esiselvitysraportti.pdf/5c7763b9-9081-fabf-98b8-3e69dfceedd2/Arkistolain+esiselvitysraportti.pdf?t=1598526812096>

<sup>2</sup> <https://okm.fi/julkaisu?pubid=URN:ISBN:978-952-263-894-6>

<sup>3</sup> [https://okm.fi/documents/1410845/33413091/S%c3%a4hk%c3%b6isen+arkistoinnin+nykytila\\_yhteenveto.pdf/0c26cd8f-7afe-467f-4e10-c881d77af27b/S%c3%a4hk%c3%b6isen+arkistoinnin+nykytila\\_yhteenveto.pdf?t=1598525688803](https://okm.fi/documents/1410845/33413091/S%c3%a4hk%c3%b6isen+arkistoinnin+nykytila_yhteenveto.pdf/0c26cd8f-7afe-467f-4e10-c881d77af27b/S%c3%a4hk%c3%b6isen+arkistoinnin+nykytila_yhteenveto.pdf?t=1598525688803)

arkistoksi. Arkistolaissa käytettyjä käsitteitä ei sovelleta yhdenmukaisesti, mikä aiheuttaa terminologisia epäselvyyksiä. Arkistolaki sisältää myös sääntelyä, joka ei ole enää tarpeellista tiedonhallinnan sähköistyessä.

Arkistolaki ja Kansallisarkistosta annettu laki eivät nykytilassa ole yhdenmukaisia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) (tiedonhallintalaki) sääntelyn kanssa. Tiedonhallintalaki on tiedonhallintaa koskeva yleislaki, joka on tullut voimaan 1.1.2020. Tiedonhallintalain 3 § 2 momentissa todetaan, että asiakirjojen arkistoinnista säädetään erikseen. Kuitenkaan arkistolakia ei ole päivitetty tiedonhallintalain muutokset huomioon ottaen. Esimerkiksi arkistoinnin ja arkistoon kuulumisen sääntely poikkeaa toisistaan nykyisen arkistolain ja tiedonhallintalain sääntelyn osalta. Tiedonhallintalaki vaikuttaa arkistossa olevien ja arkistoitavien asiakirjojen käsittelyyn esimerkiksi sen 4 luvun tietoturvaluustoimenpiteitä koskevien sääntösten sekä teknisiä rajapintoja ja katseluyhteyksiä koskevan sääntelynsä kautta. Arkistoidun tiedon antamisen tavoissa on huomioitava tiedonhallintalain 22—24 §:n vaatimukset sekä julkisuuslain asiaa koskevat säännökset. Katseluyhteyden avaaminen yleisölle edellyttää erityissääntelyä, mitä tällä hetkellä arkistolaissa ei ole. Teknisiä rajapintoja ja katseluyhteyksiä koskeva sääntely puuttuu arkistolaista. Kansallisarkiston lakisäätötehtävä ja arkistojen tehtävä yleensäkin on edistää tiedon saatavuutta, tätä tehtävää tulee tukea myös lainsäädännöllisin ratkaisuin.

Tiedonhallintalaissa (4 §) julkisen hallinnon tiedonhallinta rakentuu tiedonhallintayksiköille. Nykyisen arkistolain soveltamisala ei ole tällä hetkellä yhteneväinen tiedonhallintalain ratkaisun kanssa, vaikka arkistointi on luonnollinen osa asiakirjan elinkaarta. Arkistolain soveltamisalaan sisältyy myös poikkeuksia, jotka tulevat säilymään uudistyön yhteydessä. Arkistolain tarkoituksen, kulttuuriperinnön säilymisen kannalta, soveltamisalan on oltava laaja.

Arkistolaissa ja –alalla käytetään myös käsitteitä, mitkä eivät ole yhdenmukaisia tiedonhallintalain kanssa. Arkistolaki on nykyistään lakia pidempään kuvastanut suomalaista arkistokäsitystä, jossa asiakirjat kuuluvat arkistoon heti niiden saapuessa viranomaiselle tai kun ne on laadittu. Tämä määritelmä ei myöskään vastaa tietosuojalainsäädännön arkistointia, jossa on kyse säilytysvaiheen jälkeen tapahtuvasta pitkäaikaisesta säilytyksestä ja erityisesti tutkimustarpeita palvelevasta tietojen antamisesta. Edelleen arkistoinnin kannalta merkityksellisiä toimia tehdään asiakirjan elinkaaren alkuvaiheissa pitkäaikais säilytyksen mahdollistamiseksi, mutta asiakirja katsotaan arkistoiduksi vasta, kun sen säilytysaika on päättynyt.

Digitalisaation myötä asiakirjan elinkaaren hallintaan on tullut uusia mahdollisuuksia. Tiedonhallintalain mukaiset tietoaineistojen sähköiseen muotoon muuttamista ja saatavuutta koskevat siirtymäajat ovat päättyneet (30 §). Tiedonhallinta sähköistyy, ja asiakirjoja digitoidaan. Tämä tarkoittaa, että myös arkistoinnin tulee digitalisoitua. Nykytila ei mahdollista digitaalisen siirtymän optimaalista toteutusta. Tiedonhallinnan menettelyiden ja asiakirjojen muodon muuttamisessa jatkuvasti enemmän sähköisiksi tulee myös asiakirjat saada arkistoiduiksi sähköisesti. Voimassa oleva arkistolaki ei aseta digitaaliselle palveluympäristölle tavoitteita, joista voitaisiin johtaa arkistoinnin tavoitearkkitehtuuri, mikä muodostuu Kansallisarkiston roolista sähköisten palvelujen tuottajana sekä arkistoinnin ja arkistotoimen vaatimusten huomioonottamisesta elinkaaren eri vaiheissa lakia soveltavien toimijoiden keskuudessa. Vastaavasti Kansallisarkistosta annetussa laissa ei oteta huomioon tiedonhallinnan sähköistymisen roolia ja sen merkitystä Kansallisarkiston omalle toiminnalle.

Arkistointia tulisi toteuttaa koko asiakirjan elinkaaren ajan, myös asiakirjan elinkaaren alussa. Nykyinen lainsäädäntö ei anna tähän riittävää ohjeistusta. Arkistotoimen hoitaminen nykytilassa ei näyttäyty myöskään selkeänä arkistotoimijoille eikä suhteessa tiedonhallintalain sääntelyyn. Arkistotoimen tehtävistä on säädetty arkistolain 7 ja 8 §:ssä, jotka vaativat ajan tasalle

saattamista. Viranomaisten arkistointivaiheessa olevan tiedon arkistointia tulisi voida ohjata siten, että taataan tietojen säilyvyys muuttumattomuuden ja eheyden turvaavalla tavalla. Niin sanottu välivaiheen arkistointi eli arkistovaiheeseen siirtyneiden tietojen hallinta ja säilytys arkistotoimijoilla ennen varsinaista arkistoon siirtoa, on yksi merkittävä vastuu ja sääntelyn kohde. Se on nykyisellään elinkaariajattelussa keskeinen osa asiakirjatiedon elinkaarta.

Kansallisarkiston rooli on toimia asiantuntijaviranomaisena ja nykyisen lainsäädännön nojalla erityisesti valtion viranomaisten asiakirjojen arkistojana sekä edistää tietojen saatavuutta arkistoista. Työkalut tehtävien tekemiseksi eivät näyttäydy nykyisellään kovin selkeinä ja tehtävien tekemiseksi säädettävä toimivalta tulisi selventää, että arkistoitujen kulttuuriperintöaineistojen säilyvyys ja saatavuus turvataan jatkossakin keskitetyllä, luotettavalla ja tutkimuksen vapauden sallimalla tavalla. Lainsäädännön keskeisimpiä uudistustarpeita Kansallisarkiston palvelujen kannalta on esimerkiksi säännökset katseluyhteyksien tarjoamisesta yleisölle, arkistointiin liittyvän arvonmäärityksen ja seulonnan toimivallan säilyttäminen, sähköisten arkistoon siirtojen laaja käyttöönotto sekä arkistoinnin kannalta tarpeellinen määräysvalta. Arkistointiin sisältyy erilaisia tehtäviä ja toimenpiteet ovat erilaiset riippuen tiedon muodosta ja laadusta, mutta päämäärät ovat samat riippumatta siitä onko kyse sähköisestä vai analogisesta aineistosta. Keskeisiä tehtäviä arkistoinnin kannalta on tiedon säilyvyyden ja eheyden takaavat toimet, sekä myös saatavuuden edistämisen välineet. Tehtävien suorittamiseen liittyy erilaisia vastuukysymyksiä, jotka tulee täsmentää. Tehtäville tulisi olla selkeä laissa säädetty toimivalta.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) (julkisuuslaki) ja arkistolaki ovat kytköksissä toisiinsa. Niiden soveltamisalat ovat sidottuja toisiinsa viranomaisen asiakirjan käsitteen kautta. Julkisuuslaissa säädetään tietojen antamisesta ja salassapidosta. Merkittävin erityisesti Kansallisarkistoon luovutettujen salassa pidettävien tietojen antamista koskeva säännös on 27 §, mutta muuten arkistoitavien tietojen antamista arvioidaan yleislain tasolla muiden julkisuuslain säännösten perusteella. Salassa pidettävien asiakirjojen antamista sääntelevät myös useat erityislait, joiden soveltuminen arkistoituihin tietoihin vaihtelee. Julkisuuslain 5.4 §:ssä säädetään, että lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden luukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla. Säännös on laadittu asiakirjajulkisuuden kannalta käänteiseen muotoon siten, että säännöksessä tarkoitetut asiakirjat eivät ole viranomaisen asiakirjoja, ellei niitä ole arkistolain mukaisessa järjestyksessä päätetty arkistoida. Säännös vaikuttaa viranomaisen toiminnassa muodostuvien asiakirjojen julkisuutta ja sitoo viranomaisen asiakirjan käsitteen arkistolakiin. Säännös on osoittautunut tulkinnanvaraiseksi oikeuskäytännön perusteella<sup>4</sup>. Tosiasiallisesti pitkäaikaisesti arkistoon liitettäviä asiakirjoja julkisuuslain 5.4. § mukaan eivät ole olleet arkistolain 6 §:n mukaisesti kaikki asiakirjat, vaan ne, joiden arkistoinnista (pysyvästä säilyttämisestä) on päätetty tai lailla säädetty.

Laissa sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa (13/2003) säädetään nimensä mukaisesti etenkin sähköiseen asiointiin liittyvistä menettelyistä, mutta sen 21 §:ssä on säännös, joka koskee sähköistä arkistointia. Siinä annetaan Kansallisarkistolle toimivalta antaa tarkempia määräyksiä sähköisen asiakirjan alkuperäisyyteen ja säilymiseen liittyvien vaatimusten teknisistä

---

<sup>4</sup> Voutilainen, T. (2021). ”Hallituksen asiakirjat – onko niitä?”, Edilex 2021/52, jossa viitataan seuraavaan oikeuskäytäntöön julkisuuslain 5.4 §:n soveltamisesta: KHO 2021:152, KHO 2020:113, KHO 2020:48, KHO 2019:169, KHO 2017:157, KHO 2016:207, KHO 2015:171, KHO 2012:88, KHO 2012:68 ja KHO 2002:20.

toteuttamistavoista. Arkistolaissa on annettu Kansallisarkistolle määräysvaltaa. Nykyisellään arkistolain vanhentuneisuus tuottaa haasteita liittyen Kansallisarkiston määräysvallan perustuslain mukaisuuteen, arkistolainsäädännön yhteensovittamiseen tietosuojalainsäädännön kanssa sekä terminologiseen yhdenmukaisuuteen ja johdonmukaiseen käyttöön muun tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön kanssa. Osin määrätä-termi ei tarkoita arkistolaissa varsinaista yleistä määräyksenantovaltaa, vaan pikemminkin päätösvaltaa. Kansallisarkisto käyttää määräys- ja ohjausvaltaansa kohdistuen myös asiakirjan elinkaaren alkuvaiheisiin. Määräysvaltaa tarkennetaan ja yhteensovitetään perustuslain sääntelyn mukaiseksi.

Digipalvelulaki (Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta 306/2019) ja saavutettavuusdirektiivi (julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2102) ovat keskeistä erilaisten digitaalisten palvelujen ja sovellusten kehittämisessä huomioitavaa lainsäädäntöä. Niissä edellytetään ylläpitämään ja suunnittelemaan digitaalisia palveluja esimerkiksi tietoturvalisillä ja yhteensopivalla tavalla, ja niissä säädetään myös tietojen esittämisen muodosta. Tiedon olomuodon tulisi olla saavutettava, mikä tarkoittaa yleisten toimisto-ohjelmien yhteensopivuutta sekä esimerkiksi pdf-muodon sisällön luettavuutta. Myös palveluihin tunnistautumisesta säädetään digipalvelulaissa. Saavutettavuusvaatimuksista voi poiketa kohtuuttoman rasitteen perusteella. On myös huomattava, että lakia ei sovelleta kulttuuriperintökokoelmien teosten ilmentymiin, joita ei voida muuttaa saavutettavuusvaatimukset täyttävään muotoon. Poikkeus koskee myös kulttuuriperintöaineistojen reproduktioita. Saavutettavuusvaatimusten täyttämiseen liittyy merkittäviä määräaikoja. Kaiken kaikkiaan saavutettavuuden kannalta on eroa sillä, onko kyse varsinaisesta palvelusta vai sen tarjoamasta sisällöstä, kaikkia sisältöjä ei ole tarpeen muuttaa takautuvasti saavutettavaan muotoon. Saavutettavuutta koskevalla lainsäädännöllä on merkitystä siinä, kuinka arkistot toteuttavat saatavuuden edistämistehtävänsä, johon liittyy tiedon saataville tarjoamista ja erilaisia verkkopalveluja. Saatavuuden edistämiseen liittyy myös saavutettavuus; tiedon muodon, löydettävyyden ja käytettävyyden tulisi olla sellaista, ettei sille muodostu teknisiä esteitä. Saavutettavuus ei siis ulotu kaikkiin arkistoituihin asiakirjoihin ja niiden ilmentymiin, mutta esimerkiksi digitoitotoiminnassa tulisi ottaa huomioon saavutettavuusvaatimukset.

Arkistotoimintaan suhteessa tekijänoikeuksiin liittyy nykyisellään poikkeuksia ja säännöksiä, jotka vaikuttavat etenkin tiedon antamisen menettelyihin ja käyttörajoituksiin. Viranomaisaineistoissa tekijänoikeuksien alainen materiaali on kohtuullisen vähäistä, mutta yksityisissä asiakirjoissa on tunnistettava asiakirjat ja niiden sisältämät kuvat tai muut teokset, joissa kyse on tekijänoikeuden tai ns. lähioikeuden suojan piiristä.

DSM-direktiivin (EU) 2019/790 pohjalta on käynnistetty lainsäädäntöhanke tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 184 §:n muuttamisesta. Esitys sisältää ehdotuksia, jotka koskevat esimerkiksi seuraavia aihepiirejä:

- 1) Yhteiskunnallisesti merkittävää teosten käyttöä, kuten käyttö tiedonlouhinnassa, opetuksessa ja tutkimuksessa, kulttuuriperinnön säilyttämiseksi ja saataville saattamiseksi sekä sananvapauden ja uuden luomisen turvaamiseksi.
- 2) Televisio- ja radio-ohjelmien lähettämistä ja edelleen lähettämistä uudet toimintatavat ja jakelukanavat huomioiden.
- 3) Tekijänoikeuden laajennettuun kollektiiviseen hallintointiin perustuvan sopimuslisenssijärjestelmän mukauttaminen DSM-direktiivin vaatimuksiin. Uudistus voi tuoda mukanaan arkistotoimijoille mahdollisuuksia, mutta myös uudenlaisia velvoitteita.

## 2.2 Tietosuojalainsäädäntö ja arkistointi

Tietosuojalainsäädännössä on arkistointia koskevia säännöksiä, joiden soveltaminen on pitkälti kytketty yleisen edun mukaiseen arkistotarkoitukseen. Tietosuojalainsäädäntö soveltuu lähtökohtaisesti kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn, riippumatta ovatko tiedot arkistoituja. Merkittävää arkistoinnin kannalta on, että tietosuojalainsäädäntö koskee vain elävien henkilöiden henkilötietoja. Henkilötietojen käsite on laaja. Rekisteri-käsite (henkilörekisteri) on merkityksellinen tietojen antamisesta päätettäessä. Kaikki analogiset asiakirjat tai niiden sisältämät henkilötiedot eivät muodosta rekisteriä tai niiden ei ole tarkoituksaan muodostaa rekisteriä tai sen osaa.

Tietosuojalainsäädäntö muodostuu luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27 päivänä huhtikuuta 2016 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) ja tietosuojalain (1050/2018). Henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa on omaa erityissääntelyään, joka tulee rajatun sovellettavaksi arkistointiin. Tietosuojalaki on kansallinen laki, missä on säädetty niistä arkistointia koskevista asioista, jotka ovat kansallisen sääntelyliikkumavaran piirissä yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella.

Yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus mahdollistaa poikkeuksia henkilötietojen käsittelyn periaatteisiin, rekisteröidyn oikeuksiin ja rekisteröityjen informointiin. Voimassa olevaa arkistolakia ei ole yhteen sovitettu suhteessa tietosuojalainsäädäntöön. Yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus on kuitenkin tunnistettu tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain tasolla hyväksytyksi käsittelytarkoitukseksi, koska arkistointi halutaan salliä siihen liittyvien yleisten etujen perusteella. Arkistointia tässä suhteessa ei tarvitse henkilötietojen arkistoinnin puolesta perustella, mutta koska arkistoitavat tiedot, yleisen edun mukaisuus ja arkistointikeinot ovat jätetty pitkälti avoimeksi, nämä on syytä yhteensovittaa arkistoinnin yleisen sääntelyn kanssa, jotta arkistointi olisi yhdenmukaista ja siinä noudettaisiin myös henkilötietojen käsittelyn kannalta asianmukaisia menettelytapoja.

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 158. kohdan mukaan asetusta olisi sovellettava, jos henkilötietoja käsitellään arkistointitarkoituksiin, ottaen huomioon, että asetusta ei sovelleta kuolleiden henkilöiden henkilötietoihin. Viranomaisilla tai julkishallinnon tai yksityisten elimillä, jotka ylläpitävät yleistä etua koskevia tietueita, olisi unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla oltava palveluita, joilla on lakisääteinen velvoite hankkia, säilyttää, arvioida, järjestää, kuvailla, välittää, edistää ja levittää tietueita, joilla on pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä, sekä myöntää pääsy niihin. Jäsenvaltiolla olisi lisäksi oltava mahdollisuus säätää, että henkilötietoja voidaan käsitellä myöhemmin arkistointitarkoituksiin

Tietosuoja-asetus on kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Kansallisella lainsäädännöllä on asetuksessa säädetyn edellytyksin mahdollista tarkentaa ja täsmentää asetuksen säännöksiä (*kansallinen sääntelyliikkumavara*). Lähtökohtaisesti kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp).

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b-alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on käytötarkoitussidonnaista. Kuitenkin henkilötietojen käsittelyä koskevissa periaatteissa katsotaan,

että henkilötietojen myöhempää käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia varten ei katsota 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti yhteensopimattomaksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e-alakohdan mukaisesti tiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten: henkilötietoja voidaan säilyttää pidempiä aikoja, jos henkilötietoja käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti edellyttäen, että tässä asetuksessa vaaditut asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet on pantu täytäntöön rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi ("säilytyksen rajoittaminen").

Arkistotoimijoiden käsittelyperuste arkistointitarkoitukselle löytyy tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdista. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Kyseisen artiklan 1 kohdan 3 alakohdan mukaan käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Arkistointi on lakisääteistä, mutta sen tulee olla myös yleisen edun mukaista, kun kyse on henkilötietojen arkistoinnista. Tietosuoialain 4 § 1 momentin 4 kohdassa tarkennetaan lain mukaista käsittelyperustetta, siten, että 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. Arkistointi ja sen tavoite asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymisestä ja turvaamisesta on yleisen edun mukaista. Niiden asiakirjojen määrittely, jotka arkistoitavaksi kuuluvat, on tehtävä avoimesti ja yleistä etua noudattavien kriteereiden mukaisesti.

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan määrittelyissä rekisterinpitäjällä tarkoitetaan "luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot; jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti."

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 10 kohdan mukaan, "jotta voitaisiin varmistaa yhdenmukainen ja korkeatasoinen luonnollisten henkilöiden suojelu ja poistaa henkilötietojen liikkuvuuden esteet unionissa, luonnollisten henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelun tason näiden tietojen käsittelyssä olisi oltava vastaava kaikissa jäsenvaltioissa. Luonnollisten henkilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien suojelua henkilötietojen käsittelyssä koskevien sääntöjen johdonmukainen ja yhtenäinen soveltaminen olisi varmistettava kaikkialla unionissa. Henkilötietojen käsittelyn lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi jäsenvaltioiden olisi voitava pitää voimassa tai ottaa käyttöön kansallisia säännöksiä, joilla tämän asetuksen sääntöjen soveltamista voitaisiin täsmentää entisestään. Yhdessä direktiivin 95/46/EY täytäntöön panevan, tietosuoja koskevan yleisen ja horisontaalisen lainsäädännön kanssa jäsenvaltioilla on useita alakohtaisia lakeja aloilla, joilla tarvitaan yksityiskohtaisempia säännöksiä. Lisäksi asetuksessa annetaan jäsenvaltioille liikkumavaraa sääntöjen täsmentämisen suhteen, mukaan lukien henkilötietojen erityisryhmien, jäljempänä 'arkaluontoiset tiedot', käsittelyä koskevat säännöt. Näiltä osin tässä asetuksessa ei jätetä soveltamisalan ulkopuolelle jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, jossa esitetään erityisiä käsittelytilanteita koskevat olosuhteet, mukaan lukien niiden edellytysten tarkempi määrittely, joiden täytyessä henkilötietojen käsittely on laillista."



Arkistointi on erityinen käsittelytilanne, jonka mukaisista olosuhteista ja edellytysten määrittelystä on kyse, kun lailla täsmennetään käsittelyn keinoja ja tarkoitusta. Samoin tietosuojasetuksen johdanto-osan 8. kohdassa todetaan, että asetuksessa säädetään täsmennyksistä tai rajoituksista, joita jäsenvaltioiden lainsäädännössä voidaan tehdä sen sääntöihin, jäsenvaltiot voivat – siinä määrin kuin johdonmukaisuus ja kansallisten säännösten ymmärrettävyys niille, joihin niitä sovelletaan, edellyttävät – sisällyttää tämän asetuksen osia kansalliseen lainsäädäntönsä.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 kohdassa todetaan, että ”jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä tässä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä, joka tehdään 1 kohdan c ja e alakohdan noudattamiseksi määrittämällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely muun muassa muissa erityisissä käsittelytilanteissa siten kuin IX luvussa säädetään.” Arkistolaisissa vahvistetaan periaatteita suojatulle ja turvalliselle tietojenkäsittelylle arkistointitarkoituksessa. Lisäksi 6 artiklan 3. todetaan, että ”edellä olevan 1 kohdan c ja e alakohdassa tarkoitettua käsittelyn perustasta on säädettävä joko a) unionin oikeudessa; tai b) rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Käsittelyn tarkoitus määritellään kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa tai, 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettua käsittelyssä, sen on oltava tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Kyseinen käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan tämän asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa: yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitettuja toimenpiteitä, kuten toimenpiteet muita IX luvussa esitettyjä erityisiä tietojenkäsittelytilanteita varten. Unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.”

Myös Kansallisarkiston rooli arvonmäärityksessä ja seulonnassa on yhdenmukaistettava suhteessa tietosuojalainsäädäntöön. Arkistolain mukainen arvonmääritys ja seulonta kohdistuvat asiakirjoihin, joissa on mukana usein myös henkilötietoja. Arkistollisen arvon määritys on myös yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen arviointia, eikä tätä tehdä siten rekisterinpitäjien toimesta omin toimin vaan yhdessä Kansallisarkiston kanssa. Arkistollisen arvonmäärityksen tulee entistä vahvemmin kytkeytyä yleisen edun mukaisuuden arviointiin. Seulontapäätös/-määräys on osoitus myös henkilötietojen yleisen edun mukaisesta arkistointitarkoituksesta. Arvonmääritys on perinteisesti ja länsimaissa yleisesti hallinnon asiakirjojen osalta kansalliselle arkistoviranomaiselle keskitettyä tehtävää. Rekisterinpitäjän on vastattava esimerkiksi asianmukaisista suojaustoimista.

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan j-kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin liittyvä sallittua, kun käsittely on tarpeen yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi”. Artiklassa edellytetään, että käsittely on oikeasuhtainen tavoitteeseen eli arkistointitarkoitukseen nähden. Kyseisen kohdan mukaan tarkoitukset ovat mahdollisia määritellä jäsenvaltion tai unionin oikeuden nojalla.

### 3 Tavoitteet

Lakiehdotuksen tavoitteena on päivittää arkistolaki ja Kansallisarkistosta annettu laki siten, että ne vastaavat arkistotoimen nykyistä toimintaympäristöä digitaalisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Lakiehdotuksen pääasialliset muutosesitykset liittyvät arkistolakiin. Kansallisarkistosta annetun lain päivitykset liittyvät pääasiallisesti Kansallisarkiston tehtävien päivitykseen sekä terminologiseen säädöshuoltoon.

Lakiehdotuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa arkistolakia ja Kansallisarkistosta annettu lakia muun asiakirjojen julkisuutta, tiedonhallintaa ja tietosuojaa koskevan lainsäädännön kanssa. Lakiehdotuksella varmistetaan arkistoinnin perimmäinen tarkoitus, joka on asiakirjallisen kulttuuriperinnön turvallinen säilyttäminen sekä arkistoitujen asiakirjojen saatavuuden edistäminen.

Arkistolain soveltamisalaa on tarkoitus yhdenmukaistaa tiedonhallintalain soveltamisalan kanssa, jotta arkistointi nähdään selkeänä osana julkisen hallinnon tiedonhallintaa ja asiakirjan elinkaaren hallintaa. Tiedonhallintalain tarkempi sääntely, kuten tietoturvaluottamukset, tekniset rajapinnat ja katseluyhteydet, otetaan huomioon arkistolain sääntelyssä. Arkistolain sääntely yhdenmukaistetaan myös julkisuuslain sääntelyn kanssa asiakirjojen arkistoinnin, asiakirjan määrittelyn sekä arkistoon siirtoa koskevan sääntelyn osalta.

Lakiehdotuksessa varmistetaan arkistolain yhdenmukaisuus tietosuoja-sääntelyn kanssa. Lainsäädäntöä esitetään muutettavaksi siten, että se on yhdenmukaista tietosuoja-sääntelyn yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen kanssa. Lakiehdotuksessa käytetään myös kansallista liikkumavaraa, kun lakiehdotuksessa tarkennetaan tietosuoja-asetuksen yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen mukaista käsittelytapaa ja tarkoituksen laajuutta sekä tarkoituksen määrittelyä. Lakiehdotuksen tarkoituksena on, että arkistointitarkoituksen määrittäminen olisi yhdenmukaista ja käsittely tässä tarkoituksessa tapahtuisi yhdenmukaisin ja henkilötietojen suojan turvaavin perustein.

Lakiesityksen tavoitteen on myös selkiyttää ja yhdenmukaistaa arkistotoimen terminologiaa, millä tuetaan arkistolain arkistotoimea koskevan ohjauksen selkiyttämistä koko julkishallinnossa. Terminologinen selkiytyminen tukee myös yksityisten hallussa olevien arkistojen hoitoa. Lakiehdotuksen keskeiset tavoitteet liittyvät myös arkistointia koskevien toimivaltojen selkeyttämiseen ja arkistoinnin mahdollisuuksien luomiseen laajasti viranomaisille ja muille lakia soveltaville.

Lakiesityksen tavoitteena on selkiyttää Kansallisarkiston arkistoinnin kannalta tarpeellinen määräystenantovalta perustuslain edellytysten mukaisesti. Kansallisarkiston rooli ja toimivalta asiakirjojen arvonmäärityksessä ja seulonnassa selkiytetään. Tavoitteena on myös selkiyttää Kansallisarkiston toimivaltaa sähköisen arkistoinnin palveluiden käytön laajentamisen edistämiseen julkishallinnossa. Viranomaisten arkistointivaiheessa olevan tiedon arkistointia tulee voida ohjata siten, että taataan tietojen säilyvyys muuttumattomuuden ja eheyden turvaavalla tavalla. Niin sanottu välivaiheen arkistointi eli arkistovaiheeseen siirtyneiden tietojen hallinta ja säilytys arkistonmuodostajilla ennen varsinaista arkistoon siirtoa, on yksi merkittävä vastuu ja sääntelyn kohde. Se on nykyisellään elinkaariajattelussa keskeinen osa tiedon elinkaarta. Tavoitteena on, että siirtojen sähköisen arkistoinnin järjestelmään tulee olla mahdollisimman automaattista ja sujuvaa.

Lakiesityksen tavoitteena on myös toteuttaa säädöshuollollisia toimia terminologisesti sekä sääntelyn asiasisällön osalta.

## 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

### 4.1 Keskeiset ehdotukset

#### *Laki arkistolain muuttamisesta*

Arkistolain 1 luku sisältäisi yleisiä säännöksiä, ja siihen kuuluisivat lain 1—2 a §:n säännökset.

Arkistolain 1 pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Lakia sovellettaisiin Kansallisarkistoon ja tiedonhallintalain 4 §:n mukaisesti tiedonhallintayksiköihin niiden käsitellessä asiakirjoja. Pykälässä säädettäisiin myös soveltamisalan täydennyksistä sekä soveltamisalaa koskevista poikkeuksista. Valtioneuvoston kanslian toimintaa arkistonmuodostajana valtioneuvoston ja sen ministeriöiden osalta täsmennettäisiin.

Lain 1 a § olisi uusi, ja siinä säädettäisiin lain tarkoituksesta, joka olisi asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymisen ja saatavuuden varmistaminen.

Lain 2 §:ssä säädettäisiin soveltamisalan tarkennuksista. Evankelis-luterilaista kirkkoa koskeva viittaus kirkkolakiin pysyisi entisellään. Ahvenanmaata koskeva momentti kumottaisiin tarpeettomana.

Lain 2 a § olisi uusi. Siinä määriteltäisiin arkistoinnin, arkistometatietojen, arkistotoimen, asiakirjan ja arkistotoimijan käsitteet.

Arkistolain 3 luku sisältäisi säännöksiä arkistotoimesta ja sen järjestämisestä, ja siihen kuuluisivat lain 6—10 §:n säännökset.

Lain 6 §:ssä säädettäisiin arkistotoimeen kuuluvista asiakirjoista sekä arkistoitavista asiakirjoista. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että arkistotoimeen kuuluisivat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet sen toiminnan yhteydessä. Arkistotoimi on käsitteenä laaja, ja se kattaa arkistoinnin, asiakirjojen arkistoon siirtokelpoisuudesta vastaamisen, säilytysaikojen määrittelyn ja tarpeettoman aineiston tuhoamisen. Arkistotoimeen kuuluminen ei kuitenkaan merkitse automaattisesti sitä, että asiakirja arkistoidaan. Selvyyden vuoksi 2 momentissa säädettäisiin, että sellaiset asiakirjat arkistoidaan, joista on laissa säädetty tai lain nojalla päätetty. Lain nojalla päättämällä viitataan Kansallisarkiston tekemään, arkistolain 8.3 §:n mukaiseen arvonmääritykseen ja seulontapäätökseen asiakirjojen arkistoinnin osalta.

Lain 7 §:ssä säädettäisiin arkistotoimijoiden velvollisuudesta huolehtia arkistoinnin ja arkistotoimen tehtävistä tietojen saatavuus, tietosuoja ja tietoturva huomioon ottaen. Arkistointitoimet tukisivat arkistotoimijan päivittäistä toimintaa, mutta niiden pääasiallinen tarkoitus on asiakirjojen säilyvyyden ja saatavuuden varmistaminen pitkällä aikaperspektiivillä. Koska arkistointi on luontainen osa asiakirjan tiedonhallintaa, edellytettäisiin myös, että arkistotoimen vaatimukset tulisi ottaa huomioon arkistotoimijan muussa tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien suunnittelussa. Nykyisen lain 2 momentti kumottaisiin tarpeettomana, sillä arkistotoimen hoitamisesta säädettäisiin riittäväällä tavalla saman pykälän 1 ja uudessa 2 momentissa.

Lain 8 § sisältäisi useita yksityiskohtaisia säännöksiä arkistotoimen tehtävien hoitamisesta. Arkistotoimen hoitamiselta edellytettäisiin suunnitelmallisuutta, vastuuta asiakirjojen arkistoinnista ja arkistotoimen tehtävistä, arkistometatietojen keräämisestä ja liittämisestä arkistoitavaan asiakirjaan, arkistoon siirron arvioidun ajankohdan määrittämistä, arkistoiduista asiakirjoista

ylläpidettävää kuvausta sekä asiakirjojen säilyttämistä muuttumattomina, eheinä ja todistusvoimaisina. Arkistotoimijoiden olisi haettava arkistoitaville asiakirjoilleen Kansallisarkiston päätös aikaisemman määräysvallan sijasta. Kansallisarkiston tällaiselle päätökselle asetettaisiin pykälässä selkeät kriteerit. Pykälässä säädettäisiin myös uutena päätöksen antamisesta esityksestä sekä oikaisumahdollisuudesta annettuun päätökseen.

Lain 9 §:ssä säädettäisiin arkistoinnin vastuuhenkilön nimeämisestä sekä tällaiselta henkilöltä edellytettävistä vaatimuksista. Aikaisempi sääntely koski vain kuntaa, eikä sille olisi enää tarvetta. Samoja arkistoinnin tehtäviä hoidetaan muissakin viranomaisissa. Vastuuhenkilön nimeämisellä pyrittäisiin siihen, että arkistotoimen tehtävistä huolehdittaisiin organisaatioissa asianmukaisesti.

Lain 10 §:ssä säädettäisiin Kansallisarkiston tiedonsaantioikeudesta salassapitosäännösten estämättä silloin, kun se hoitaa arkistolaissa erikseen määriteltyjä tehtäviään. Tämä tiedonsaantioikeus koski arkistolain 8 § 3 momentissa, 14 §:ssä sekä 14 a §:ssä säädettyjä Kansallisarkiston tehtäviä. Tiedonsaantioikeus ei ulottuisi arkistoitavien asiakirjojen sisältöön, vaan se koski arkistotoimen ja arkistoinnin järjestämistä, tietovarantoja sekä henkilötietojen käsittelyä. Lain 10 § 2 momentti olisi uusi, ja siinä säädettäisiin Kansallisarkiston tiedonsaantioikeuksista ja pääsystä arkistotoimijan arkistotilaan, silloin kuin se olisi välttämätöntä Kansallisarkistosta annetun lain 2 § 1 momentin a kohdan mukaista arviointitehtävää suorittaessaan. Arviointitehtävä kohdistuisi arkistolain mukaisten toimintatapojen asianmukaiseen toteutumiseen julkishallinnossa.

Arkistolain 4 luku koski asiakirjojen laatimista, säilyttämistä ja käyttöä, ja siihen kuuluisivat lain 11—16 §:n säännökset.

Lain 11 §:ssä säädettäisiin aikaisempaa sääntelyä vastaavasti arkistoinnin keskeistä vaatimuksista asiakirjojen laatimisen sijasta. Siinä säädettäisiin myös Kansallisarkiston aikaisemmasta kaventuneesta määräysvallasta, joka liittyisi nyt arkistointia koskevien vaatimusten teknisiin toteuttamistapoihin ja arkistoinnissa käytettyyn muotoon.

Lain 12—13 § kumottaisiin tarpeettomina.

Lain 14 § koski arkistoitavien asiakirjojen ja niitä koskevien arkistometatietojen sähköistä siirtoa Kansallisarkistolle. Nykyisen arkistolain valtion viranomaisten tällaisia asiakirjoja koskeva siirtovelvollisuus säilyisi ennallaan 1 momentissa. Kansallisarkiston määräysvalta rajoituisi siirtojen teknisiin toteuttamistapoihin. Siirtäjä vastaisi arkistoitavien asiakirjojen kustannuksista, kuten aikaisemminkin (2 momentti), elleivät siirtäjä ja Kansallisarkisto sopisi asiasta toisin.

Lain 14 § 3 momentissa säädettäisiin Kansallisarkiston mahdollisuudesta ottaa vastaa erillisen sopimuksen perusteella näiden muiden arkistotoimijoiden ennen muutetavan lain voimaan tuloa arkistoitaviksi tulevia asiakirjoja ja niitä koskevia metatietoja.

Lain 14 § 4 momentti olisi uusi, ja siinä säädettäisiin muiden arkistotoimijoiden mahdollisuudesta siirtää arkistoitava asiakirjansa ja niitä koskevat arkistometatiedot Kansallisarkistolle pykälän edellytysten mukaisesti. Uusi momentti olisi mahdollistava, ja sillä tuettaisiin sähköisen arkistoinnin entistä laajempaa käyttöön ottoa julkishallinnossa.

Samana pykälän 5—7 momentissa säädettäisiin sähköisen siirron poikkeuksista ja edellytyksistä. Sähköisestä siirrosta voitaisiin poiketa, jos se olisi välttämätöntä turvallisuusluokiteltujen asia-

kirjojen käsittelyä koskevien vaatimusten, muiden tietoturvaluusvaatimusten tai muun asiakirjan luonteeseen liittyvän välttämättömän syyn perusteella. Asiakirja voidaan siirtää alkuperäisessä muodossa myös, mikäli tähän muotoon liittyisi erityistä arvoa. Kansallisarkisto kuulisi siirrosta asianomaista toimijaa, minkä jälkeen se päättäisi siirron ajankohdasta.

Lain 14 a §:n 1 momentissa säädettäisiin Kansallisarkiston määräysvallasta antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita arkistoitavien asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamista ja sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen tuhoamista koskevien vaatimusten teknisistä toteuttamistavoista ja kulttuurihistoriallisen arvon tai oikeudellisen todistusvoiman arviointikriteereistä.

Ehdotettavan lain 2 momentissa säädettäisiin arkistoitavien ja sähköiseen muotoon muutettavien asiakirjojen fyysisten ilmentymien tuhoamisen edellytyksistä. Säännös vastaisi pitkälle nykytilaa, mutta siinä poistettaisiin Kansallisarkiston määräysvalta, joka koskee sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen hävittämistä.

Lain 15 § kumottaisiin tarpeettomana.

Lain 16 §:ssä säädettäisiin Kansallisarkiston oikeudesta antaa tarkempia määräyksiä asiakirjojen arkistometatiedoista tämän lain 1 § 1 ja 3 momentin arkistotoimijoille. Määräystenantovalalla varmistettaisiin, että kansallisen asiakirjallisen kulttuuriperinnön suojele toteutuu tosiasiallisesti Kansallisarkiston ohjauksessa.

Lain 5 luku sisältäisi yksityisiä ja muita arkistoitavia asiakirjoja koskevan sääntelyn. Luvun otsikko muutettaisiin vastaamaan paremmin luvussa esitettyjen pykälien asiasisältöä, sillä luku koskee yksityisiä asiakirjoja ja muissa arkistoissa olevia asiakirjoja, esimerkiksi ulkomailla olevia suomalaisia tai Suomea koskevia asiakirjoja.

Lain 17 § muutettaisiin siten, että yksityisen hallussa olevia arkistoitavia asiakirjoja voitaisiin sopimuksen nojalla luovuttaa kansallisarkistoon. Säännös vastaisi asiasisällöltään nykytilaa. Nykyisen lain ilmaisu yksityinen arkisto ei ole ollut selkeä monimerkityksellisyytensä vuoksi. Yksityisen hallussa olevilla asiakirjoilla tarkoitetaan yksityisten henkilöiden, sukujen taikka yksityisoikeudellisten yhteisöjen arkistoja, ts. asiakirjakokoelmia ja -kokonaisuuksia. Pykälän 2 momentissa Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että edellä 1 momentissa tarkoitettujen yksityisten asiakirjojen julkisuutta koskee, mitä tietojen antamisesta on sovittu Kansallisarkiston kanssa. Nykyisen lain viittaus julkisuuslakiin on tarpeeton, sillä mikäli asiakirjojen joukossa on viranomaisen asiakirjoja tai muuta julkista tehtävää koskevia asiakirjoja, tulevat ne julkisuuslain piiriin.

Lain 17 a § olisi uusi, ja siinä säädettäisiin muiden kuin 17 §:ssä tarkoitettujen, Suomen kulttuuriperinnön säilymisen kannalta merkityksellisten asiakirjojen luovuttamisesta sopimuksen nojalla Kansallisarkistolle. Säädos olisi tärkeä Suomen asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilyttämisen turvaamisen kannalta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yhteneväisesti 17 §:n kanssa, että momentissa tarkoitettujen yksityisten asiakirjojen julkisuutta koskee, mitä tietojen antamisesta on sovittu Kansallisarkiston kanssa.

Lain 18 § kumottaisiin tarpeettomana.

Lain 19 §:ssä säädettäisiin tilanteesta, jossa yksityisen hallussa oleva Suomen kulttuuriperinnön kannalta merkityksellinen asiakirja olisi ilmeisesti vaarassa tuhoutua tai hävitä tai sitä tarjottaisiin myytäväksi. Kansallisarkistolla olisi tällöin oikeus ottaa asiakirjasta jäljennös, sähköinen tallenne tai oikeus lunastaa kyseinen asiakirja. Säännös koskisi muutoksen myötä yhä selvemmin myös sähköistä toimintaympäristöä, sillä suurin osa tätä nykyä käsiteltävistä asiakirjoista

on sähköisiä. Pykälän tarkoituksena olisi arkistoitavan kulttuurihistoriallisesti arvokkaan aineiston säilymisen varmistaminen. Nykyisen lain 2 momentti asiakirjojen maastaviennistä säilyisi ennallaan.

Lain 20 §:ssä säädettäisiin 19 § 1 momentin edellytykset täyttävän asiakirjan siirtämisestä Kansallisarkiston päätöksellä välittömästi säilytettäväksi Kansallisarkistoon tai sen tietojärjestelmiin taikka muuhun varmaan säilytyspaikkaan viranomaisen luona siihen saakka, kunnes kysymys jäljentämisestä, tallentamisesta tai lunastamisesta on lainvoimaisesti ratkaistu. Säännöksen keskeinen muutos olisi sen päivittäminen vastaamaan sähköisen asiakirjahallinnon tarpeita. Väliaikainen säilyttäminen perustuisi päätökseen aikaisemman määräämisen sijasta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa asiakirjasta ei saisi antaa tietoja sivullisille.

Lain 21 §:ssä säädettäisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisista muutoksenhakukeinoista Kansallisarkiston 5 luvun nojalla tekemiin päätöksiin. Muutoksenhaku ei olisi mahdollista kuitenkaan Kansallisarkiston 20 § 1 momentin mukaisesta väliaikaisesta säilyttämisestä tehdystä Kansallisarkiston päätöksestä.

Lain 6 luku sisältäisi erinäisiä säännöksiä, ja siihen kuuluisivat 21 a §—23 §.

Lain 21 a § kumottaisiin tarpeettomana.

Lain 21 b § 1 momentissa säädettäisiin poikkeuksesta julkisuuslain 16 §:n sääntelyyn. Momentissa säädettäisiin, että Kansallisarkistolla on oikeus antaa tieto Kansallisarkistoon siirretystä asiakirjasta sähköisesti. Sähköinen antamistapa olisi Kansallisarkistolle mahdollisuus poiketa asiakkaiden pyytämästä tavasta, kun se olisi perusteltua tietojen antamisen tehokkuuden ja saatavuuden kannalta.

Lain 21 b 2 momenttiin ei ehdotettaisi muutoksia lukuun ottamatta pysyvän säilytyksen –käsitteen korvaamista arkistoidulla -termillä.

Lain 21 b §:n 3 momentti olisi uusi, ja siinä säädettäisiin Kansallisarkiston oikeudesta avata katseluyhteys yleisessä tietoverkossa yleisölle sellaisiin tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla on tiedonsaantioikeus. Katseluyhteyden avaamiselle asetettaisiin tiedonhallintalain 4 luvussa säädettyjen tietoturva vaatimusten lisäksi kaksi edellytystä. Yhtäältä katselumahdollisuus olisi rajattu vain yksittäisiin hakuihin, jotka voisivat kohdistua tiedonsaantioikeuden mukaisesti tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin. Toisaalta tietojen antamisesta päättämisen yhteydessä selvitetäisiin katseluyhteyden saajan tietojen käyttöoikeus.

Lain 22 §:n asetuksenantovaltuus kumottaisiin tarpeettomana.

#### *Laki Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta*

Lain 1 § säädettäisiin Kansallisarkiston toimialasta siten, että Kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen arkistoinnin ja saatavuuden varmistamiseksi sekä käytön edistämiseksi on Kansallisarkisto. Pysyvä säilytys –termi olisi korvattu arkistointi-termillä lain systematiikan mukaisesti. Nykyisen lain mukaisesti 2 momentissa säädettäisiin, että Kansallisarkisto on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluva virasto, jonka toimialueena on koko maa.

Lain 2 §:ssä säädettäisiin Kansallisarkiston tehtävistä. Pykälän 1 kohdan mukaisesti Kansallisarkiston tehtävänä olisi varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen säilymistä. Pykälän 2 kohdan mukaisesti Kansallisarkisto toimisi arkistoinnin sekä arkistotoimen asiantuntijaviranomaisena. Viranomaisen asiakirjan ja pysyvän säilytyksen käsitteistä luovuttaisiin arkistolain määritelmien mukaisesti (2 a §).

Lain 2 § 2 a kohta olisi uusi, ja siinä säädettäisiin Kansallisarkiston tehtävästä arvioida arkistolain mukaisten säännösten asianmukaista toteutumista sekä kiinnittää viranomaisen huomiota arkistointiin liittyvien arkistolain mukaisten menettelyjen toteuttamiseen ja vaatimusten täyttämiseen. Säännös olisi tarpeen asiakirjallisen kulttuuriperinnön turvaamisen takaamiseksi.

Pykälän 3 kohdan mukaan Kansallisarkiston tehtävänä olisi edistää arkistoitavien ja arkistoitujen asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen saatavuutta, käyttöä ja niihin perustuvaa tutkimusta. Arkistoitu -termi korvaisi pysyvän säilyttämisen käsitteen, josta luovuttaisiin arkistolain määritelmien mukaisesti (2 a §).

Pykälän 3 a kohta olisi uusi, ja siinä säädettäisiin Kansallisarkiston arkistoon siirrettyihin asiakirjoihin perustuvan tutkimuksen tekemisestä. Säännös olisi mahdollistava silloin, kun Kansallisarkisto olisi arkistoonsa siirrettyjen tietojen asiantuntijana tarkoituksen mukainen taho toteuttamaan arkistoituja aineistoja hyödyntävää tutkimusta.

Pykälän 4 kohdassa säädettäisiin Kansallisarkiston tehtäväksi edistää kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien yksityisten ja muiden arkistolain 17 a §:ssä tarkoitettujen asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen arkistointia ja saatavuutta, hankkia näitä aineistoja arkistoonsa sekä osallistua yksityisen arkistotoiminnan kehittämiseen yhteistyössä yksityisen arkistotoiminnan harjoittajien sekä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Kohdassa tehdään terminologisia päivityksiä arkistoinnin termin osalta. Yksityisen arkistotoiminnan kehittäminen tapahtuisi jatkossa yhteistyössä myös opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

Pykälän 5 kohdassa säädettäisiin Kansallisarkiston toiminnasta asiantuntijana heraldisissa kysymyksissä ja sen tehtävästä edistää heraldista kulttuuria. Kohdassa lisättäisiin Kansallisarkiston asiantuntijarooli myös muihin kuin viranomaisten heraldisiin kysymyksiin. Muutos olisi selkeyttävänä ja tarpeellinen.

Pykälän 6 kohdassa säädettäisiin Kansallisarkiston tehtävistä lainsäädännössä Kansallisarkistolle säädetyt tehtävät. Kohdassa viitataan nimenomaisesti arkistolakiin, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin sekä yksityisten arkistojen valtionavusta annettuun lakiin sekä muuhun lainsäädäntöön.

Lain 2 a § olisi uusi, ja siinä säädettäisiin sähköisestä arkistoinnista. Kansallisarkiston tehtävänä olisi ylläpitää ja kehittää sähköistä arkistoa, ylläpitää ja kehittää arkistoon siirrettyjen arkistometatietojen hallintajärjestelmää sekä tuottaa tietojenantamiseen liittyviä sähköisiä palveluita. Muutos olisi tarpeen sähköisen arkistoinnin merkityksen kasvun vuoksi, ja se selventäisi Kansallisarkiston ylläpitoa ja kehittämistä koskevia tehtäviä pykälässä lueteltujen arkistotoimintojen osalta.

Lain 3 §:ssä säädettäisiin nykyistä sääntelyä vastaavalla tavalla Kansallisarkiston toimipaikoista.

Lain 4 §:ssä säädettäisiin johtamisesta ja ratkaisuvallasta. Pykälän 1-2 momenttia ehdotettaisiin muutettaviksi. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin pääjohtajan tehtävästä vahvistaa Kansallisarkiston työjärjestys. 3 momentin loppuosa kumottaisiin tarpeettomana.

Lain 5 § säädettäisiin neuvottelukunnista ja heraldisesta lautakunnasta. Pykälän 1-2 momenttiin ei esitettäisi muutoksia. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Kansallisarkistossa on Kansallisarkiston neuvottelukunta, jonka tehtävänä olisi tukea ja kehittää viraston toimintaa sekä tehdä aloitteita ja edistää yhteistyötä toimialalla. Neuvottelukunnan jäsenet nimittäisi ja toimikaudesta päättäisi opetus- ja kulttuuriministeriö. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Kansallisarkiston yhteydessä toimisi yksityisarkistojen neuvottelukunta, jonka tehtävänä olisi edistää yksityisiin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin kohdistuvan arkistotoiminnan koordinaointia ja yhteistyötä. Neuvottelukunnan jäsenet nimittäisi ja toimikaudesta päättäisi opetus- ja kulttuuriministeriö. Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin muutos, joka koskisi lautakunnan oikeutta käsitellä myös muita heraldisia asioita kuin lausuntoja.

## 4.2 Vaikutukset

### *Taloudelliset vaikutukset*

#### *Kunnat*

Lainsäädäntöuudistuksen tavoitteena on tukea ja selventää arkistotoimen hoitamista osana julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehikkoa. Lainsäädäntöehdotuksessa ei aseteta kunnille uusia velvoitteita vaan selkiytetään ja päivitetään olemassa olevia, arkistotoimen hoitamiseen liittyviä velvoitteita.

Lakiesityksen tavoitteena on myös tukea Kansallisarkiston keskitetyn sähköisen arkistoinnin palvelun laajempaa käyttöönottoa kunnissa, jolloin näiden ei tarvitsisi tehdä merkittäviä omia investointeja digitaalisen arkistoinnin tietojärjestelmiin ja siihen liittyvään osaamiseen. Arkistolain 14 §:ssä edellytetään, että valtion viranomaiset siirtävät arkistoitavat asiakirjansa ja niitä koskevat arkistometatiedot sähköisesti Kansallisarkistolle. Nykytilanteessa asiakirjojen sähköistä siirtämistä koskevan säännöksen (14 §) ulkopuolelle jäävät toimijat (muut kuin valtion viranomaiset) vastaavat pysyvästi itse arkiston ylläpitämisestä, mikä tarkoittaa kustannusten moninkertaisuutta, toteutuksen hajanaisuutta ja epäyhdenmukaisuutta. Nykytila ei mahdollista sähköisen siirtymän optimaalista toteutusta. Kunnille jää edelleen velvoite arkistoida ja säilyttää niille kertyneitä asiakirjoja, mutta esityksen myötä asiakirjojen sähköinen siirto Kansallisarkistolle on entistä laajemmin mahdollista.

Keskitetyllä arkistoinnin ratkaisulla tavoitellaan selkeitä kustannussäästöjä verrattuna tilanteeseen, että sähköinen arkistointi toteutetaan hajautetusti. Yksittäinen toimija hyötyisi keskitetystä ratkaisusta siten, että sen ei tarvitse tehdä kalliita investointeja omaan arkistoinnin ratkaisuihin ja osaamiseen, samalla tiedon säilyttämiseen liittyvät kustannukset ovat paremmin ennakoitavissa ja hallittavissa kun organisaation ei tarvitse huolehtia aineistojen pitkäaikaisesta säilyvyydestä. Keskitetty arkistointiratkaisu turvaisi digitaalisten asiakirjojen pysyvän säilymisen sekä parantaisi asiakirjojen saatavuutta. Myöskin yhä useammat julkisen tehtävän tekemiseen tai sen yhteydessä tuotettavat asiakirjat ovat usean toimijan käytössä, jolloin kustannustehokkuuden näkökulmasta on perusteltua, että siirto voidaan toteuttaa keskitetysti ja yhteisesti, eikä kunkin toimijan osalta erikseen.

Isot ja keskisuuret kaupungit ovat viime vuosien aikana hankkineet tai ottamassa parhaillaan käyttöön omia sähköisiä säilytys- ja arkistointijärjestelmiä. Tilannekuva olemassa olevien järjestelmien hyödyntämisestä vaihtelee kuitenkin kunnittain ja monessa kunnassa pysyvästi säilytettävää aineistoa on säilytyksessä vielä lähdejärjestelmissä eikä siirtoja säilytys- ja arkistointijärjestelmiin ole toteutettu. Pienempien kuntien osalta sähköisen säilytyksen ja arkistoinnin



osalta tukeudutaan vahvemmin asianhallintajärjestelmiin sekä lähdejärjestelmiin. Täysin selkeää kuvaa aivan pienempien kuntien säilytys- ja arkistointikäytännöistä ei ole saatavissa, mutta oletettavaa on, että käytännöt ovat hyvinkin kirjavia.

Merkittävässä määrin kuntien pysyvästi säilytettävää aineistoa tallennetaan myös kuitenkin jo olemassa oleviin kansallisiin tietovarantoihin (Varda, VATI, RYHTI). Kansallisia tietovarantoja on käytössä mm. sosiaali- ja terveystoimen, ympäristötoimen, opetustoimen ja varhaiskasvatuksen alueilla. Myös rakennetun ympäristön (sisältäen suunnittelu ja rakentaminen) osalta ollaan muodostamassa kansallista tietovarantoa maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen yhteydessä.

Tällä hetkellä kunnilla on jo velvollisuus tallentaa tiettyjä pysyvästi säilytettäviä aineistoja näihin kansallisiin tietovarantoihin, mutta niiden arkistointivelvollisuus säilyy edelleen kunnilla. Käytännössä tämä luo laaja-alaisen kaksoissäilyttämisen tilanteen, jossa kuntatoimijat joutuvat sekä syöttämään ja siirtämään aineistoa kansallisiin tietovarantoihin sekä toisaalta säilyttämään niitä omissa järjestelmissään arkistointivelvoitteen vuoksi.

Kansallisissa tietovarannoissa ei ole olemassa olevia rajapintoja kuntien omiin säilytys- ja arkistointipalveluihin. Selvityksen perusteella tietovarantoja voitaisiin kuitenkin kohtuullisilla kustannuksilla kehittää niin, että niistä voitaisiin siirtää tietopaketteja suoraan keskitettyyn kansalliseen arkistointipalveluun. Keskitettyjen tietovarantojen hyödyntäminen lisäisi todennäköisesti myös kuntien insentivejä hyödyntää kansallista keskitettyä arkistopalvelua. Arkistolakiehdotus ei vaikuta näihin tietovarantoihin ja niiden hyödyntämiseen kuntien arkistoitavien aineistojen siirtoalustana Kansallisarkistolle.

Kuntien tietojärjestelmien kyvykkyys sähköisten aineistojen siirtoon on kirjavaa. Kunnat, jotka ovat jo hankkineet tai parhaillaan hankkimassa omia sähköisiä säilytys- ja arkistointiratkaisujaan näkevät, että aineistojen siirtomahdollisuus olisi helpointa toteuttaa näistä järjestelmistä. Lähtökohtaisesti kyseiset järjestelmät mahdollistavat jo siirtotiedostojen muodostamisen sekä aineistojen siirtämisen mihin tahansa toiseen säilytysjärjestelmään. Siirtotoiminnallisuuksia (siirtotiedostojen muodostaminen) ei kuitenkaan ole juuri missään kaupungissa testattu eikä toiminnallisuus välttämättä ole edes järjestelmissä aktivoituna. Myös pysyvästi säilytettävien aineistojen metatietojen laajuus ja laatu vaihtelee kunnissa huomattavasti.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että arkistolain keskitetyn sähköisen arkistointipalvelun muutoksen mahdollisia suoria ja välittömiä kustannusvaikutuksia on vaikea osoittaa suoraan, koska kuntien on käytännössä muutenkin varauduttava sähkösyntyisen sekä jo sähköisessä muodossa olevien, pysyvästi säilytettävien aineistojen arkistointiin. Kuntien näkemysten mukaan omia sähköisiä säilytys- ja arkistointipalveluja tarvitaan edelleen mahdollisesta keskitetystä kansallisesta arkistointipalvelusta huolimatta. Omiin järjestelmiin tallennetaan pitkäaikaista, määräämättömästi säilytettävää aineistoa. Järjestelmiä tarvitaan myös muun datan (kuten esimerkiksi lähdejärjestelmien varmuuskopiot) säilyttämiseen.

Pidemmällä aikavälillä keskitetty arkistointipalvelu kuitenkin saattaa tuottaa kustannussäästöjä esimerkiksi tiedon huollon, arkistointiin liittyvien teknisten kustannusten sekä tarvittavan tallennuskapasiteetin osalta. Marginaalisia säästöjä voidaan olettaa syntyvän myös keskitetyn arkistoinnin tarjoaman tietopalvelun avulla, joka kuitenkin palvelisi lähinnä laajempia aineistokokonaisuuksia pyytäviä tahoja (esimerkiksi aineistojen tutkimuksellinen käyttö).

Kunnilla on erilaisia näkemyksiä siitä, tulisiko arkistolain uudistuksen (14 §) osalta kohdistaa kuntiin siirtovelvoitetta vai ei. Vaikutusten arviointiselvityksessä todettiin, että kuntien säilytys- ja arkistointiratkaisuissa tukeudutaan tällä hetkellä erilaisiin järjestelmäratkaisuihin ja niiden

kirjo vaihtelee merkittävästi ja, että kuntien tietojärjestelmien kyvykkyys sähköisten aineistojen siirtoon on kirjavaa. Arkistoinnin ja tiedonhallintamenetelmien kirjo ja erilaiset toimintatavat ovatkin tärkeimpiä syitä sille, miksi keskitetty ohjaus ja keskitetyt palvelut edistävät tietojen laatua ja yhteentoimivuutta.

### *Hyvinvointialueet*

Sote-uudistus on Suomen historian yksi merkittävimmistä hallinnollisista uudistuksista. Vuoden 2023 alusta lukien vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä 21 hyvinvointialueelle. Hyvinvointialueet ovat parhaillaan organisoitumassa vastaanottaakseen järjestämisvastuun kunnilta ja aloittaakseen niille määrättyjen tehtävien hoitamisen vuoden 2023 alusta. Tämän arkistolakia koskevan selvityksen yhteydessä hyvinvointialueiden arkistotoiminnan organisoitumista ei ole vielä pystytty luotettavasti selvittämään, sillä toimijoiden organisoituminen on vielä monelta osin keskeneräistä. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos (THL) on käynnistänyt oman selvityksensä, jonka tarkoitus on ohjeistaa kuntia sekä tulevia hyvinvointialueita arkistotoimintojensa organisoinnissa.

Arkistolain uudistukseen liittyvän vaikutustenarviointiselvityksen yhteydessä toteutetuissa kuntatoimijoiden haastatteluissa hyvinvointialueiden tilanne nousi esiin lähinnä toimintojen organisoitumista koskevana epätietoisuutena. Hyvinvointialueiden muodostamisella on kuitenkin jo tunnistettavissa selkeitä vaikutuksia kuntien arkistotoimintojen ja tietopalvelujen organisoitumiseen. Esiin nousseet näkökulmat voidaan jakaa kolmeen osatekijään, jotka ovat taloudelliset resurssit, henkilöresurssit sekä kuntien hallussa olevat analogiset sosiaali- ja terveydenhuollon arkistoaineistot.

Hyvinvointialueiden muodostuminen merkitsee kuntien tehtävien vähentymistä ja samalla myös vaikutuksia kuntien talouteen ja rahoitukseen. Selvityksen yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa kuntatoimijat nostivat esiin erityisesti talouden ja rahoituksen supistumisesta johtuvien kehittämisrahoitusten määrän vähenemisen. Käytännössä jäljelle jääville kuntatoimintoille on käytettävissä jatkossa nykyistä vähemmän toiminnan kehittämiseen allokoitavaa rahoitusta. Vähentävä rahoitus vaikuttaa myös arkistotoiminnan kehittämiseen ja monelta osin kuntien mahdollisuudet investoida omiin sähköisiin pitkäaikaissäilytys- ja arkistointijärjestelmiin ja palveluihin vähentyvät. Selvityksen yhteydessä toteutetuissa kuntahaastatteluissa tuotiin esiin, että jopa isoilla ja keskisuurilla kaupungeilla ei ole välttämättä jatkossa mahdollisuuksia investoida uusiin säilytys- ja arkistointiratkaisuihin jatkossa. Vaikka selvityksen yhteydessä kuulluissa isoissa ja keskisuurissa kaupungeissa sähköisten säilytys- ja arkistointiratkaisujen hankinta oli jo pitkälti toteutettu tai parhaillaan toteutumassa, saattaa kuntakentälle jäädä paljon toimijoita, joilla ei välttämättä löydy jatkossa mahdollisuuksia investoida kyseisiin järjestelmiin.

Hyvinvointialueiden muodostaminen vaikuttaa myös kuntien tukipalveluiden henkilöresursseihin. Selvityksen yhteydessä toteutetuissa kuntahaastatteluissa tuotiin esiin uudistuksen henkilöresurssivaikutukset kuntien arkistotoimintoihin ja oleellisesti liittyviin liitännäispalveluihin, kuten esimerkiksi kirjaamo- ja tietopalvelutoimintoihin. Käytännössä merkittävä osa kuntien arkistopalveluihin ja sen liitännäispalveluiden henkilöstöstä tulee siirtymään uudistuksen yhteydessä hyvinvointialueiden palvelukseen. Tällä nähdään olevan vaikutuksia erityisesti jäljelle jäävien toimintojen organisoitumiseen, palvelujen laatuun sekä osaamiseen ja kyvykkyyksiin. Arkistolain uudistuksen kannalta merkittävin tekijä kohdistuu vähentyviin resursseihin siitä näkökulmasta, että aineistojen mahdolliseen siirtokuntoon saattamiseen (metatietojen verifointi ja rikastaminen) ei ole jatkossa käytettävissä ylimääräisiä henkilöresursseja.

Kolmas kuntahaastatteluissa esiin noussut tekijä liittyy olemassa olevaan SOTE-sektorin analogisiin arkistoaineistoihin. Selvityksen tekoheikellä kunnilla ei ollut selkeää tietoa tai näkemystä siitä, mitä käytännössä tulee tapahtumaan kuntien hallussa olevalle pitkäaikais- tai pysyvässä säilytyksessä olevalle SOTE-alan aineistolle. Selvityksen tekoheikellä on siis vielä epäselvää se, että tulevatko vielä kuntien hallussa olevat arkistoaineistot siirtymään hyvinvointialueiden omiin arkistoihin vai jäävätkö ne kuntien vastuulle. Kunnan järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneet asiakas- ja potilasasiakirjat ja niihin liittyvät hallinnolliset asiakirjat, kunnan hallinnassa olevat yksityisiltä palveluntuottajilta siirtyneet asiakas- ja potilasasiakirjat sekä kunnan pelastustoimen asiakirjat siirtyvät sen hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palveluiden järjestämisestä vastaavalle toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka alueeseen kunta kuuluu. Siirto koskee vain hyvinvointialueelle siirtyviä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin liittyviä asiakirjoja, joita ei ole arkistoitu. Pelastustoimen asiakirjat siirtyvät hyvinvointialueelle vuoden 2004 alusta lukien.

Kuntayhtymän hallinnassa olevat 1 momentissa tarkoitetut asiakirjat siirtyvät vastaavasti sen hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palveluiden järjestämisestä vastaavalle toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka alueeseen kuntayhtymä kuuluu. Jos kuntayhtymän palveluyksiköt sijaitsevat useamman hyvinvointialueen alueella, kunkin hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden järjestämisestä vastaavalle toimivaltaiselle viranomaiselle siirtyvät sen alueella sijaitsevien kuntayhtymän palveluyksiköiden toiminnassa syntyneet asiakirjat sekä sen alueella toimineilta yksityisiltä palveluntuottajilta kuntayhtymän hallintaan siirtyneet asiakirjat.<sup>5</sup> Epäselvää on myös se, että tulevatko hyvinvointialueet korvaamaan kunnille aineistojen säilytyksestä aiheutuvia kustannuksia, jos aineistot jäävät pysyvästi kuntien vastuulle.

*Vaikutukset opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalle*

*Kulttuuriperintöaineistojen pitkäaikaissäilytys*

Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelu (SAPA) hyödyntää nykytilassaan pitkäaikais-säilytysratkaisunaan Kulttuuriperintö-PAS-palvelua. Kyseisen palvelun asiakkaita eli niitä organisaatioita, joille säilyttämisen palvelua tarjotaan, ovat ensisijaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimivat, henkisen ja aineellisen kulttuuriperinnön säilyttämisestä vastaavat organisaatiot. Jos Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelun käyttö laajenee, niin sitä kautta SAPA-alustan asiakasmäärät kasvavat. CSC:n teknisen pitkäaikaissäilytyksen asiakasmäärät säilyvät ennallaan, koska asiakas CSC:hen nähden on edelleen Kansallisarkisto.

Lakiesitys sisältää sähköisen arkistoinnin option toimijoille, joita sähköisen aineiston siirtoavollisuus ei kosketa (14 §). CSC:n teknisessä pitkäaikaissäilytyksessä on huomioitava tällöin Kansallisarkiston arvion mukaan maltillinen datamäärän kasvu. Vuoden 2029 päätteeksi on arvioitu lain soveltamisalan laajentamisen kerryttävän dataa noin 100 Teratavua enemmän nykytilaan nähden. Kansallisarkiston nykyiset sopimukset mahdollistavat 980 teratavun tallentamisen tekniseen pitkäaikaissäilytykseen. Kansallisarkiston arvion mukaan laajentuvien palvelunkäyttäjien (esimerkiksi kunnat, yliopistot ja korkeakoulut sekä seurakunnat) aineistosisällöt olisivat hyvin samanlaisia kuin jo sen sähköisen arkistoinnin palvelun käsittelemä valtionhallinnon arkistoitava aineisto. Kansallisarkiston näkemyksen mukaan suuntaa antavampia kustannusarvioita saadaan tarkastelemalla teknisen pitkäaikaissäilytyspalvelun sisältämän toteutuneen da-

---

<sup>5</sup> [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_10+2022.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_10+2022.aspx) 64 § Asiakirjojen siirtyminen hyvinvointialueelle ja HUS-yhtymälle.

tamäärän suhdetta toteutuneisiin rahoituskustannuksiin. Jos tämän tarkastelun perusteella lasketaan vuoden 2021 osalta teknisen pitkäaikaissäilytyspalvelun kokonaisaineistomäärän ja kokonaisrahoituksen välinen suhde, saadaan tulokseksi (arvonlisäveroton kustannushinta) 372,88 euroa / teratavu. Jos tätä viitteellistä kustannusta sovelletaan Kansallisarkiston esittämään arviointiin uudesta kumulatiivisesta aineistomäärästä (maksimissaan 200 teratavua vuonna 2029), kokonaiskustannukseksi saadaan 74 576 euroa.

CSC:n toteuttaman, kustannusarvion mukaan Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelujen laajentumisen kustannusvaikutukset tekniseen pitkäaikaissäilytykseen olisivat ajanjaksolla 2023-2029 yhteensä noin 1,4 miljoonaa euroa (ALV, 0 %). CSC:n tekemä arvio pohjautuu nykyiseen kustannustasoon eikä siinä ole huomioitu henkilötöiden kustannusten nousua, inflaatiota sekä mahdollisia IT-laitteistojen hintojen muutoksia tarkasteluajanjaksolla.

### *Korkeakoulut*

Lainsäädäntöuudistuksen tavoitteet tukevat ja selventävät arkistotoimen hoitamista myös korkeakouluissa. Lakiehdotuksessa ei luoda uusia velvoitteita.

Yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla on paljon erilaista pysyvästi säilytettävää aineistoa. Ammattikorkeakouluilla on voimassa oleva Kansallisarkiston seulontapäätös, jossa määritellään ne asiakirjatiedot, jotka ammattikorkeakoulujen tulee säilyttää pysyvästi sähköisessä muodossa. Yliopistoilla ei sen sijaan yhteistä, kaikkia toimijoita koskevaa seulontapäätöstä ole ja yliopistotoimijat pitävätkin epätodennäköisenä, että ne hakisivat yhdessä kaikkia koskevaa päätöstä. Tämä koskee erityisesti aineistoja, joilla on erityistä arvoa aineiston uudelleenkäytön kannalta. Tällaisia aineistoja olivat muun muassa opinnäytetyöt, tutkintotodistukset, opintorekisteritiedot, tutkimusten tulosaineistot, tutkimusten tausta-/keruuaineistot, eri toimielinten pöytäkirjat ja päätösaineistot, professorihakujen aineistot.

Yliopistot ja korkeakoulut korostivat sähköisen arkistoinnin laajentamista koskevan selvitystyön aikana näkemyksissään autonomista asemaansa sekä toisaalta myös omaa rooliaan arkistoinnina tahona. Keskeisimmät yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen esiintuomat reunaehdot liittyvät kuntien tavoin aineiston käytettävyyteen ja toisaalta mahdollisen aineiston siirron luonteeseen. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen suhtautumisessa arkistolain 14 § uudistamiseen (siirtovelvoite) on nähtävissä hyvin samoja piirteitä ja reunaehtoja kuin kuntienkin suhtautumisessa.

Sähköisten säilytys- ja arkistointiratkaisujen sekä asianhallintajärjestelmien osalta yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tilannekuva on hyvin samanlainen kuin kunnilla. Muutamilla toimijoilla on käytössään omia sähköisiä säilytys- ja arkistointiratkaisujaan, osalla niiden käyttöönotto on vielä kesken ja osalla hankintamenettely on parhaillaan joko käynnissä tai suunnitteilla. Samalla myös asianhallintajärjestelmien uudistamistyötä tehdään parhaillaan useassa yliopistossa ja ammattikorkeakoulussa.

Kuntien tavoin myös yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat viime aikoina investoineet uusiin asianhallintajärjestelmiin sekä niiden sisältämiin tai erillisiin säilytys- ja arkistointipalveluihin. Kansallisarkiston keskitetyn palveluratkaisun ei nähdä muuttavan näihin liittyviä kustannuksia, sillä kuntien lailla, myös yliopistot ja ammattikorkeakoulut näkevät tarvitsevansa myös omia sähköisiä säilytyspalveluita jatkossa.

Aineistojen mahdollinen siirto Kansallisarkiston tarjoamaan palveluun yliopistojen ja ammatti-korkeakoulujen omista asianhallintajärjestelmistä tai sähköisistä säilytys- ja arkistointipalveluista muodostaisi samanlaisia kustannustekijöitä kuin kuntienkin osalta. Lähtökohtaisesti yliopistot ja ammattikorkeakoulut käyttävät kuitenkin samojen toimittajien tietojärjestelmiä.

Kustannustekijöiltä merkittävämmäksi muodostuisivat ne toimijat, jotka eivät ole vielä foku-soituneet omien aineistojensa metatietojen rikastamiseen ja joilla on pysyvästi säilytettävää aineistoa vanhoissa lähdejärjestelmissä. Selkeää kustannusarvioita näiden toimijoiden osalta on vaikea saada, mutta muutaman karkean arvion mukaan aineistojen rikastaminen vanhoissa lähdejärjestelmissä edellyttäisi noin muutaman (2–3) henkilötyökuukauden työpanoksen. Jos näitä järjestelmiä on arvioiden mukaan yksittäisissä organisaatioissa noin 5–10, tarkoittaa se ao. organisaatioiden kohdalla varautumista noin 10–30 henkilötyökuukauden työpanokseen. Tähän voidaan kuitenkin vaikuttaa SAPA-järjestelmän sisältämän online-siirtomahdollisuuden sekä siirron aikana tapahtuvan rikastamisominaisuuden avulla, jos lähdejärjestelmistä voidaan muodostaa selkeitä aineistokokonaisuuksia sisältäviä siirtotiedostoja.

### *Kansallisarkisto*

Lakiehdotuksessa selkiytetään ja täsmennetään Kansallisarkiston nykyistä toimivaltaa, mikä ei ei sinänsä aiheuta lisäkustannuksia Kansallisarkistolle.

Kansallisarkistolain 2 a §:ssä annetaan Kansallisarkistolle nimenomainen tehtävä sähköisen arkistoinnin palveluiden kehittämiseen. Kansallisarkisto on tehnyt oman kustannusarvionsa digitaalisten arkistopalvelujen käytön laajentamisesta. Kustannusarvio on tehty pysyvän määrärahatarvelaskelman muodossa. Alla olevassa taulukossa (taulukko 3) on esitetty Kansallisarkiston esittämä arvio tarvittavasta määrärahasta vuosille 2023–2035. Kustannusarvio pitää sisällään palvelujen kehittämiseen, ylläpitoon sekä palvelua käyttävien tahojen tekniseen tukeen ja ohjeistamiseen sekä tietopalveluihin liittyviä henkilöstökuluja, sähköisen arkistopalvelun kehitys- ja ylläpitokustannuksia sekä palvelun tehokkaan käytön edellyttämät muutuskustannukset metatietopalveluun sekä aineistojen käyttöpalveluun.

Taulukko 3: Kansallisarkiston arvio pysyvästä määrärahatarpeesta arkistopalvelun kehitykseen ja ylläpitoon<sup>6</sup>

| <i>Vuosi</i> | <b>Arvioitu HTV-tarve [€]<sup>7</sup></b> | <b>Sähköisen arkistopalvelun kustannukset ja kehitysrahoitus</b> | <b>Muutokset metatietopalveluun</b> | <b>Muutokset aineistojen käyttöpalveluihin</b> | <b>Kustannukset yhteensä</b> |
|--------------|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------|
| 2023         | 210 000                                   | 500 000                                                          | 250 000                             | 150 000                                        | 1 110 000                    |
| 2024         | 262 500                                   | 500 000                                                          | 255 000                             | 153 000                                        | 1 170 500                    |
| 2025         | 262 500                                   | 271 000                                                          | 260 100                             | 156 060                                        | 949 660                      |

<sup>6</sup> Lähde: Kansallisarkiston muistio ” Kansallisarkiston digitaalisten palveluiden käytön laajentaminen ”

<sup>7</sup> Laskentaperusteena on käytetty 3500 € / kk bruttopalkkaa. Sivukulukertoimena on käytetty kerrointa 1,25.

|      |         |         |         |         |           |
|------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| 2026 | 262 500 | 271 000 | 265 302 | 159 181 | 957 983   |
| 2027 | 262 500 | 271 000 | 270 608 | 162 365 | 966 473   |
| 2028 | 367 500 | 351 000 | 276 020 | 165 612 | 1 160 132 |
| 2029 | 341 250 | 271 000 | 281 541 | 168 924 | 1 062 715 |
| 2030 | 446 250 | 271 000 | 143 586 | 86 151  | 946 987   |
| 2031 | 498 750 | 271 000 | 146 457 | 87 874  | 1 004 082 |
| 2032 | 498 750 | 271 000 | 149 387 | 89 632  | 1 008 769 |
| 2033 | 551 250 | 351 000 | 152 374 | 91 425  | 1 146 049 |
| 2034 | 551 250 | 271 000 | 155 422 | 93 253  | 1 070 925 |
| 2035 | 603 750 | 271 000 | 158 530 | 95 118  | 1 128 398 |

Sähköisen arkistopalvelun kehityskustannukset jakaantuvat toiminnan alkuvaiheeseen sekä myöhemmässä vaiheessa toteutettavien kehitystarpeiden rahoitukseen. Arvioitujen henkilöstökustannusten nousu pohjautuu arvioon Kansallisarkiston palveluja käyttävien asiakkaiden määrän sekä palveluun siirrettävien aineistokokonaisuuksien kehityksestä. Oletettavaa on, että erityisesti toimijoihin kohdistuvia tuki- ja ohjeistuspalveluja joudutaan tuottamaan organisaatioiden suorittaessa ensimmäisiä aineistosiirtoja palveluihin. Organisaatiokohtaisen tuen määrä luonnollisesti vähenee jonkin verran sitä mukaa, kun organisaatiot oppivat palvelua säännönmukaisesti hyödyntämään. Tuki- ja neuvontapalveluiden myöhempien vaiheiden kustannuskehitykseen voidaan vaikuttaa ennen kaikkea palvelun helppokäyttöisyydellä sekä selkeillä ohjeistuksilla.

Kuten yllä olevasta taulukosta voidaan havaita, niin vuosittainen määrärahatarve vaihtelee miljoonan euron molemmin puolin. Keskimääräisesti määrärahatarvearvio määritellyllä ajanjaksolla on 1 052 513 euroa per vuosi. Arvioidun määrärahatarpeen kokonaismäärä 13 vuoden aikaperiodille on noin 13,7 miljoonaa euroa.

#### *Vaikutukset sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle*

##### *Kanta-palvelu*

Kanta tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon digitaalisia palveluja, jotka hyödyttävät kansalaisia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita. Kanta-palvelujen käyttäjiä ovat kansalaiset, apteekit, terveydenhuolto ja sosiaalihuolto. Sekä julkisen terveydenhuollon että yksityisen terveydenhuollon palveluntuottajat käyttävät Kanta-palveluja. Kanta-palveluja ovat Omakanta, reseptipalvelu, lääketietokanta, potilastiedon arkisto, vanhojen potilastietojen arkistointi, sosiaalihuollon asiakastiedon arkisto, terveydenhuollon todistusten välitys sekä Kelain-palvelu.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (784/2021) velvoittaa kaikki julkiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunantajat tallentamaan asiakas- ja potilastiedot valtakunnallisiin arkistointipalveluihin. Potilastiedon arkistoon ovat tällä hetkellä liittyneet kaikki julkisen terveydenhuollon palvelunantajat, joitakin valtiollisista organisaatioita lukuun ottamatta sekä suurin osa yksityisen terveydenhuollon palvelunantajista. Sosiaalihuollon asiakastiedon arkistoon on voinut liittyä vuodesta 2018 alkaen ja organisaatiot liittyvät sinne parhaillaan. Tavoitteena on, että Kanta-palveluihin tallennettaisiin kattavasti kaikkien organisaatioiden asiakas- ja potilastiedot.

Kanta-arkistoissa tällä hetkellä olevien tietojen määrästä ei ole tarkkaa tietoa. Potilastiedon arkistoon on 31.10.2021 mennessä arkistoitu 2 606 189 407 asiakirjaa. Arkistoitavia (pysyvästi säilytettäviä) niistä on tällä hetkellä n. 5–7 %:n suuruinen otos. Kaikki Kanta-arkistoon siirretyt ns. vanhat potilastiedot ovat arkistoitavia. Sekä potilas- että asiakasasiakirjojen osalta suunnitellaan uuden arvonmäärityksen tekemistä. Tämä voi vaikuttaa myös arkistoitavien tietoaineistojen määrään, erityisesti jos myös kuvantamistallenteita määrätään arkistoitaviksi.

Kun tulevaisuudessa toivottavasti kaikki muodostuvat potilas- ja asiakastiedot tallentuvat Kanta-arkistoihin ja jos sinne siirretään myös ns. vanhat tiedot, jää kuntien/hyvinvointialueiden vastuulle ainoastaan analogiset potilas- ja asiakastiedot. Kansallisarkiston tekemän arvion mukaan julkishallinnon sote-organisaatioiden hallussa on arviolta 410 hyllykilometriä analogisia tietoaineistoja. Näistä 264 hyllykilometriä on potilasasiakirjoja ja 32 hyllykilometriä röntgenkuvia, sosiaalihuollon asiakasasiakirjoja 40 hyllykilometriä ja 60 hyllykilometriä hallinnollisia aineistoja. Analogisia asiakirjoja on 1800-luvulta vuoteen 2021 saakka. Pysyvästi säilytettävien osuus ei ole tiedossa. Vanhimmat tiedot ovat pääsääntöisesti arkistoitavia/pysyvästi säilytettäviä, uusimmista tiedoista arkistoitavia potilas- ja asiakasasiakirjoja on n. 5–10 prosenttia. Olettavasti arkistoitavia/pysyvästi säilytettäviä analogisista asiakirjoista on joitakin kymmeniä hyllykilometrejä.

Sosiaali- ja terveysministeriö sekä Kansallisarkisto ovat neuvotelleet Kelan kanta-arkistosta jonkin aikaa. Kela on laatinut kustannusarvion siitä, mitä hyvinvointialueiden asiakirjojen siirrostä Kansallisarkistoon aiheutuisi. Siirtotoiminnallisuuden hinnaksi on arvioitu 0,5 miljoonaa euroa ja tämä olisi nimenomaan arkistolain muutoksesta aiheutuvaa kuluja. Siirtymäajaksi on arvioitu tarvittavan aikaa aina vuoteen 2027 asti.

Myös asiakirjojen säilytysaikojen muutoksesta, hävittämisestä ja arkistointikelpoiseen muotoon saattamisesta syntyy Kelan arvion mukaan kustannuksia noin 1,5 milj. euroa, mutta näiden kulojen nähdään liittyvän enemmän sote-tiedonhallintasäädösten kokonaisuudistukseen. Sosiaali- ja terveysministeriö on tehnyt yllä olevista kustannuksista julkisen talouden suunnitelmaesityksen (JTS-esitys) valtiovarainministeriölle, jossa molemmat kuluerät kohdistettaisiin Kelan Kanta-palveluiden kehitykseen varatulle momentille (33.01.25). Näin ollen myöskään arkistolainsäädännön uudistuksesta aiheutuvat kulut eivät Kanta-palvelujen osalta kohdistuisi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Selvityksen yhteydessä kerättyjen tietojen perusteella menettelytapa on myös hyväksytty valtiovarainministeriön toimesta.

*Sääntelyn yritys- ja innovaatiovaikutukset*

Työ- ja elinkeinoministeriön tuottaman innovaatiovaikutusten arvioinnin pilotin mukaan yritys-vaikutusten huomiointi säädösvalmistelussa edellyttää innovaatiomyönteisen sääntelyn perusperiaatteiden huomioon ottamista vaikutustenarvioinnissa.<sup>8</sup> Arvioinnin työkaluja ovat tutkimus- ja innovaatiovaikutusten pikatesti,<sup>9</sup> Euroopan komission tutkimus- ja innovaatiovaikutusten analyysityökalut<sup>10</sup> sekä varsinaisen lain täytäntöönpanovaiheen työkalut.<sup>11</sup> Innovaatiovaikutusten pikatestissä hallituksen esitys sai 5/20 pistettä, eli esityksen innovaatiovaikutusarvo yrityksille ei ole kovin korkea. Osittaisia innovaatiovaikutuksia voitiin tunnistaa palveluiden kehittämisen, teknologioiden soveltamisen ja tuotteiden ja palveluiden keskinäisten ominaisuuksien osalta. Esitys vaikutti merkittävästi kannusteisiin ja mahdollisuuksiin tehdä yhteistyötä eri toimijoiden välillä (esimerkiksi tiedon jakaminen ja hyödyntäminen sekä rajapinnat).

Ehdotettuun sääntelyyn liittyy liiketoimintamahdollisuuksia, mitä nykyiselläänkin arkistoinnin ja tiedonhallinnan kentällä toteutetaan. Arkistointi ja erityisesti sähköinen arkistointi arkistolaisia soveltavien toimijoiden sekä sen ulkopuolisten toimijoiden keskuudessa on datamäärän eksponentiaalisesti kasvaessa jatkuvasti suurempi liiketoiminnan muoto. Tietojenkäsittely ja tiedonhallinta, datan säilytys ja säilytystilan tarjoaminen, tiedon siirrot ja tarjoaminen tarjoaa laajoja mahdollisuuksia, eikä siinä sovi unohtaa vanhemman jarkistoidun ja arkistoon siirretyn tiedon käsittelyä.

Kansallisarkisto hankkii sähköistä arkistointipalvelua tuottavien tietojärjestelmien ylläpito- ja sovelluskehitystyötä CSC Tieteen tietotekniikan keskus Oy:ltä. Kansallisarkiston palvelutuotantoon ja ylläpitoon verrattuna huomattavasti suuremmat yritysvaikutukset tulevat tiedonhallinnan ja arkistoinnin tehtävien järjestämisestä arkistotoimijoissa ja tiedonhallintayksiköissä. Näitä ovat esimerkiksi erilaisten säilytys- ja tiedonhallintajärjestelmien tarjoaminen ja kehittäminen sekä arkistovaiheeseen siirtyneiden asiakirjojen säilytys ja siirtokuntoon saattaminen. Arkistoinnin tehtävät ovat luonteeltaan julkisen hallinnon avustavia tai hallinnollisia tehtäviä. Tällaisten tehtävien siirtäminen yksityisen hoidettavaksi ei ole aina mahdollista ilman erityistä valtuuttavaa säännöstä. Tällaisia säännöksiä on arkistointiin liittyen esimerkiksi tiedonhallintalain 19 § :ssä, jossa sähköiseen muotoon muuttamisen tehtävä on annettavissa ulkopuolisen tahon hoidettavaksi.

Kansallisarkistolle ehdotettu määräysvalta tulee vaikuttamaan liiketoimintamahdollisuuksiin, esimerkiksi sähköisen arkistoinnin muoto ja tähän muotoon tietojen muuttaminen, vaikuttaa siihen, miten yritykset kehittävät arkistointiratkaisuja. Nykyisenkin arkistolain aikana esimerkiksi Sähkö2-määräys on ohjannut merkittävästi arkistointia ja tiedonhallintajärjestelmien kehitystä, myös vaatimustenmukaisuuden osoittamiseen on kehittynyt liiketoimintaa. Liiketoimintaa, joka

---

<sup>8</sup> Salminen ym. (2020). *Innovaatiomyönteisen sääntelyn nykytila ja hyvät käytännöt*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:27.

<sup>9</sup> Sama.

<sup>10</sup> European Commission. Better Regulation Toolbox, Tool #21 Research and Innovation Tool.

<sup>11</sup> Armstrong, H. et al (2020) Regulator Approaches to Facilitate, Support and Enable Innovation.

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/861078/regulator-approaches-facilitatesupport-enable-innovation.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/861078/regulator-approaches-facilitatesupport-enable-innovation.pdf). Salminen ym. (2020). *Innovaatiomyönteisen sääntelyn nykytila ja hyvät käytännöt*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:27.

<sup>11</sup> Sama.

<sup>11</sup> European Commission. Better Regulation Toolbox, Tool #21 Research and Innovation Tool.

<sup>11</sup> Armstrong, H. et al (2020) Regulator Approaches to Facilitate, Support and Enable Innovation.

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/861078/regulator-approaches-facilitatesupport-enable-innovation.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/861078/regulator-approaches-facilitatesupport-enable-innovation.pdf).



on jo nähtävissä ja olemassa asiakirjahallinnon saralla on tekoälyn ja automaation, sekä analysoinnin tuomat mahdollisuudet. Esimerkkinä automaattinen metatiedottaminen, luokittelu ja järjestäminen koneluettavan tiedon perusteella. Tietojärjestelmiin, automaattisiin prosesseihin liittyen on myös aloitettu erilaisia lainsäädäntöhankkeita. Automaattiselle päätöksenteolle on nykyllä lainsäädännössä esteitä, joita tulee mahdollisuuksien mukaan poistaa. Arkistoidun tiedon osalta automaattisen käsittelyn ja päätöksenteon mahdollisuuksia voisi liittyä esimerkiksi tietojen antamiseen, mikä ei tällä hetkellä ole sallittua.

Arkistolaki velvoittaa arkistoimaan asiakirjallista kulttuuriperintöä jälkipolville turvalla tavalla. Muiden kuin arkistolakia soveltavien tahojen keskuudessa tämä ei ole velvoite, vaan oikeus, jota toteutetaan vaihtelevasti. Vähintään yhtä tärkeää arvokkaiden tietojen säilymisen ohella on niiden saatavuuden edistäminen ja turvaaminen. Saatavuuden edistämistä on toteutettava salassapito- ja tietosuojahuomioiden. Saatavuus, datan avoimuus ja tiedon vapaa liikkuvuus on EU:n yksi perustavoitteista. Tätä on viime vuosina edistetty merkittävästi lainsäädäntöhankkeilla.

Syynä näihin hankkeisiin on erityisesti datan avoimuuden ja saatavuuden vaikutukset innovaatioihin ja liiketoimintaan. Osana datan avoimuutta tulee arvioida arkistoitujen aineistojen mahdollisimman laajaa hyödyntämistä. Liiketoimintamahdollisuudet, joita arkistoitujen aineistojen analysointi ja hyödyntäminen mahdollistavat, ovat kiistattomat, mutta vaikeita ennalta arvioida. Arkistollisen arvon määrittäminen tehdään usein historiallisen tutkimuksen näkökulmasta ja kulttuurihistoriallisen arvon näkökulmasta, mutta arvoa voidaan nähdä myös liiketoiminnan kannalta. Tutkimus, jossa hyödynnetään arkistoaineistoja, voi tietysti tuottaa myös liiketoimintaa. Aineiston saatavuuteen liittyy myös digitoituliiketoiminta, joka on jo kohtalaisen suurta. Tietoturvan toteuttaminen sekä aineistojen tietoturvallinen hävittäminen, minkä katsotaan kuuluvan arkistotoimeen, on myös liiketoimintamahdollisuuksien piirissä.

#### *Viranomaisten toimintaan kohdistuvat vaikutukset*

Arkistolain sääntely koskee koko julkishallintoa. Uusi arkistolaki edistää ja selkeyttää viranomaisten sähköistä arkistointia ja nostaa oleelliseksi tietojen eheydestä, luottamuksellisuudesta ja todistusvoimaisuudesta huolehtimisen. Viranomaisten arkistotoimijoina on vastattava asiakirjojensa säilyttämisestä ennen asiakirjojen siirtoa arkistoon, huolehtia arkistoinnin kannalta tarpeellisten metatietojen liittämistä arkistoitavaan asiakirjaan sen elinkaaren aikana, ylläpitää kuvausta asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi arkistotiloissaan ja tietojärjestelmissään arkistoiduista asiakirjoista sekä säilytettävä arkistoitavia asiakirjoja muuttumattomina, eheinä ja todistusvoimaisina.

Laissa annettava arkistotoimen ohjaus luo edellytykset hallita tiedon elinkaarta kokonaisuutena, ja tekee arkistoinnin sääntelystä ymmärrettävää ja yhteentoimivaa muun julkishallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kanssa, mikä helpottaa julkishallinnon arkistotoimen hoitamista. Muun sääntelyn kanssa yhteensovitettavat, yhteentoimivat ja johdonmukaisesti käytetyt käsitteet selkeyttävät toimijoiden vastuuta ja työnjakoa.

Laajaa toimijajoukkoa koskeva Kansallisarkiston määräysvalta keskittyy arkistoinnin kannalta keskeisiin toiminnallisiin ja teknisiin vaatimuksiin, kuten metatietoihin ja tiedostoformaatteihin. Uudistetun arkistolain nojalla arkistotoimi palvelee paremmin myös niitä tavoitteita, joita julkisuuslainsäädännössä asetetaan. Arkistotoimen vastuisiin kuuluu olennaisesti saatavuuden edistäminen, mikä parantaa tietojen avoimuutta.

Sopimista asiakirjojen siirtämisestä arkistoon yksinkertaistetaan. Etenkin keskitetyistä tietovarannoista vastuulla olevan viranomaisen on helpompi järjestää tietojen siirto kokonaisuutena

kuin järjestelmässä ylläpidettävien tietojen siirtäminen jokaisen yhteistä tietovarantoa hyödyntävän tiedonhallintayksikön osalta erikseen. Tämä helpottaa monen toimijan toimintaa ja mahdollistaa prosessien yhtenäistämistä. Esimerkiksi opetustoimen tietovarantoa hallinnoi Opetushallitus, joka voisi jatkossa siirtää yhteisesti tietovarannon arkistoitavat tiedot Kansallisarkistolle oppilaitosten puolesta.

Asiakirjojen sähköisen siirron laajentamista tuetaan lainsäädännössä nimenomaisesti mahdollistavalla sääntelyllä. Laaja julkishallinnon toimijajoukko, kunnat, hyvinvointialueet, kuntien ja hyvinvointialueiden liikelaitokset, seurakunnat, yliopistot ja osa valtion liikelaitoksista voivat siirtää jatkossa aineistonsa Kansallisarkiston palveluun sen sijaan että ne järjestäisivät arkistoinnin itse.

Jatkossa arkistoitavia asiakirjoja arvioitaisiin laissa säädetyin, yhdenmukaisin kriteerein mikä selvittää Kansallisarkiston seulontapäätösten tekemisedellytykset viranomaisille. Kriteereiden perusteella arvoltaan merkittäviksi katsotut asiakirjat arkistoitaisiin. Kriteereitä päätöksille ovat etenkin tehtävän merkittävyys, toimintaympäristöön ja toimintaprosessiin liittyvät tekijät, sekä tietosisältöön ja käyttötarpeisiin liittyvät tekijät.

Kansallisarkisto ei jatkossa arvioisi asiakirja- tai toimijakohtaisesti asiakirjoja, joilla mahdollisesti on kulttuurihistorian tai todistusvoimaisuuden kannalta sellaista arvoa, jonka perusteella ne tulisi säilyttää edelleen myös analogisessa muodossa digitoinnin jälkeen. Tämän arvion tekisi itse toimija, joka on muuttanut tai muuttamassa asiakirjat sähköisiksi. Näillä toimijoilla on paras asiakirjan sisällön tuntemus. Kansallisarkisto antaisi kuitenkin määräyksiä niistä tekijöistä, joiden perusteella toimijat kykenisivät paremmin arvioimaan asiakirjojen olomuotoon liittyvää kulttuurihistoriallista arvoa.

#### *Vaikutukset viranomaisten ylläpitämiin tietovarantoihin*

Lakiehdotuksen mukaan arkistointi tarkoittaisi asiakirjojen säilyttämistä mutta myös asiakirjojen liittämistä arkistoitavaan tietovarantoon. Tämä ei toisi varsinaista muutosta nykytilaan, sillä arkistoitavia/pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja on tullut käsitellä arkistoinnin kannalta kestävin ratkaisuin. Arkistoitavat tiedot ovat säilytysvaiheessaan osa arkistotoimijan tietovarantoa, mikä on määritelty tiedonhallintalain 2 §:ssä, mutta säilytysvaiheen päättyessä niistä tulee muodostaa oma arkistoitava tietovaranto. Näin on toimittu myös nykyisin, on tiedettävä mitkä asiakirjat siirretään esimerkiksi analogisina viranomaisen arkistotilaan, mitkä tuhoetaan tai mitkä sähköiset asiakirjat merkitään arkistoitavaksi.

Lakiehdotuksen 14 §:ssä säädetään sekä sähköisten asiakirjojen siirtovelvollisuudesta (valtion viranomaiset) että tällaisten asiakirjojen siirto-optiosta (muut julkishallinnon toimijat). Valtion viranomaisilla on ollut jo pidempään velvoite siirtää arkistoitavat asiakirjat Kansallisarkistolle, minkä seurauksena useat valtion viranomaiset ovat toteuttaneet viimeisen kymmenen vuoden aikana sähköisten asiakirjojen siirtoja Kansallisarkistolle. Valtion viranomaisten osalta sääntely ei aseta uusia vaatimuksia tietovarannoille.

Muille julkisen hallinnon toimijoille arkistoitavien asiakirjojen siirto Kansallisarkistolle tulisi olemaan uutta toimintaa, koska toistaiseksi nämä tahot eivät ole voineet siirtää sähköisiä asiakirjojaan Kansallisarkistolle. Keskeinen vaatimus Kansallisarkistoon siirtämisessä on kyvykkyys muodostaa siirrettävät asiakirjat ja niitä koskevat arkistometatiedot Kansallisarkiston vaatimusten mukaiseen siirtoarkenteeseen. Vaaditun siirtoarkenteen muodostaminen voidaan toteuttaa siirtävän organisaation tietovarannossa, jolloin tietovarantoon tulisi kehittää vaaditut siirtotoiminnallisuudet. Kyse on kertaluonteisesta kehitystyöstä. Useisiin julkisessa hallinnossa

käytettyihin asianhallinnan tuotteisiin on jo aloitettu kehittämään siirron mahdollistavia toimintoja valtionhallinnon organisaatioita varten.

Vaadittu siirtorakenne voidaan muodostaa myös manuaalisesti, mikä on tarkoituksenmukainen ratkaisu erityisesti niissä tapauksissa, joissa aineisto on vanhempaa, eikä sillä ole elinkaaren aikana muodostuneita arkistollisia metatietoja. Tyypillisesti esimerkiksi vanhoista rekistereistä, tietokannoista tai erilaisista dokumenttikokoelmista voidaan muodostaa siirtopaketti kuvailemalla siirrettävät kokonaisuus takautuvasti hyödyntäen olemassa olevaa dokumentaatiota. Käytännössä kuvailun tuottamiseen on monia vaihtoehtoja. Kansallisarkisto on kehittänyt sähköisen arkistoinnin siirtokäyttöliittymää, jotta metatiedottaminen voidaan toteuttaa myös käyttöliittymässä.

Siirtäminen ei edellytä rajapintaratkaisujen kehittämistä siirtävissä järjestelmissä. Kansallisarkisto tarjoaa verkkokäyttöliittymän, joka edellyttää vahvaa tunnistautumista ja jossa siirron voi toteuttaa ilman rajapintaratkaisuja.

Yhä useammin hallinnossa käytettävät tietojärjestelmät ja tietovarannot ovat yhteisiä. Siirtäjänä voi toimia tietojärjestelmästä tai tietovarannon hallinnoinnista vastaava taho. Siirtomuotoon muuttamisesta, siirron toteuttamisesta ja siitä aiheutuvista kustannuksista koskeva sopiminen on syytä huomioida yhteiseen tietovarantoon liittyvien toimijoiden kesken mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tärkeintä on huomioida, että siirron kohteena voi olla toisen rekisterinpitäjän/arkistotoimijan aineisto. Menettelytavassa on nähtävä suuria kustannushyötyjä ja käytännön järjestelyjen sujuvoittavuutta, koska jokaisen yhteisen tietovarannon toimijan ei tarvitsisi irrottaa omia tietojaan järjestelmästä siirtoa varten ja sopia aineiston siirrosta erikseen. Esimerkiksi kunnan, joka on liittynyt yhteiseen tietovarantoon, tulee huomioida näissä varannoissa hallittavat tiedot tiedonhallintaa ja arkistointia koskevilla suunnitelmissaan, mutta kun siirtoa Kansallisarkistolle aletaan valmistella, voivat kunta ja Kansallisarkisto sopia, että nämä tiedot siirretään erikseen. Kansallisarkiston tulee ottaa laajasti huomioon eri puolilla sijaitsevat ja hallitut siirtovelvoitteiden piirissä olevat aineistot, jotta kaikki tulee siirrettyä.

#### *Tekniset vaikutukset*

Kansallisarkiston määräysvalta keskittyy jatkossa arkistoinnin kannalta keskeisiin teknisiin vaatimuksiin, esimerkiksi rekisteröinnin ja luetteloinnin sijaan arkistoinnin metatietoihin. Lakiehdotus selventää arkistotoimen hoitoa ja arkistoinnin toimenpiteitä koko asiakirjan elinkaaren ajalta. Arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon arkistotoimijoiden muussa tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien suunnittelussa. Arkistointiin liittyviä toimenpiteitä suoritetaan osana tiedonhallintaa ja asiakirjan käsittelyssä luodaan liitokset asiakirjojen ja kontekstinsa välille etenkin metatiedoin, mikä on arkistointimuotoon liittyvien seikkojen ohella keskeisiä arkistoinnin vaatimuksia. Metatiedot kaikissa vaiheissa ovat arkistojen kannalta elintärkeitä, sillä ne kiinnittävät asiakirjat kontekstiinsa, esimerkiksi toimijoihin ja toimintoihin, sekä luovat niille järjestyksen. Vaatimukseen kuuluu näiden yhteyksien luotettava säilyttäminen muuttumattomana ja arkistoitavuuden varmistaminen. Arkistoinnin metatietoja muodostuu jo asiakirjan elinkaaren alkuvaiheessa ja koko sen elinkaaren aikana. Tiedonhallintalain 26 §:ssä on säädetty asiarekisteriin merkittävistä yksilöintitiedoista, jotka olisivat osa arkistoinnin metatietoja. Kansallisarkisto on antanut SÄHKE-määräyksiä, joilla on pyritty varmistamaan arkistoinnin metatietojen muodostuminen tietojärjestelmissä hallitusti asiakirjan elinkaaren aikana. Näiden vaatimusten perusteella arkistoinnin metatietovaatimukset on huomioitu keskeisiltä osin tietojärjestelmissä jo tällä hetkellä. Lainsäädännöllä mahdollistetaan se, että Kansallisarkisto voisi jatkossa määrätä muista arkistoinnin metatiedoista, jotka täydentävät ja rikastavat näitä metatietoja. Tavoitteena olisi, että metatietojen täydentäminen ei edellyttäisi tietojärjestelmiin muutoksia, vaan metatietojen täydentäminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siirron yhteydessä.

Lakia soveltavien toimijoiden tulee vastata siitä, että arkistoitavaksi säädetty tai lain nojalla arkistoitavaksi päätetyt asiakirjat ovat siirrettävissä arkistoon ja vähintään muutettavissa pitkäaikaisen säilytyksen kestävään tiedostoformaattiin. Kansallisarkiston tulee antaa riittävät määräykset ja ohjeet siitä, mikä on hyväksyttävissä arkistointimuodoksi, tekniseksi formaatiksi, mikä kestää ja voi pysyä eheänä, muuttumattomana ja todistusvoimaisena ajan saatossa. Tarkempien muotoa koskevien määräysten antamisessa tulee huomioida, että muoto on saatavuuden ja asiakirjan käytettävyyden kannalta hyvä. Kansallisarkisto on aiemmin ohjeistanut ja määrännyt siirrettävien asiakirjojen tiedostoformaateista SÄHKE-määräyksissä, seulontapäätöksissä ja aineistojen siirto-ohjeissa. Sähköisen arkistoinnin palvelun kehittäminen viimeisten vuosien aikana on mahdollistanut, että Kansallisarkisto on voinut laajentaa merkittävästi hyväksytyjen tiedostoformaattien joukkoa. Tavoitteena on, että tiedostoformaattien muunnoksia ei tarvitse tehdä ennen siirtoa Kansallisarkistoon, vaan asiakirjat voidaan vastaanottaa pääosin niiden natiiviformaatissa.

Ehdotettavan lain 14 §:n mukaan asiakirjojen ja arkistometatietojen siirtotapa on sähköinen, mikä tarkoittaa sitä, että asiakirjat, jotka siirretään Kansallisarkistolle, otetaan vastaan vain sähköisessä muodossa ja sähköisen kanavan välityksellä. Tämä voi edellyttää asiakirjojen muuttamista paperisesta sähköiseen muotoon.

Toimijoiden on huolehdittava, että tietoaineisto on saatavilla ja hyödynnettävissä yleisesti käytettävässä koneluettavassa muodossa kuvailutietoineen, jos tietoaineisto voidaan saattaa alkuperäisestä muodosta suoraan koneluettavaan muotoon. Ehdotetussa laissa asiakirjojen arkistointisuunnittelu olisi jatkossa osa tiedonhallintamallia, eikä sitä nimettäisi erikseen. Suunnitelma tulisi voida jalkauttaa järjestelmätasolle yksityiskohtaisempana määrittämisinä. Arkistointia koskevaan suunnitteluun tulisi sisältyä asiakirjat, säilytys- ja arkistointimuoto, tieto missä ja miten asiakirja säilytetään sekä säilyttämiseen ja siirtämiseen liittyvät toimenpiteet ja aikataulut sekä tarvittavat säilytysajat (sekä kokonaissäilytysaika että myös mahdolliset säilytysajat ennen eri seulontatoimenpiteitä).

Suunnitteluvuorollisuutta myös täsmennettäisiin suhteessa tiedonhallintalakiin, mutta säännöksen tarkoituksena ei ole luoda päällekkäistä suunnitteluvuoroitusta. Säilytysajan määrittelyä koskevassa suunnitelmassa listattaisiin asiakirjatyypeittäin ja luokittain viranomaisen asiakirjat ja tiedot, ja määritettäisiin niille säilytysajat. Arkistometatietojen kerääminen ja liittäminen arkistoitavaan asiakirjaan tarkoittaa, että toimijallatulee olla tekninen ratkaisu asiakirjojen ja metatietojen hallintaan.

#### *Vaikutukset Kansallisarkistolle*

Kansallisarkiston tuottaman Sähköisen arkistopalvelun (SAPA-palvelu) lähtökohtana on ollut saavuttaa Kansallisarkistolle kyvykkyys tarjota valtionhallinnon arkistoitavien tietoaineistojen arkistointi- ja vastaanottopalvelu. SAPA-palvelun suurin hyöty on ollut, että palvelu mahdollistaa digitaalisten tietoaineistojen siirtämisen, säilyttämisen ja arkistoinnin keskitetysti ja tietoturvallisesti. SAPA-palvelun mahdollistaa suurilta osin SAPA-järjestelmäkokonaisuus (SAPA-alusta). Arkistolain uudistamisen yhteydessä on lain soveltamisalaa tarkoitus laajentaa kattamaan useampia asiakasorganisaatioita (tiedonhallintayksiköitä). Uusin toimijoiden laajentuva siirtovelvoite/siirtomahdollisuus koskisi asiakirjoja, jotka tulevat uuden lain voimaantultua arkistoitaviksi. Uuden arkistolain tavoiteaikataulu on, että se tulisi voimaan 1.1.2023

Palvelun laajentamisella on vaikutuksia järjestelmäarkkitehtuuriin ja teknologisiin ratkaisuihin. Lisäksi uusia kehitystarpeita todennäköisesti ilmenee myös mm. siirtorakenteisiin palvelun

asiakaskunnan laajetessa. Alla olevassa taulukossa on listattu keskeisiä tiedossa olevia vaikutuksia SAPA-alustakehitykseen liittyen.<sup>12</sup>

Taulukko 1: Tiedossa olevat vaikutukset SAPA-alustakehitykseen

| KEHITETTÄVÄ KOHDE                           | MUUTOKSET                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Aktiivinen verkkoliikenteen valvonta</b> | Palvelu toimii VY-verkossa ja internet-laajennus vaatii aktiivisen verkkoliikenteen valvonnan.                                                                                            |
| <b>Käyttäjän tunnistaminen</b>              | VIRTU:n lisäksi suomi.fi -tunnistautuminen käyttöön                                                                                                                                       |
| <b>Käyttäjähallinta</b>                     | Käyttäjähallinnan prosesseihin muutokset johtuen uudesta tavasta tunnistautua.                                                                                                            |
| <b>Käyttöliittymä</b>                       | Rinnakkaisen käyttöliittymän tekeminen ja sen kytkeminen vaihtoehtoisesti KY-verkkoon <sup>13</sup> tai internetiin.                                                                      |
| <b>Edustakone</b>                           | Käyttöliittymän taustalle uuden edustakoneen hankkiminen ja kehitystyö. Järeä eriyttäminen SAPA:n muusta ympäristöstä.                                                                    |
| <b>Jakelukappalerajapinnan muutokset</b>    | Jakelukappalerajapintaan kohdistuu suuria muutoksia. Tässä suuri vaikutus on sillä, miten vastaanotettuja tietoaineistoja on tarkoitus tarjota asiakkaille käytettäväksi (katseluyhteys). |
| <b>Prosessointiketjujen muutokset</b>       | Suurella todennäköisyydellä on tarve muuttaa vastaanotetun tietoaineiston prosessointisääntöjä ja muokata kevyesti vastaanotettavien tietoaineistojen rakennetta. <sup>14</sup>           |

Kansallisarkiston esittämä tavoitteellinen kehitysaikataulu SAPA-alustan osalta jaksottuu vuosille 2022—2025. Suunnitelman mukaan ensimmäiset pilottisiirrot uusilta palvelunkäyttäjiltä ajoittuisivat vuodelle 2024. Alla olevassa taulukossa on esitetty Kansallisarkiston tuottama arvio uusien palvelukäyttäjien määrän sekä aineistomäärien kehityksestä.

Taulukko 2: Uusien asiakkuuksien arvioitu jaksottuminen 2024—2029<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Lähde: Kansallisarkiston laatima muistio ”SAPA-alustan laajentaminen muuhun julkishallintoon”, 22.12.2021

<sup>13</sup> <https://www.telia.fi/yrityksille/infrapalvelut/yritysverkko/ky-verkko>

<sup>14</sup> Tarkoittaen kevyttä muuttamista - ei esimerkiksi täysin uusien tietorakenteiden kehittämistä.

<sup>15</sup> Lähde: Kansallisarkiston laatima muistio ”SAPA-alustan laajentaminen muuhun julkishallintoon”, 22.12.2021

| VUOSI | ASIAKKUU-<br>DET                                              | KUMULATIIVINEN<br>ASIAKASMÄÄRÄ | SIIRTOJEN<br>MÄÄRÄ<br>PER VUOSI | KUMULATIIVINEN<br>DATAMÄÄRÄ<br>(Teratavuina) |
|-------|---------------------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|----------------------------------------------|
| 2024  | Pilottisiirtäjät                                              | 1—4                            | 1—4                             | 1—4                                          |
| 2025  | Ensimmäiset siirrot suurilta organisaatioilta                 | 2—8                            | 1—10                            | 1—10                                         |
| 2026  | Siirtoja suurilta organisaatioilta                            | 5—15                           | 5—25                            | 5—25                                         |
| 2027  | Ensimmäiset siirrot pieniltä ja keskiuurilta organisaatioilta | 10—30                          | 10—30                           | 10—30                                        |
| 2028  | Uusia asiakkaita kaiken kokoisista organisaatioista           | 20—60                          | 20—60                           | 20—60                                        |
| 2029  | Ensimmäiset siirrot keskitetyistä tietovarannoista            | 30—80                          | 40—100                          | 40—100                                       |

#### *Tiedonhallintalain mukaiset vaikutustenarvioinnit*

Tiedonhallintalain 5 §:ssä säädetään tiedonhallintamallista ja muutosvaikutusten arvioinnista. Suunniteltaessa tiedonhallintamallin sisältöön vaikuttavia olennaisia hallinnollisia uudistuksia ja tietojärjestelmien käyttöönottoa tiedonhallintayksikössä on arvioitava näihin kohdistuvat muutokset ja niiden vaikutukset suhteessa tiedonhallinnan vastuisiin, 4 luvussa säädettyihin tietoturvallisuusvaatimuksiin ja -toimenpiteisiin, 5 luvussa säädettyihin tietoaineistojen muodostamista ja luovutustapaa koskeviin vaatimuksiin, 6 luvussa säädettyihin asianhallinnan ja palvelujen tiedonhallinnan vaatimuksiin sekä muualla laissa säädettyihin asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon, suojaan ja tiedonsaantioikeuksiin. Tiedonhallintayksikön on tiedonhallinnan muutosten arvioinnissaan otettava huomioon tietovarantojen yhteentoimivuus sekä niiden hyödynnettävyys tietoaineistoja muodostettaessa ja käytettäessä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedonhallintamallissa kuvataan ministeriön muodostaman tiedonhallintayksikön tiedonhallinnan vastuut, tiedonhallinnan prosessit, tietovarannot ja tietojärjestelmät, tiedonohjaussuunnitelma sekä tiedonhallinnan tietosuoja ja tietoturvallisuus. Tiedon-

hallintamalli koskee erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön sekä OKM:n alaisten toimikuntien tiedonhallintaa sekä toimintaprosesseja. Kansallisarkisto on puolestaan oma tiedonhallintayksikkönsä. Kansallisarkisto vastaa sähköisen arkistoinnin palvelun kehittämisestä ja palveluntarjoamisesta. Kansallisarkisto vastaa tuoteomistajana sähköisessä arkistopalvelussa hyödynnettävästä SAPA-alustasta sekä liittyvistä palveluista, joilla hallitaan kontekstimetatietoja sekä mahdollistetaan katseluvhdevs SAPA-alustalle siirrettvihin tietoaineistoihin. Lakiehdotus ei merkitse muutosta tiedonhallinnan vastuisiin Kansallisarkiston ja opetus- ja kulttuuriministeriön välillä.

Tiedonhallintalain 4 luvun tietoturvallisuusvaatimusten osalta voidaan todeta, että sähköisen arkistoinnin palveluun tulee io palvelun nykvisessä käytössä kertymään ajan myötä erittäin suuri määrä viranomaisten tietoaineistoa, jossa on mukana paljon erilaisia henkilötietoia ja erityyppisiä tietoja koskien hyvin vaihtelevia viranomaistehtäviä. Palvelu tulee sisältämään mm. paljon erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja. Kansallisarkistossa on toteutettu yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukainen vaikutustenarviointi, jossa merkittävimpänä riskinä on palvelussa säilytettävän tietoaineiston kertyminen. Vaikutustenarvioinnissa tehdyn riskiarvion perusteella on määritetty tarvittavat tietoturvallisuuden organisatoriset ja tekniset suojatimet. Keskeinen lähtökohta palvelun laajentuessa ja arkkitehtuurin määrittelyssä on ollut tietoturvallisuuden varmistaminen palvelun laajentuessa. Tulevan järjestelmäkehityksen osalta Kansallisarkisto tulee tarvittaessa teettämään uuden tietosuoja-vaikutusten arvioinnin.

Tiedonhallintalain 5 luvun tietoaineistojen muodostamista ja luovutustapaa koskevien vaatimusten osalta voidaan todeta, että lakiuudistus ei lähtökohtaisesti vaikuta säädettviin oikeuksiin saada tai luovuttaa tietoa. Lakiuudistus ei myöskään vaikuta toisten viranomaisten mahdollisuuksiin hyödyntää tietoa. Tietojen luovuttamisen suhteen tehdään kehittämistoimia, jotka eivät vielä arviointiajanjaksolla (seuraavan 5—15 vuoden aikana) aiheuta varsinaisia muutoksia.

Lakiehdotuksessa asianhallinnan ja palvelujen tiedonhallinnan vaatimuksien osalta asiakirjojen arkistointiin ja käytettävyyteen ei tule muutoksia palveluiden nykvisille asiakkaille. Sähköisen arkistopalvelun laajentamisen myötä uusille asiakkaille tulee uutena toimintana arkistoitavien tietoaineistojen siirto Kansallisarkistolle.

Lakiehdotus ei vaikuta periaatteisiin viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tai oikeudesta saada tieto julkisesta asiakirjasta. Päätöksen asiakirjojen salassapidosta tai turvallisuusluokituksesta tekee se viranomainen, jolle asiakirja alun perin on saapunut. Lakiehdotuksella ei vaikuteta asiakirjojen salassapitoon. Ehdotettu sääntely luo siten yleislain tasolla perustan yhtenäisille menettelytavoille, joilla julkinen hallinto käsittelee hallussaan olevia tietoja. Ehdotetulla sääntelyllä ei muuteta julkisuutta ja salassapitoa tai tietojen luovutusta koskevaa sääntelyä. Näitä koskevat yleissäännökset ovat julkisuuslaissa.

Ehdotetun lain tarkoituksena olisi edistää arkistoinnin laatua, tietoturvallisuutta sekä viranomaisten tietoaineistojen tietoturvallista ja vastuullista hyödyntämistä siten, että viranomainen voi hoitaa tehtävänsä hyvää hallintoa noudattaen tehokkaasti ja tuloksellisesti tuottamalla laadukkaita palveluita hallinnon asiakkaille.

Keskeinen havaittu riski on kuitenkin se, että aineistoja siirtävä viranomainen ei ole riittävällä tavalla tunnistanut aineiston erityisvaatimuksia esim. lainsäädännön tai tietoturvan osalta. Riskinä on myös, että aineistoja siirtävä viranomainen merkitsee salassapitoa tai henkilötietoluonnetta osoittavat metatiedot aineistolle puutteellisesti. Keskeinen vaatimus asiakirjojen sähköiselle siirtämiselle Kansallisarkistolle on se, että siirtävä organisaatio tuntee aineiston ja sen erityispiirteet riittävän hyvin ja määrittää aineiston henkilötietoluonteeseen ja mahdollisen salassapi-

don ohjeiden mukaan aineiston metatietoihin. Kansallisarkistolla on sähköisen arkistoinnin palvelussa käytössä mm. Riskikartoitusmenettely, jolla kartoitetaan aineistoon liittyvät riskit ja aineiston erityispiirteet.

Palveluun siirtäviltä viranomaisilta tai siirtäville toimijoille tai siirtäville tietojärjestelmille ei aseteta erikseen tietoturva vaatimuksia, sillä tietoturva vaatimuksista säädetään jo tiedonhallintalain 14 §:ssä Palveluun kirjautumisessa käytetään vahvaa tunnistautumista (Suomi.fi tai Virtuaali) ja kaikelle siirrettävälle tietoaineistolle tehdään SAPA-alustan vastaanoton yhteydessä tarkastuksia tietoaineiston eheyden sekä virusten suhteen ennen aineiston prosessoinnin käynnistämistä.

Tiedonhallintalain 9 §:n mukaan valtion virastojen ja laitosten on toimitettava valtiovarainministeriölle tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin ja 8 §:n 1 momentin perusteella tehty arviointi tietovarantojen ja tietoiäriestelmien hvödvntämistä, yhteentoimivuutta ja tietoturvallisuutta koskevaa lausuntoa varten, kun arvioidulla muutoksella on merkittäviä taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia tiedonhallintaan tai toimintaan taikka muutos koskee julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen raiapintojen tietorakenteiden olennaisia muutoksia. Lausuntoa edellyttävistä tiedonhallinnan muutoksista, lausuntopyynnön sisällöstä ja lausuntoasiassa noudatettavasta menettelystä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa lausuntomenettelystä tiedonhallinnan muutosta koskevissa asioissa (1301/2019). Asetuksen 2 §:ssä on säädetty euromääräiset rajat muutoksista, joista on tarpeen pyytää valtiovarainministeriön lausunto.

Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelujen kehittämistä koskeva tiedonhallintalain 9 §:n mukainen lausuntomenettely on käynnistetty hallituksen esityksen kokoamisen yhteydessä.

#### *Toiminnalliset vaikutukset*

Kehittämisen kohteena on Kansallisarkiston nykyisen sähköisen arkistoinnin palvelun toiminnan laajentaminen ja sitä toteuttavan SAPA-tietojärjestelmäkokonaisuuden (SAPA-tuote) jatkok kehittäminen. Tavoitteena on se, että käyttäjämäärien, siirtomäärien ja aineistomäärien kasvaessa palvelua voidaan toteuttaa mahdollisimman tietoturvallisesti, laadukkaasti ja kustannustehokkaasti. Kehittämisen myötä Kansallisarkiston prosessit eivät itsessään muutu, vaan niiden käyttäjämäärät kasvavat jonkin verran.

Keskeisesti muutos vaikuttaa Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palveluun, jossa siirtävien organisaatioiden ja siirtojen määrä tulisi jatkossa kasvamaan. Pääsääntöisesti siirtämisen hallinnolliset ja tekniset vaatimukset ovat samoja kaikille siirtäjille. Palvelun jatkokehittämisen myötä pyritään myös tukemaan monipuolisemmin eri aineistotyyppien siirtämistä.

Jatkossa Kansallisarkisto vastaisi myös arkistoitujen tietoaineistojen antamisesta käyttöön kansalaisille ja tutkimukselle. Arkistoitujen tietoaineistojen käyttöön antamisen tehtävät poistuisivat siis arkistoitavia tietoaineistoja siirtäviltä toimijoilta ja siirtyisivät Kansallisarkiston keskitetysti hoidettavaksi. Kansallisarkisto toteuttaa tietojen antamisen käyttöön hyödyntäen moderneja verkkopalveluita, jotka mahdollistava aineiston käytön luotettavasti katseluyhteydellä tai muiden tietojen tarjoamiseen kehitettävien palveluiden avulla. Nykyisiä tietojen käyttöön antamisen prosesseja tulisi kehittää merkittävästi, sillä katseluyhteyksien mahdollistama sähköinen asiointi olisi merkittävä parannus nykytilanteeseen. Muutos vaikuttaisi myös tuleviin päätöksiin digitoitavien aineistojen valinnasta pitkällä aikavälillä. Merkittäviä muutoksia tulisi käyttöluupien ja tietopyyntöjen määrien kasvun myötä Kansallisarkiston tietopalvelun toimintaan. Käyttöluupien ja tietopyyntöjen määristä johtuva muutos tapahtuisi kuitenkin pitkän ajan kuluessa sen



mukaan miten uudet tiedonhallintayksiköt siirtäisivät arkistoitavia tietoaineistoja Kansallisarkistoon. Muutos ei toisi merkittävää lisäystä nykyisiin volyymeihin vielä kuluvan vuosikymmenen aikana. Toisaalta toiminnan kehittäminen katseluyhteyden mahdollistuessa tulisi tapahtumaan hyvin pikaisesti lain voimaantulon jälkeen.

## *MUUT YHTEISKUNNALLISET VAIKUTUKSET*

### *Vaikutukset tutkijoille ja tieteelle*

Tietojen avoin saatavuus ja asiakirjojen antaminen julkisista asiakirjoista sekä oikeuksien ja mahdollisuuksien mukaan salassa pidettävistä asiakirjoista on arkistojen keskeisin tehtävä, joka palvelee erityisesti tutkimuskäyttöä. Jatkuvasti kasvava digitaalisen sisältötunnistetun datan määrä avaa tutkimukselle täysin uusia mahdollisuuksia. Myös julkishallinnon asiakirjojen vaikuttavuus lisääntyy, kun ne ovat Kansallisarkiston palveluista digitaalisesti saatavilla. Lakiehdotus edistää näitä tavoitteita.

Rekisteritiedot ja muut henkilötietoja sisältävät aineistot siirretään arkistoon siten, että ne mahdollistavat tietojen turvallisen yhdistämisen. Tutkijoille yhdistetyt tiedot voidaan tarjota joko pseudonymisoidussa tai anonymisoidussa muodossa, jolloin yksittäistä henkilöä koskevat tiedot paljastu, riippuen ovatko tutkimuksen tarkoitukset täytettävissä tällaisilla tiedoilla. Arkistoitavista aineistoista ei lähtökohtaisesti voi poistaa henkilötietoja, koska aineistojen on oltava muuttamattomassa muodossa ja aineistojen tieteellinen tai oikeudellinen todistusvoimaisuus ei saa kyseenalaistua. Tutkijan on voitava luottaa käyttämänsä aineiston eheyteen ja muuttumattomuuteen. Lakiehdotuksessa arkistoinnilta edellytetään asiakirjojen liittämistä arkistoitavaan tietovarantoon ja tämän säilyttämistä eheänä, luottamuksellisena ja todistusvoimaisena saatavuuden takaavin keinoin. Vastaavasti arkistotoimen hoitamiseen liittyy tietojen eheyttä ja muuttumattomuutta koskeva vaatimus.

Tiedonhallintalain 24 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla muulle kuin viranomaiselle. Kyseisen pykälän ensimmäisen momentin mukaan viranomainen voi luovuttaa teknisten rajapintojen avulla tietoja muulle kuin toiselle viranomaiselle, jos tiedot saavalla toimijalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja. Käyttötarkoitukset tulevat tietosuoja-asetuksesta ja -laista. Niitä on esimerkiksi tutkimus. Tekninen rajapinta voidaan avata 22 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä siten kuin mainitussa pykälässä säädetään. Tiedot luovuttavan viranomaisen on tarvittaessa varmistettava, että tietoja saava toimija noudattaa tietojen käsittelyssä tiedonhallintalaissa säädettyjä velvollisuuksia. Luovuttamisen tulee tapahtua julkisuuslaissa säädetyn mukaisesti, kun kyse on julkisuuslain alaisesta aineistosta. Kansallisarkiston tietopalvelujen ja tietojen antamisen menettelyjen monipuolistaminen, tietojen julkistaminen ja saataville vieminen verkkoon lainsäädännön sallimassa laajuudessa, ovat kaikki tekijöitä, jotka lisäävät arkistoitujen tietojen käyttöä ja avaavat datan käytön mahdollisuuksia. Lakiehdotuksessa mahdollistetaan nämä tavoitteet säätämällä siitä, että Kansallisarkisto voi avata katseluyhteyden yleisessä tietoverkossa yleisölle sellaisiin asiakirjoihin ja tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla on tiedonsaantioikeus.

### *Vaikutukset kansalaisille*

Ehdotetussa laissa säädetään edellytykset sille, että Kansallisarkisto voi tarjota arkistoituja asiakirjoja ja niiden sisältämiä tietoja yleisölle katseluyhteyden välityksellä. Ehdotettu sääntely helpottaa suuren yleisön arkistotiedon saantia ja saatavuutta huomattavasti. Asiakirjojen saatavuus arkistoitunakin julkisuuslain mukaisesti kasvattaa osaltaan yhteiskunnan luottamus pääomaa ja osallisuutta. Kaikkeen arkistoituu aineistoon ei sovelleta julkisuuslakia, jolloin tietosuojusta johtuvien rajoitusten lisäksi otetaan huomioon mahdolliset sopimusrajoitukset, joita asiakirjojen

antamisesta on sovittu. Kaikki parannukset ja kehittämistyö, mitä tehdään arkistoitavan ja arkistoidun tiedon saatavuuden parantamiseksi, lisää kansalaisten mahdollisuuksia tutustua asiakirjoihin ja tehdä esimerkiksi sukututkimusta tai käyttää tietoja henkilökohtaisiin tarkoituksiinsa sekä oikeusturvan tarkoituksiin.

Keskitetyn sähköisen arkistoinnin palvelun myötä arkistoitu digitaalinen tietoaaineisto tulee jatkossa olemaan nykyistä kattavammin saatavilla kansalaisille yhden palvelun kautta. Jatkossa arkistoitu tietoaaineisto ei olisi yhtä laajasti hajaantuneena eri tietojärjestelmissä eri toimijoiden hallussa. Keskitetyn palvelun avulla aineistojen haku ja käyttö voidaan toteuttaa modernien verkkopalveluiden kautta. Tämä helpottaa ja yksinkertaistaa merkittävästi tietojen hyödyntämistä kansalaisille ja tutkimukselle. Samoin myös käyttöluoppien hakeminen yksinkertaistuu ja helpottuu, kun käyttöluoppia ei tarvitse hakea usealta taholta. Keskitettyssä palvelussa on myös paremmat mahdollisuudet kehittää aineiston käyttöä helpottavia menetelmiä, kuten kokotekstihakuja, navigoitavuutta ja selailtavuutta sekä metatietojen rikastamista, mitkä näkyvät asiakkaalle parempana palvelutasona.

Yksittäinen kansalainen tai henkilö ei voi lähtökohtaisesti vaikuttaa siihen mitä tietoa hänestä päätyy arkistoon viranomaisten ja muiden arkistolakia soveltavien tahojen toimesta. Kansallisarkisto päättää lakia soveltavien toimijoiden arkistoitavista asiakirjoista, joissa on myös henkilötietoja. Arkistoituun tietoaaineistoon voidaan soveltaa myös poikkeuksia rekisteröityjen oikeuksiin yleisen edun niin vaatiessa. Kansallisarkisto huomioi päättäessään arkistoitavista asiakirjoista myös tietosuojanäkökulmat, etenkin minimoinnin vaatimuksen. Päätös osoittaa henkilötietojen arkistoinnin tapahtuvan yleisen edun mukaisessa tarkoituksessa. Kansallisarkiston seulontapäätöksen kriteerit otetaan lakiehdotukseen, mikä parantaa päätöksenteon laatua ja legitimitteettiä myös yksilön näkökulmasta. Lakiehdotuksen tarkoituksena ei ole kasvattaa arkistoitavien asiakirjojen osuutta kaikista asiakirjoista. Ehdotuksessa tehdään läpinäkyvämmäksi ne kriteerit, joilla tietoa arvioidaan arkistoarvon kannalta. Siirtojen kannalta on nähtävissä, että keskitetty arkistopalvelu, jonka tietoturvallisuuteen on merkittävästi panostettu, on kansalaisten oikeuksien ja tietojen kannalta parempi ratkaisu, kuin hajaantunut, useiden osapuolten hallitsemat erilliset järjestelmät.

#### *Vaikutukset yksityisten hallussa oleviin arkistoitaviin asiakirjoihin ja muihin arkistoitaviin asiakirjoihin*

Lakiehdotuksella selkiytetään edellytyksiä yksityisten hallussa olevien asiakirjojen 17 § mahdollista sopimuksenvaraista luovuttamista Kansallisarkistolle. Nykyisessä laissa käytetty terminologia on osittain epätarkka, ja esimerkiksi ilmaisu yksityinen arkisto ei ole ollut selkeä monimerkityksellisyytensä vuoksi. Näin on ollut myös arkiston omistaja –termin kanssa, koska arkiston, asiakirjojen tai tiedon omistajuuteen liittyy kysymyksiä, joiden perusteella arkiston omistajan määrittely on voinut olla hankalaa. Lakiehdotuksessa tuetaan myös tällaisten aineistojen suojelua kansallisen asiakirjallisen kulttuuriperinnön näkökulmasta, kun täsmennetään niitä edellytyksiä, millä yksityisten hallussa olevia asiakirjoja voidaan luovuttaa eteenpäin sopimusteitse. Kansallisarkistolle luodaan vastaavasti toimivalta hankkia arkistoitavia asiakirjallisen kulttuuriperinnön kannalta olennaisia asiakirjoja ja säilyttää niitä asianmukaisesti. Tällä on myös vaikutusta esimerkiksi tietosuojalainsäädännön mukaisten velvoitteiden jakautumiseen osapuolten välillä ja julkisuuslainsäädännön soveltamiseen, mitkä kaikki selkiytyvät lakimuutoksen myötä. Arkistoitavien asiakirjojen vastaanottamiseen liittyy niiden säilytys, mutta myös tiedon antaminen. Käytettävyys ja saatavuus antavat tiedolle arvoa. Kansallisarkiston kanssa tehtävillä sopimuksilla edistetään myös tällaisten asiakirjojen käytettävyyttä ja tiedon saatavuutta tutkijoille ja kansalaisille.

Lakiehdotuksella parannetaan Kansallisarkiston mahdollisuuksia hankkia Suomen kulttuuriperinnön säilymisen kannalta merkityksellisiä asiakirjoja myös muilta kuin yksityisiltä toimijoilta. Tällaisia asiakirjoja voi olla esimerkiksi ulkomaisissa arkistoissa, joissa säilytetään suomalaisia tai Suomea koskevia Suomen kulttuuriperinnön kannalta tärkeitä asiakirjoja. Suomea koskevia merkityksellisiä asiakirjoja liittyy etenkin Suomen itsenäistymisen, sotien ja kylmän sodan vaiheisiin.

#### *Evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko*

Evankelis-luterilaisen kirkon arkistoinnista säädetään kirkkolaisissa. Sen sijaan ortodoksinen kirkko ja sen seurakunnat kuuluvat arkistolain soveltamisalaan. Lakiehdotuksen tavoitteet arkistotoimen ohjauksen parantamisesta soveltuvat myös kirkkoihin, eikä lakiehdotuksesta sinänsä ole arvioitu aiheutuvan lisäkustannuksia arkistotoimen hoitamiseksi.

Sähköisen arkistointipalvelun käyttöön ottamiseen ei kirkkoissa ole otettu vielä kantaa. Kannan muodostaminen edellyttää molemmissa kirkkoissa ylimmälle päättävälle elimelle eli kirkolliskoukselle tehtävää esitystä ja siellä tehtävää päätöksentekoa.

Molemmissa kirkkoissa seurakunnat (tai seurakuntaloudet) toimivat omina itsenäisinä tiedonhallintayksiköinä. Seurakuntien tietohallinto ja arkistotoimi on molemmissa kirkkoissa hajautettu seurakunnille, ja ne vastaavat esimerkiksi arkistoinnin osalta toiminnastaan itse. Evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntien arkistointisuunnitelmassa on pääsääntöisesti sovellettu nykyistä, voimassa olevaa arkistolakia ja tältä osin omaksumissäännös on tulossa myös kirkkolaikiin uuden lainsäädännön myötä.

Molemmissa kirkkoissa seurakuntien arkistoinnin taso vaihtelee huomattavasti seurakuntien koon (käytännössä resurssien) mukaan. Isommissa seurakunnissa on joko käytössä tai hankinnassa omat sähköiset asianhallinta- ja säilytysjärjestelmät. Pienemmissä seurakunnissa arkistointi hoidetaan pitkälti paperilla analogisesti ja sähköiset asianhallintajärjestelmät ovat harvinaisia. Pienempien seurakuntien analogiset arkistot ovat suurelta osin myös seulomattomia.

Evankelis-luterilaisen kirkon keskushallinto tarjoaa seurakunnille ulkoisen palveluntuottajan tuottamaa sähköistä asianhallintajärjestelmää, mutta seurakuntien huonon taloudellisen tilanteen vuoksi vain hyvin harva seurakunta on ottanut tai pystyisi ottamaan sen käyttöönsä.

Ortodoksisessa kirkossa sähköinen asianhallintajärjestelmä on käytössä myös vain suurimmilla seurakunnilla. Käytännössä seurakunnista vain suurin eli Helsingin seurakunta on parhaillaan ottamassa käyttöön sähköistä asianhallintajärjestelmää. Helsingin seurakunnan asiahallintajärjestelmän käyttökokemusten perusteella asianhallintajärjestelmää voidaan mahdollisesti hyödyntää myös muissa seurakunnissa, jos ne kokevat sen tarpeelliseksi.

Kirkkojen pysyvästi säilytettävän aineiston kokonaismäärää ei pystytä luotettavasti arvioimaan. Molempien kirkkojen osalta pysyvästi arkistoitavia asioita ovat mm. hallinnolliset kokous- ja päätösasiakirjat, kirkon jäsentiedot (osa digitoitu jo, ulottuu 1800-luvun alkupuolelle). Määräaikaisesti säilytettävää aineistoa ovat mm. henkilöstö- ja talousasiakirjat, joissa määrääjat ovat melko pitkiä.

Evankelis-luterilaisen kirkon osalta kirkkohallitus itsessään säilyttää hallinnollisten asiakirjojen (piispankokoukset, kirkkohallituksen kokoukset, kirkkojen välisen yhteistyön aineistot, jne.) osalta myös melko paljon pysyvästi säilytettävää aineistoa.

Ortodoksisella kirkolla (ja oletettavasti myös evankelis-luterilaiselle kirkolla) on myös hallussaan paljon kulttuurihistoriallisesti arvokasta analogista aineistoa (esimerkiksi kirkkojen alkuperäiset rakennuspiirustukset), joiden osalta säilytys/arkistointi tapahtuu niiden itsensä toimesta. Aineistojen huono kunto ja toisaalta myös aktiivinen käyttö edellyttäisi aineistojen digitointia, mutta tähän ei toistaiseksi kirkkojen sisältä ole rahoitusta löytynyt. Digitoinnin rahoituskysymykset eivät kuulu tämän lakiehdotuksen piiriin.

Molempien kirkkojen keskushallinnot omaavat kohtuullisen hyvät tekniset siirtovalmiudet hallinnossaan olevien aineistojen osalta. Myös molempien kirkkojen isompien seurakuntien osalta käytössä olevat asianhallintajärjestelmät mahdollistavat aineistojen siirron teknisesti. Aineistojen metatietojen rikastamiseen sekä yleiseen siirtovalmiuteen saattamiseen on kuitenkin varattava resursseja.

Molempien kirkkojen pienempien seurakuntien osalta tilanne on teknisten siirtovalmiuksien osalta heikko. Pienemmät seurakunnat tukeutuvat tällä hetkellä analogiseen arkistointiin, eikä niillä ole taloudellisia edellytyksiä hankkia sähköisiä asianhallintajärjestelmiä. Käytännössä kyse on myös osaamiseen liittyvistä resursseista, sillä pienemmissä seurakunnissa arkistotyö on usein pääasiallisesti muita työtehtäviä hoitavien henkilöiden vastuulla.

Erityisesti pienempien seurakuntien heikko taloudellinen tilanne tarkoittaa käytännössä sitä, että niiden osalta tulisi huolehtia asianhallintajärjestelmiin liittyvien sovellusinvestointien sekä sovellusten implementointiin, osaamisen kehittämiseen, järjestelmien ylläpitoon sekä tekniseen tukeen liittyvistä kustannuksista. Molemmilla kirkkoilla sekä niiden yksittäisillä seurakunnilla on myös runsaasti analogista kulttuurihistoriallisesti arvokasta aineistoa, jonka digitointiedellyttää tukea.

#### *Vaikutukset tietoyhteiskuntaan*

##### *1. Avoimen datan direktiivi ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttö*

Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleenlaaditun direktiivin, annettu 20. kesäkuuta 2019, avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleen laaditun direktiivin (EU) 2019/1024 (jäljempänä *avoimen datan direktiivi*) tarkoituksena on edistää kaiken julkisen sektorin hallussa olevan tiedon uudelleenkäyttöä kaupallisiin ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin. Direktiivi on osa eurooppalaisen datatalouden kehittämisen toimenpiteitä Digitaalisten sisämarkkinoiden strategian täytäntöönpanon väliarvioinnin COM (2017) 228 mukaisesti. Direktiivissä on kyse tietojen uudelleenkäytön käytännöistä ja menettelyistä. Se perustuu asiakirjojen saatavuutta koskeviin unionin ja kansallisiin menettelysääntöihin (*access regimes*), eikä se vaikuta niihin. Direktiivi ei esimerkiksi vaikuta siihen kansalliseen tai unionin sääntelyyn, jolla asiakirjojen saatavuutta on rajoitettu henkilötietojen tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Direktiivi ei myöskään vaikuta kansainvälisiin velvoitteisiin, jotka ovat yhteydessä asiakirjojen saatavuuteen ja hyödyntämiseen, kuten teollis- ja tekijänoikeutta koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin.

Avoimen datan ymmärretään yleensä tarkoittavan avoimissa tietomuodoissa olevaa tietoa, jota voidaan vapaasti käyttää tai jakaa missä tahansa tarkoituksessa. Datan avoimuuteen yhdistetään tyypillisesti myös sen käytön maksuttomuus. Direktiivissä onkin ensisijaisesti kyse julkisen sektorin tietojen uudelleenkäytöstä, ja toissijaisesti avoimesta datasta. Paitsi että direktiivin soveltamisala on rajattu ainoastaan julkiseen sektoriin, julkisiin yrityksiin ja tutkimusaineistoihin, direktiivi sisältää säännöksiä myös tietojen uudelleenkäytöstä maksua vastaan. Lisäksi direktiivi ei ehdottomasti velvoita avointen tiedostomuotojen käyttöön.

Keskeiset uudelleenlaaditussa direktiivissä tehdyt muutokset ovat direktiivin soveltamisalan laajentaminen tietyillä toimialoilla toimivien julkisten yritysten hallussa oleviin asiakirjoihin, soveltamisalan laajentaminen julkisin varoin tuotettuihin tutkimusaineistoihin, tiukemmat rajoitukset asiakirjojen uudelleenkäytölle asetettaville ehdoille ja yksinoikeusjärjestelyille, sekä sääntely arvokkaista tietoaineistoista. Arvokkailla tietoaineistoilla on erityistä sosiaalista tai taloudellista arvoa, ja niiden saataville asettamiseen kohdistuu muita tietoaineistoja korkeampia vaatimuksia. Komissiolle on siirretty valta antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä. Delegoiduilla säädöksillä voidaan muuttaa direktiivin I liitettä lisäämällä siihen uusi arvokkaiden tietoaineistojen teemaluokkia ja täytäntöönpanosäännöksillä vahvistetaan näiden teemaluokkien pohjalta tarkemmin luettelo arvokkaista tietoaineistoista sekä niiden julkaisemisen ja uudelleenkäytönjärjestelyt. Lisäksi direktiivi velvoittaa käyttämään ohjelmointirajapintoja (*API-rajapintoja*) tiheästi ja reaaliaikaisesti päivittyvän tiedon (*dynaamisen datan*) sekä edellä mainittujen arvokkaiden tietoaineistojen asettamiseksi saataville. Direktiivi on täytäntöön pantu säätämällä laki eräitä yleishyödyllisiä palveluita tuottavien yritysten tiedon uudelleenkäytöstä ja laki julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä sekä muuttamalla lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) ja lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Hallitus antoi 6.5.2021 eduskunnalle esityksen avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskeväksi lainsäädännöksi (HE 74/2021). Eduskunta hyväksyi lait 23.6.2021 ja ne tulivat voimaan 17.7.2021. Hankkeen pohjalta annetut lait: 710/2021—713/2021.<sup>16</sup>

Avoimen datan direktiivi ja sen täytäntöönpanoa koskeva lakipaketti on datan avoimuutta koskevine tavoitteineen saman suuntainen arkistolainsäädännön kokonaisuudistuksella tavoiteltavien päämäärien kanssa, eli kansallisen asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseen ja saataville asettamiseen liittyvien tavoitteiden kanssa. Edelleen EU-tasolla auki oleva kysymys arvokkaita tietoaineistoja koskevasta lisäsääntelystä voi liittyä myös arkistoituihin asiakirjoihin. Tässä tapauksessa myös arkistolainsäädännön alalle saattaa aiheutua lainsäädännön päivitystarpeita, jotka tulevat huomioitavaksi tulevaisuudessa.

## *2. Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (datahallintosäädös)*

Komission asetusehdotuksen tavoitteena on luoda datan hallinnalle eurooppalaiseen arvopohjaan tukeutuva kehys, joka lisää datan saatavuutta vahvistamalla luottamusta datan välittäjiin ja yhtenäistämällä datan jakamisen menettelyitä koko EU:n alueella.<sup>17</sup> Tavoitteena on luoda yhteinen eurooppalainen data-avaruus ja yhteentoimivat datan sisämarkkinat. Asetuksessa säänneltäisiin toimista, joilla tuettaisiin tiettyjen julkisen sektorin hallussa olevien suojattujen datan luokkien uudelleenkäyttöä sekä näitä koskevista viranomaismenettelyistä ja -velvoitteista. Asetusehdotuksessa ei luotaisi uusia oikeuksia datan uudelleen käytölle, vaan ainoastaan menettelyt sen käytölle tietyissä tilanteissa. Asetuksessa vahvistettaisiin datan välityspalvelujen tarjoajia koskevat edellytykset sekä näiden palvelujen tarjoamista koskevat ilmoitus- ja valvontapuitteet. Asetusehdotus koskisi eri tyyppisiä datan välittäjiä, jotka käsittelevät henkilötietoja sekä muita kuin henkilötietoja. Asetuksella luotavat datan hallinnan puitteet kattaisivat vapaaehtoisen yritysten välillä tapahtuvan datan luovutuksen vastikkeetta tai vastiketta vastaan. Asetuksella mää-

<sup>16</sup> [https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen\\_oikeus/LATI/Sivut/avoimen-datan-direktiivin-kansallinen-taytantonpano.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/avoimen-datan-direktiivin-kansallinen-taytantonpano.aspx)

<sup>17</sup> Valtioneuvoston U-kirjelmä U 1/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (datahallintosäädös) [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Sivut/U\\_1+2021.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Sivut/U_1+2021.aspx)

riteltäisiin myös uusi datanvälittäjiä koskeva toimintamalli, jossa ne voisivat toimia sekä yritysten datan, että kansalaisten oman datan hallinnan tukena. Datan välittäminen ei muuttaisi yksilön ja yritysten oikeuksia datan käyttöön.

Asetuksen säännösten soveltaminen ei rajoittaisi unionin ja kansallisen lainsäädännön soveltamista, joka koskee esimerkiksi pääsyä asiakirjoihin tai julkisen sektorin elinten velvoitteita sallia datan uudelleenkäyttö. Tästä syystä ja asetuksen eriävän soveltamisalan vuoksi asetusehdotuksella ei ole vaikutuksia arkistolainsäädännön valmisteluun.

### *Ympäristövaikutukset*

Esityksellä ei ole tunnistettuja ympäristövaikutuksia.

## **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot**

### **5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

Muita toteuttamisvaihtoehtoja ei ole, sillä kysymyksessä on voimassa olevan lainsäädännön päivittäminen ja yhdenmukaistaminen muun keskeisen asiakirjojen julkaisuutta, tiedonhallintaa ja tietosuojaa koskevan sääntelyn kanssa.

### **5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot<sup>18</sup>**

#### 5.2.1 Johdanto

Arkistolain uudistamista tukevassa kansainvälisessä vertailussa kohteena olivat Alankomaat, Norja, Tanska, Viro ja Ruotsi. Verrokkimaiden arkistolainsäädäntöä ja tietyiltä osin käynnissä olevaa lainsäädäntötyötä on kuvattu ja analysoitu. Arkistolainsäädäntöä analysoitiin annettujen teemojen kautta, joista muodostettiin yhteenveto, jossa verrokkimaiden arkistolainsäädäntöä verrataan toisiinsa sekä Suomen arkistolainsäädäntöön.

Kohteena olleet teemat muodostuivat verrokkimaiden lainsäädännöllisestä kehyksestä, sähköisen arkistoinnin järjestämisestä, analogisten ja syntysähköisten asiakirjojen siirtämisestä ja siirtorajasta, arkistoaineistojen käyttöön antamisesta ja käyttörajoituksista, tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain vaikutuksista. Kansallisarkistojen käytössä olevista resursseista selvitettiin mahdollisuuksien mukaan vuosittaista budjettia ja htv-määrää. Euroopan unionin tiedonhallintaa ja arkistointia koskeva sääntely on tuotu mukaan taustoittavaksi osuudeksi, jolla on vaikutuksia verrokkimaiden ja sitä kautta myös Suomen arkistolainsäädännön vertailulle ja arvioinnille eurooppalaisessa kontekstissa. Liitteessä on myös selvitetty arkistolaitosten käytännön toimintaa.

---

<sup>18</sup> Suomen arkistolainsäädännön uudistaminen – selvitys arkistoja koskevasta sääntelystä eräissä verrokkimaissa (KA/2769/00.00.00/2022).

## 5.2.2 Yhteenveto verrokkimaiden nykyisestä lainsäädännöstä

### 5.2.2.1 Lainsäädännöllinen kehys

Pohjoismaiden arkistolainsäädäntö on verrattain vanhaa: Suomen arkistolaki on vuodelta 1994, Ruotsin ja Norjan arkistolait ja arkistoasetukset ovat 1990-luvulta ja Tanskan arkistolaki vuodelta 1992. Vanhoihin arkistolakeihin lukeutuu myös Alankomaat, jonka arkistolaki on vuodelta 1994 ja arkistoasetus vuodelta 1995. Edellä mainittuihin suhteutettuna Viron arkistolaki ja arkistosäännöt ovat tuoreempia, sillä ne ovat vuodelta 2011, lisäksi Viron arkistolakia päivitettiin viimeksi 15.3.2019. Kuitenkin myös Pohjoismaisiin arkistolakeihin on tehty muutoksia 2000-luvulla. Ruotsin Kansallisarkiston johtosäännös vuodelta 2009 on päivitetty viimeksi vuonna 2020 ja Tanskan nykyinen arkistolaki päivitettiin viimeksi vuonna 2016 ja Norjan vuonna 2018. Alankomaiden arkistolainsäädäntöön tehtiin merkittävä muutos vuonna 2013, jolloin arkistohallintoa hajautettiin. Viimeisimmät päivitykset ovat vuodelta 2018.

Pohjoismaista Suomen lisäksi Norja ja Ruotsi ovat parhaillaan uusimassa arkistolakejaan. Norjan uusi arkistolaki oli juuri vastikään lausuntokierroksella 14.1.2022 saakka, ja Ruotsissa asetettiin arkistokentän selvitys vuonna 2017 arkistolain uudistamisesta. Ruotsin selvitysraportti oli lausuntokierroksella 4.2.—1.6.2020 aikana. Muista verrokkimaista myös Alankomaat on päivittämässä arkistolakiaan ja Alankomaiden uusi arkistolaki tulee voimaan vuoden 2023 aikana. Käynnissä olevaa lainsäädäntötyötä käsitellään lisää osiossa 3.

Suomen ja verrokkimaiden arkistolain soveltamisalan piirissä olevissa tahoissa on samankaltaisuuksia, mutta myös eroavaisuuksia. Pohjoismaiden soveltamisalasta säädetään hyvin samankaltaisesti. Kuten Suomessa arkistolakia sovelletaan laajalti Tanskassa, Ruotsissa ja Norjassa viranomaisiin ja oikeuslaitoksen toimintaan. Pohjoismaisessa arkistolainsäädännössä on myös yhteistä, että arkistolakia voidaan soveltaa tiettyihin yrityksiin, instituutioihin, yhdistyksiin jne., jotka suorittavat julkista tehtävää ja joille kertyy sen suorittamisesta asiakirjoja. Siinä missä Suomessa arkistolakia sovelletaan ortodoksiseen kirkkoon ja sen seurakuntiin, sovelletaan Tanskassa arkistolakia tunnustettujen kirkkokuntien arkistorekisterien pitämiseen. Ruotsissa kirkko ja valtio erotettiin 1.1.2000. Ruotsin arkistolakia sovelletaan siltä osin kuin Ruotsin kirkon ja sen seurakuntien toiminnassa muodostuu yleisiä asiakirjoja. Norjassa evankelis-luterilainen kirkko ei ole vuonna 2017 tapahtuneen valtion ja kirkon eron jälkeen arkistolain piirissä, mutta kirkko toteaa kirkkojärjestyksessä, että arkistolaissa olevia julkisia arkistoja koskevia sääntöjä sovelletaan kirkollisten organisaatioiden toimintaan.

Alankomaiden ja Viron arkistolakien soveltamisalat eroavat Pohjoismaista. Viron arkistolakia sovelletaan julkisia tehtäviä suorittavien virastojen ja henkilöiden asiakirjahallinnon perusteisiin sekä Kansallisarkiston ja paikallisten itsehallintoviranomaisten arkistotoiminnan perusteisiin. Toisin kuin Suomen arkistolaissa, jossa lainsäätäjällä on määritellyt arkistonmuodostajat, jotka ovat soveltamisalan kohteena, määrittää Viron Kansallisarkisto itse julkista tehtävää hoitavat viranomaiset tai henkilöt, joiden toiminnan tuloksena syntyy arkistoasiakirjoja eli pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja. Alankomaiden arkistolain soveltamisala on Viron tai Suomen soveltamisalaa mutkattomampi, sillä Alankomaiden arkistolakia sovelletaan viranomaisiin, julkista tehtävää hoitaviin toimijoihin ja niiden tehtävistä kertyviin asiakirjoihin.

Verrokkimaiden Kansallisarkistojen laissa määritellyt tehtävät ovat samoja kuin Suomen Kansallisarkistolla. Kansallisarkistojen tarkoitus on varmistaa kulttuurihistorialliseksi ja todistusarvoltaan merkittäväksi määriteltyjen asiakirjojen säilyminen, käytettävyys ja edistää tutkimusta. Kaikki arkistolaitokset ohjaavat ja valvovat julkishallinnon viranomaisten arkistotoimea. Ruotsissa kunnanhallituksella ja alueilla (region) aluehallituksella on vastaavat ohjaus- ja valvonta-tehtävät. Norminantotoimintaa on ainakin Norjan, Tanskan ja Ruotsin Kansallisarkistoilla.

Alankomaat erottuvat Pohjoismaista ja Virosta. Alankomaissa ei ole samanlaista arkistolaitoksen kaltaista järjestelmää kuten Pohjoismaissa. Vuonna 2013 arkistolakia muutettiin siten, että maakuntien arkistot (provinssien arkistot) siirrettiin opetus-, kulttuuri- ja tiedeministeriön alaisuudesta maakuntien vastuulle ja maakuntien valtuustojen alaisuuteen. Maakuntiin jäi Kansallisarkistoon kuuluvia valtiollisten arkistojen säilytyspaikkoja (rijksarchiefbewaarpplaats), joiden tehtävänä on ottaa vastaan maakunnan alueella toimivien valtion viranomaisten arkistoja. Käytännössä kaikki maakunnissa olevat valtion arkistojen säilytyspaikat ovat osa RHC-keskuksia (Regional Historic Center), joita maakuntiin on muodostettu opetus-, kulttuuri- ja tiedeministeriön aloitteesta. RHC-keskusten tehtävänä on säilyttää ja antaa käyttöön maakunnan alueella toimivien eri arkistotoimijoiden aineistoja ja antaa niitä kansalaisille käyttöön. Keskuksiin on koottu valtion arkistojen säilytyspaikan, maakunnan, kunnan ja vesiviranomaisen arkistot ja palvelut. Opetus-, kulttuuri- ja tiedeministeriö sopivat maakuntien valtuustojen kanssa RHC-keskusten rahoituksesta. RHC-keskukset voivat hoitaa ”arkistoviranomaisen” tehtäviä alueella.

Alankomaiden Kansallisarkisto on merkittävä tiedonhallinnon toimija, jolla on ohjaavan ja kehittävän asiantuntijaviranomaisen rooli. Kansallisarkistolla ei ole toimivaltaa antaa viranomaisia sitovia määräyksiä, vaan ministeriö antaa viranomaisia sitovat määräykset, jotka on valmisteltu Kansallisarkistossa. Alankomaiden Kansallisarkisto ottaa vastaan ministeriöiden, keskusviranomaisten ja koko maan alueella toimivien viranomaisten pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja. Kansallisarkisto hoitaa myös maakunnan arkiston tehtäviä Etelä-Hollannin maakunnan alueella. Kansallisarkisto ja maakuntien arkistot voivat ottaa vastaan yksityisarkistoja hankintapolitiikkansa mukaan.

#### 5.2.2.2 Arvonmääritys ja seulonta

Kuten Suomessa, mainitaan asiakirjojen kuuluminen kulttuuriperintöön kaikkien vertailukohteina olevien maiden arkistolainsäädännössä. Tanskassa korostetaan asiakirjojen historiallista arvoa. Norjan arkistolaissa ei suoraan mainita kulttuuriperinnöllistä arvoa, mutta lain tarkoitus on varmistaa kulttuurisesti ja tutkimuksellisesti arvokkaiden aineistojen säilyminen. Tämä on myös yksi Viron arkistolainsäädännön tavoitteista.

Suomen ja pohjoismaisten verrokkimaiden arkistolainsäädäntöön sisältyvissä seulontaa koskevissa säädöksissä on hyvin paljon yhteneväisiä piirteitä. Asiakirjojen seulontaa ja hävittämistä ei saa tehdä, ellei siitä ole säädetty laissa, asetuksessa tai Kansallisarkiston määräyksissä tai päätöksissä. Norjassa on asetustasolla määrätty, mitkä asiakirjat on säilytettävä, mm. vuotta 1950 vanhemmat aineistot sekä diaarit ja arkistoluettelot. Asiakirjojen seulontaa ja hävittämistä koskevat säädökset ovat ensisijaisia muuhun lainsäädäntöön sisältyviin seulontaa koskeviin säännöksiin nähden. Ruotsin arkistolainsäädännössä painottuu julkisuusperiaatteen toteutuminen: asiakirjojen säilyttäminen edistää mm. hallinnon läpinäkyvyyttä ja yleisön tiedonsaantioikeutta oikeusturvaa ja tutkimusta koskevien seikkojen lisäksi. Ruotsin arkistolaki on yleislaki, joka on toissijainen erityislainsäädäntöön (esim. rekisterilainsäädäntöön) nähden, eli erityislainsäädännössä olevia seulontaa koskevia säädöksiä noudatetaan ensisijaisesti. Kansallisarkisto voi kuitenkin oma-aloitteisesti tai viranomaisen esityksestä määrätä toisin asiakirjatietojen säilyttämisestä.

Alankomaiden arkistolain mukaan vastuunalaisen toimijan velvollisuus on laatia valintalistoja, joista käy ilmi ainakin se, mitkä toimijan asiakirjat ovat hävitettäviä. Kansallisarkistolla ei ole toimivaltaa määrätä viranomaisen pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Käytännössä Kansallisarkisto vetää ja ohjaa valintalistan laadintaprosessia ja ulkopuolisen riippumattoman asiantuntijan rekrytointia ja nimeämistä. Kansallisarkisto kehittää ja ohjaa julkisen hallinnon arvonnäilytystä ja seulontaa ministeriön toimeksiannosta.



Useimpien verrokkimaiden arkistolaisissa määritellään arkistoviranomaisten ja arkistonmuodostajien velvollisuudeksi huolehtia asiakirjojen säilymisestä ja käytettävyydestä. Kaikissa verrokkimaissa korostuu arkistoviranomaisten ja arkistonmuodostajien välinen yhteistyö arvonmäärittämisessä. Lähes kaikissa maissa Kansallisarkisto päättää pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista tai asiakirjojen hävittämisestä viranomaisen seuloaesityksen perusteella. Vain Alankomaissa Kansallisarkistolla ei ole toimivaltaa määrätä pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Arkistonmuodostajien velvollisuuksiin kuuluu yleisesti huolehtia määräajan säilytettävien asiakirjojen hävittämisestä ja hävittämisen dokumentoinnista. Lähes kaikissa verrokkimaissa Kansallisarkistoilla on myös toimivalta antaa määräyksiä mm. seuloonasta. Alankomaissa Kansallisarkisto voi antaa ohjeita ja suosituksia.

Kuten edellä todettiin, Pohjoismaissa asiakirjojen seuloa ja hävittämistä ei saa tehdä, ellei siitä ole säädetty laissa, asetuksessa tai Kansallisarkisto eri menettelyin on päättänyt asiasta. Ruotsin arkistolaisissa ei mainita Kansallisarkistoa lainkaan, vaan arkistolaisissa säädetään arkistoviranomaisista ja niiden toimivallasta. Ruotsissa arkistoasetuksessa määrätään Kansallisarkisto valtiolliseksi arkistoviranomaiseksi ja sen tehtävistä säädetään arkistoasetuksen lisäksi erillisessä Kansallisarkistoa koskevassa asetuksessa. Tanskassa Kansallisarkiston toimivalta ja tehtävät määritellään arkistolain tasolla. Sekä Ruotsissa, Tanskassa että Norjassa Kansallisarkistojen tulee valvoa viranomaisten arkistonmuodostusta ja arkistonhoitoa.

Pohjoismaiden Kansallisarkistojen toimivallat arvonmäärittämisensä ja seuloonnan osalta ovat melko samankaltaiset. Tanskassa arkistotoimijoiden toimivalta ja tehtävänkoko muistuttavat paljon Suomen käytäntöä, sillä Tanskan Kansallisarkistolla on toimivalta määrätä pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista, ja arkistonmuodostajat päättävät määräajan säilytettävien asiakirjojen säilytysajat. Tanskan Kansallisarkisto antaa viranomaisille säilytys- ja seuloa päätöksiä. Näin toimitaan myös Ruotsissa: viranomainen tekee esityksen Kansallisarkistolle asiakirjojen seuloonasta ja määräajan säilytysajoista, myös siinä tapauksessa, että haluaa poiketa Kansallisarkiston antamasta yleisestä seuloamääräyksestä tai jossakin rekisterilaisissa määritellystä säilytysajasta (ts. poiketa seuloonasta). Norjassa on asetustasolla säädetty huomattavasti yksityiskohtaisemmin asiakirjahallinnasta ja arkistoinnista kuin muissa pohjoismaisissa verrokkimaissa. Myös Norjassa valtionarkistonhoitaja päättää viranomaisen seuloaesityksen perusteella säilyttämisestä. Valtion viranomaisen tulee laatia itselleen seuloasäännöt, jotka valtionarkistonhoitaja hyväksyy. Valtionarkistonhoitajan velvollisuus on myös antaa erillinen määräys viranomaisten hallinnollisten asiakirjojen seuloonasta.

Virossa on käytössä kahdentasoinen arvonmäärittäminen: viranomaisen arvo arkistonmuodostajana ja sen tuottamien asiakirjojen arkistollinen arvo. Viron Kansallisarkisto arvonmäärittää arkistoasiakirjoja tuottavat viranomaiset ja antaa niille tämän perusteella arkistonmuodostajastatuksen. Mikäli viranomainen ei tuota arkistoasiakirjoiksi määriteltyjä asiakirjoja, se ei ole arkistonmuodostaja. Viranomainen voi myös menettää arkistonmuodostaja-asemansa, jos sen tehtävistä ei enää kerry arkistoasiakirjoja. Kansallisarkisto ei ohjaa eikä tue viranomaisia, joilla ei ole arkistonmuodostajastatusta. Kansallisarkistolla on myös toimivalta antaa yleisiä määräyksiä seuloonasta liittyen, esim. arvonmäärittämisensä kriteereistä ja seuloaesityksen laatimisesta.

Alankomaiden rooli arvonmäärittämisessä on lähinnä asiakirjahallintaa ohjaavan ja kehittäjän asiantuntijaviranomaisen rooli. Alankomaiden arkistolaki määrää valtionarkistonhoitajan osallistumaan valintalistan laadintaan silloin, kun arkistoja siirretään Kansallisarkistoon. Päävastuu asiakirjojen arvonmäärittämisessä on viranomaisella. Viranomaisen velvollisuutena on laatia seuloa varten valintalistoja (säilytysaika-suunnitelmia) pysyvästi ja määräajan säilytettävistä asiakirjoista ja määräajan säilytettävien asiakirjojen säilytysajoista. Kansallisarkisto osallistuu viranomaisen valintalistan laatimiseen, mutta ao. ministeriö hyväksyy listat.

### 5.2.2.3 Sähköisen arkistoinnin järjestäminen

Tarkasteltaessa luotettavan digitaalisen arkistoinnin järjestämistä, joka on kykenevä huolehti- maan aineiston teknisestä säilymisestä, tulevista migraatioista sekä tarjoamaan hallitun pääsyn aineistoon, käytetään soveltuvin osin pitkäaikaissäilytyksen viitemallia (OAIS, SFS 5972). Viitemallia sovelletaan määrittämään toimintojen sekä tietorakenteiden välisiä suhteita yhtenäisellä tavalla. OAIS-viitemalli ei suoraan määritä toiminnan mandaattiin tai sisällöllisiin laatu- kriteereihin liittyviä kysymyksiä. Sähköisen arkistoinnin toiminnan järjestämisen auditoinnissa kohteena ovat organisatorinen rakenne, digitaalisten objektien hallinnointi sekä teknologinen infrastruktuuri ja turvallisuus, eli TRAC (Trustworthy Repositories Audit & Certification). Keskiössä lainsäädännöllisen kehyksen näkökulmasta ovat vaatimukset A1.1 ja A1.2 jotka koros- tavat toiminnan mandaatin merkitystä sekä sitä, että arkistolla on jatkuvuussuunnitelma sen va- ralla, että säilyttämiseen käytetty palvelu tai tekninen infrastruktuuri joudutaan vaihtamaan. Käytännön tasolla tämä jako arkiston lakisääteisen tehtävän toteuttamisesta ja hyödynnettävien taustapalveluiden suhteesta on toteutettu arkistojen arkkitehtuuriratkaisuissa siten, että arkisto- organisaatiot tarjoavat sekä vastaanottamiseen että tietopalveluun liittyvät toiminnot, mutta var- sinainen digitaalisten objektien pitkäaikainen säilyttäminen tapahtuu taustajärjestelmien tai pal- veluiden avulla. Tässä selvityksessä tarkastelluista maista erityisesti Viro ja Tanska hyödyntä- vät kansallisen digitaalisen kirjaston palveluratkaisuja, joissa digitaalisten objektien bittitason eheyden säilyttäminen tapahtuu erillisessä tallennus infrastruktuurissa. Aineistojen vastaanot- toon liittyvien kriteerien asettaminen sekä jo vastaanotettujen aineistojen migraatiotarpeen tun- nistaminen on arkistojen vastuulla.

Suomessa toimintomalli on pitkälti vastaava verrattuna näihin verrokkimaihin, sillä erotuksella että mm. Virossa ja Tanskassa säilytysrakenteiden määrittely on tehty hyödyntävän organisaat- ion lähtökohdista ja Suomessa on luotu eri muistiorganisaatioiden yhteinen säilytysrakenne. Alankomaiden osalta pitkäaikaiseen säilyttämiseen liittyvät arkkitehtuurirakenteet on kuvattu MARA 2016 (Model Architecture for National Archival Institutions) -raportissa. Viron, Tans- kan ja Alankomaiden kansallisarkistoilla on selkeä mandaatti esittää kriteerejä säilytyskelpoi- suudesta eri formaattien osalta sekä hallinnoida näiden tulevaa ylläpitoa ja näillä toimijoilla on verkkosivuillaan kriteerit hyväksyttävistä aineistolajeista sekä näiden välittämisestä arkistoon.

Viron, Tanskan ja Alankomaiden kansallisarkistot tukeutuvat yhtenäiseen tallennusinfrastruk- tuuriin, jonka tehtävänä on säilytysrakenteiden muuttumattomuuden varmistaminen sekä tallen- nukseen liittyvien riskien hallinta mm. maantieteellisen hajautuksen keinoin. Aineistojen digi- talisoitumisen monimuotoisuus sekä tietorakenteiden kehittyminen luovat näille kaikille palve- luille kehittämis- ja muutospaineita. Kun on tarkasteltu systemaattisesti digitaalisen arkistoinnin ulkoistamiseen liittyviä rakennemallien logistiikkaa ja kustannusvaikutuksia, on huomattu, että mitä yhtenäisempi tallennusrakenne on eri toimijoille, sitä jäykempi se on mukautumaan yksit- täisten palvelun hyödyntäjien kehitystarpeisiin. Näiltä osin vastaanottamisen modifioimiseen ja rakenteiden jäykkyyteen liittyvät kustannukset voivat muodostua merkittäväksi tekijäksi ja osit- tain heikentää yhteisestä infrastruktuurista saatavaa kustannushyötyä.

### 5.2.2.4 Analogisten ja syntysähköisten asiakirjojen siirtäminen ja siirtoraja

Verrokkimaiden viranomaiset siirtävät arkistolain soveltamisalan piirissä määriteltyjen viran- omaisten pysyvästi säilytettävät asiakirjat Kansallisarkistoon, kuten Suomessa. Verrokkimaista Viro on tästä poikkeus, sillä Viron Kansallisarkistoon siirretään vain asiakirjoja, jotka ovat hy- väksytyt hankintapolitiikan mukaisesti. Hankinta itsessään on monimuotoinen prosessisarja. Hankinta koostuu arvonmäärityksestä, arkistoarvon omaavien asiakirjojen siirtämisestä, arkis- tointiluokituksen ja arkistointisuunnitelman hyväksymisestä, arkistoarvon omaavien asiakirjo-

jen järjestämisestä ja kuvaamisesta, instituutioiden ja asiantuntijoiden konsultoimisesta. Erottuvin osa prosessissa on, että Viron Kansallisarkisto määrittää arvonmäärityksen kautta myös viranomaiset, jotka Kansallisarkisto luokittelee arkistonmuodostajiksi. Norjassa taas Valtionarkisto ottaa vastaan ministeriöiden ja keskusviranomaisten arkistoja ja maakunta-arkistot arkistopiiriensä valtion alue- ja paikallishallinnon arkistoja. Kunnat ja fylket vastaavat itse pysyvästi säilytettävistä asiakirjoistaan.

Suomen arkistolainsäädännössä ei ole määrätty erillistä siirtorajaa asiakirjojen siirtämiselle, kuten kaikissa verrokkimaissa on tehty paitsi osittain Ruotsin osalta. Ruotsin arkistolainsäädännössä ei määrätä siirtorajasta muutoin kuin lakkautetun viranomaisen arkiston osalta, jolloin siirron tulee tapahtua kolmen kuukauden sisällä toiminnan lakkaamisesta. Ruotsin Kansallisarkisto kuitenkin pyrkii vastaanottamaan ensisijaisesti yli 20 vuotta vanhoja arkistoja; alle 10—20 vuotta vanhojen asiakirjojen siirtämistä Kansallisarkisto arvioi tapauskohtaisesti ja tarkkaan. Lisäksi Ruotsin arkistolaissa todetaan, että samalta viranomaiselta tai toimielimeltä ei tulisi siirtää asiakirjoja useammin kuin kymmenen vuoden välein. Poikkeuksena voidaan ottaa vastaan täydennyksiä jo siirrettyihin arkistoihin tai jos siirtäminen tapahtuu rekisterisäädösten nojalla. Lisäksi yksittäisiä niteitä tai asiakirjatyyppejä ei tulisi luovuttaa. Tämä koskee niin analogisia kuin digitaalisia asiakirjoja (poikkeuksia tehdään rekisterisäädösten nojalla luovutettavista).

Tanskan ja Norjan siirtorajat ovat lähellä toisiaan. Tanskassa analogiset asiakirjat siirretään viranomaisilta Kansallisarkistoon tyypillisesti, kun arkistot ovat 20 vuotta vanhoja. Norjassa analogiset asiakirjat taas siirretään, kun ne ovat 25—30 vuotta vanhoja. Tanskan Kansallisarkisto vahvistaa erikseen siirtoaikataulut kullekin ministeriölle kiertokirjeessä, jotka Kansallisarkisto laatii ministeriöiden kuulemisen jälkeen. Kiertokirjeet koskevat sekä analogisia asiakirjoja että sähköisiä tietojärjestelmiä. Norjan valtionarkistonhoitaja voi antaa asetuksen tai erillisen päätöksen, että sähköinen arkistoaineisto tai optisella tai magneettisella välineellä oleva arkistoaineisto kuten filmi, nauha, video jne. talletetaan kopioiden päätearkistoon aikaisemmin kuin siirto muutoin tapahtuisi.

Virossa arkistoasiakirjojen siirtäminen Kansallisarkistoon tapahtuu viimeistään 10 vuoden kuluttua asiakirjojen luomisesta tai vastaanottamisesta tallennusmuodosta riippumatta. Tavanomaisesti asiakirjat kuitenkin siirretään vähintään viiden vuoden kuluttua ja digitaaliset asiakirjat sitä aiemmin. Analogiset asiakirjat, jotka ovat syntyneet tai saapuneet arkistolain 8. artiklan kuvailemille toimijoille ennen lain voimaantuloa muodostavat poikkeukset. Näiden asiakirjojen siirtoaika on 20 vuotta. Alankomaissa kaikkien pysyvästi säilytettävien asiakirjojen siirtoraja on 20 vuotta. Vastuunalainen toimija voi siirtää arkistoon myös 20 vuotta nuorempia asiakirjoja, jos vastaanottava arkisto katsoo, että niiden siirtämiseen on perusteltu syy. Jos arkisto kieltäytyy ottamasta 20 vuotta nuorempia asiakirjoja vastaan, voidaan arkiston päätös alistaa ylemmälle viranomaiselle.

Kaikkien verrokkimaiden Kansallisarkistot voivat erityistapauksissa antaa viranomaisten arkistoaineistolle lyhyempiä tai pidempiä siirtoaikoja. Tanskassa poikkeuksia ei ilmeisesti voi anoa sähköisten asiakirjojen siirtämiseen. Norjassa kunnat ja fylket voivat pyytää pidempiä siirtoaikoja arkistoasetuksen mukaisesti.

Selvityksen aikana ei ilmennyt, että verrokkimaiden lainsäädännössä asiakirjoja pyrittäisiin ensisijaisesti siirtämään digitaalisena, kuten Suomessa. Kuitenkin sähköisten asiakirjojen tiedostomuodoista, siirtorakenteesta tai metatiedoista siirtäjää ohjeistavat useimmat verrokkimaiden Kansallisarkistot.

Suomessa ja kaikissa verrokkimaissa asiakirjoja siirtävä osapuoli vastaa kustannuksista. Kuitenkin siirtäjän vastuu ja velvollisuudet vaihtelevat. Periaatteessa siirtoprosessiin liittyvät toimenpiteet ovat hyvin samanlaisia kaikissa verrokkimaissa. Tanskassa jokainen yksittäinen viranomaisn tekee tarvittavan valmistelun siirrettävistä asiakirjoista. Analogisen aineiston osalta tämä tarkoittaa tyypillisesti materiaalin järjestämistä, seulontaa, puhdistamista, niputtamista, merkitsemistä ja luettelointia Tanskan Kansallisarkiston sääntöjen ja määräysten mukaisesti. Arkistolain mukaan viranomaisen on myös huolehdittava, että sähköisiin tietovälineisiin tallennetut asiakirjat säilytetään niin, että ne voidaan siirtää julkiseen arkistoon. Norjassa Valtionarkiston velvollisuus on laatia ja ylläpitää valtiollisten arkistoaineistojen siirtosuunnitelmaa yhteistyössä siirtovelvollisten organisaatioiden kanssa. Siirtosuunnitelmasta tulee käydä ilmi siirron ajankohta, paikka ja siirron valmistelun toimenpiteet. Valtionarkistonhoitaja voi antaa asetuksen siirtosuunnitelmista. Ruotsin Kansallisarkisto perii siirtäjältä vastaanottomaksun, joka kattaa kertaluonteiset vastaanottokustannukset ja säilytysmaksun, joka kattaa säilytyksestä, arkiston hoidosta ja käyttöön asettamisesta aiheutuneet vuotuiset kustannukset.

Virossa siirtämiseen liittyy monia toimenpiteitä ja vaatimuksia sekä siirtäjälle että Kansallisarkistolle. Siirtävän viranomaisen tulee arkistosääntöjen mukaan tiedottaa Kansallisarkistoa arkistosääntöjen mukaisesti ja ennen arkiston siirtämistä järjestää ja kuvailla siirrettävät asiakirjat Kansallisarkiston sääntöjen ja ohjeiden mukaan. Kansallisarkiston vastaanottaessa arkistoasiakirjoja Kansallisarkisto tarkistaa määrätyt toimenpiteet. Virossa siirron valmisteluun käytetään Kansallisarkiston hyväksymää tietokoneohjelmistoa, joka mahdollistaa arkiston rakenteen ja sisällön kokoamisen paperipohjaisille ja digitaalisille asiakirjoille. Digitaaliset arkistoasiakirjat siirretään Kansallisarkistoon sen määräämällä ohjelmistolla. Alankomaissa vastuunalainen toimija ja vastaanottava arkisto taas laativat yhdessä arkistosiiirrosta selvityksen, joka sisältää vähintään tiedot siirrettävistä asiakirjoista. Kaikkien verrokkimaiden siirtämiseen liittyvissä toimenpiteissä korostetaan arkistoviranomaisen ja siirtävän viranomaisen yhteistyötä.

Verrokkimaista oikeus antaa määräyksiä siirtoihin liittyen on ainakin Tanskan, Norjan ja Ruotsin Kansallisarkistoilla.

Ruotsin Kansallisarkisto saa arkistolain mukaan ottaa vastaan arkistoaineistoa myös yksityisiltä. Kansallisarkistoa koskevassa asetuksessa määritellään, että yksityisiltä vastaanotettavien arkistoaineistojen tulee olla tutkimuksen ja kulttuuriperinnön kannalta erityisen arvokkaita. Myös Norjan, Tanskan ja Viron Kansallisarkistot voivat ottaa vastaan yksityisarkistoja. Norjan arkistolaissa säädetään yksityisarkistoista erikseen. Alankomaiden arkistolaki ei koske yksityisarkistoja, mutta Kansallisarkisto, maakuntien arkistot, kuntien arkistot ja muut arkistotoimijat ottavat vastaan yksityisarkistoja hankintapolitiikkaansa mukaan. Viron arkistolaissa lukee erikseen, että Kansallisarkisto hankkii yksityisiä arkistoja yleisen edun mukaisesti.

#### 5.2.2.5 Arkistoaineistojen käyttöön antaminen ja käyttörajoitukset

Verrokkimaiden arkistolainsäädännössä julkisuuslainsäädäntö, henkilötietolainsäädäntö tai erityislainsäädäntö voivat rajoittaa asiakirjojen käyttöä, kuten Suomessa. Ruotsissa painovapausasetuksen julkisuusperiaate koskee kaikkia yleisiä asiakirjoja, jonka mukaan jokaisella on oikeus tutustua yleisiin asiakirjoihin ja voi halutessaan tehdä sen anonyymina. Asiakirjojen julkisuutta koskevat rajoitukset löytyvät julkisuuslaista ja henkilötietolaista. Tietojen arkaluonteisuudesta riippuen salassapitoaika vaihtelee 2 vuodesta 150 vuoteen. Vain poikkeustapauksissa salassapitoaika on pidempi kuin 70 vuotta. Suurin osa arkistoasiakirjoista on kenen tahansa käytettävissä. Poikkeuksia ovat salassa pidettävät asiakirjat, joiden käyttöön tarvitaan käyttö lupa.

Virossa julkisten tietojen saatavuutta koskevan lain tavoitteet ovat hyvin samankaltaiset kuin Suomen julkisuuslaissa. Viron julkisten tietojen saatavuutta koskevan lain mukaan lakia ei sovelleta tietoon, joka on luokiteltu valtiosalaisuudeksi tai turvaluokitelluksi tiedoksi turvaluokituksen päättymiseen saakka. Lakia ei myöskään sovelleta käyttöoikeuksien myöntämiseen asiakirjoihin, jotka ovat Viron Kansallisarkistossa tai paikallisen itsehallintoviranomaisen arkistossa, paitsi pääsyräjoitusten asettamisen osalta. Yleisesti Viron Kansallisarkistossa säilytettyihin arkistoihin pääsy ja käyttöoikeudet ovat rajoittamattomia, ellei rajoituksia aiheuta EU:n yleinen tietosuoja-asetus tai julkisten tietoja saatavuutta koskeva laki tai tietosuojalaki tai laki valtiosalaisuuksista ja ulkomaisten maiden turvaluokitelluista tiedoista. Jälkimmäisen lain käyttörajoitukset ovat 30—50 vuotta, kuitenkin valtiosalaisuudeksi luokitellun tiedon määräaika voidaan tarvittaessa jatkaa.

Alankomaiden lakia hallinnon avoimuudesta sovelletaan asiakirjoihin, jotka ovat vielä viranomaisen hallussa. Kuitenkin kun asiakirjat on siirretty arkistoon, sovelletaan niihin arkistolaisa säädettyjä käyttörajoituksia, joita on vähemmän kuin laissa hallinnon avoimuudesta. Edellä mainittu laki luettelee yksitoista perustetta rajoittaa julkisuutta, kun taas arkistolaisa on vain kolme rajoitusperustetta. Viranomaisen voi asiakirjojen siirtovaiheessa rajata asiakirjojen käyttöä, mutta rajoitusten pitää olla perusteltuja ja niistä pitää neuvotella vastaanottavan arkiston kanssa. Toinen ero arkistolain ja lain hallinnon avoimuudesta välillä on siinä, että jälkimmäinen koskee asiakirjoja ja niissä (tiedostoissa) olevia tietoja, mutta arkistolaki koskee asiakirjoja ja tiedostoja kokonaisuudessaan. Alankomaiden arkistolain mukaan arkistoon siirretyt asiakirjat ovat julkisia, ellei niiden käyttöä ole arkistolain mukaan rajoitettu. Kuka tahansa voi vapaasti ja kustannuksitta tutustua arkistossa oleviin asiakirjoihin, tehdä tai teettää niistä tai niiden osista omalla kustannuksellaan kuvia, kopioita tai otteita.

Norjassa arkistojen käyttöön antamisesta ja käyttörajoituksista ei säädetä arkistolaisa, mutta käyttöön antamista sivutaan arkistoasetuksessa. Valtionarkistonhoitajan asetus ei käsittele käyttöön antamista lainkaan.

Tanskan arkistolain mukaan kuka tahansa voi hakea käyttö lupaa käyttörajoitettuihin asiakirjoihin. Usein arkistolain perusteella 20 vuotta vanhempia asiakirjoja voi käyttää suhteellisen vapaasti. Normaleissa olosuhteissa alle 20 vuotta vanhaa materiaalia ei ole luovutettu Tanskan Kansallisarkistoon. Määräajat ovat yli 20 vuotta Kansallisarkistossa, jos asiakirjat sisältävät luottamuksellisia tietoja. Esimerkiksi puhtaasti yksityisiä asioita sisältävän aineiston saatavuuden aikaraja on 75 vuotta. Tanskan valtionarkistonhoitaja voi päättää rajoittaa pääsyä alle 100-vuotiaisiin asiakirjoihin, jos siihen on erityisiä syitä. Arkistolain perusteella käyttö lupiin voidaan asettaa erilaisia ehtoja. Henkilö, jolla on käyttöoikeus käyttörajoitettuihin asiakirjoihin, ei saa julkaista, välittää tai käyttää tässä yhteydessä saamiaan turvaluokiteltuja tietoja ilman asianomaista lupaa. Tieto on luottamuksellista, kun se on laissa tai muussa voimassa olevassa säännöksessä sellaiseksi määrätty tai kun se on muutoin tarpeen pitää salassa yksityisen tai yleisen edun turvaamiseksi.

Tanskan arkistolain lisäksi asiakirjojen käytöstä säädetään myös laissa nro. 1943 ja nro. 503, jotka muutoksineen päivittivät arkistolain EU:n tietosuojalainsäädännön tasolle.

Verrokkimaiden lainsäädännössä asiakirjojen käyttöä saatetaan rajoittaa, jos asiakirja on huono kuntoinen. Näin säädetään kaikkien muiden verrokkimaiden arkistolaisa paitsi Tanskassa. Myös verrokkimaiden tekijänoikeuslainsäädäntö voi rajoittaa asiakirjojen käyttöä. Näin on ainakin Ruotsissa ja Virossa.

Verrokkimaiden arkistolainsäädännössä yksityisarkistojen käyttö määritetään yleensä sopimuksen mukaan.

### 5.2.2.6 Tietosuojaja-asetuksen ja tietosuojalain vaikutukset

Ruotsin kansallisessa tietosuojalaissa todetaan suhteesta painovapauteen ja sananvapauteen, että EU:n tietosuojaja-asetusta ja tietosuojalakeja ei sovelleta siltä osin kuin se olisi painovapausasetuksen tai sananvapautta koskevan perustuslain säännösten vastainen. Tietosuojalaki on tois-sijainen suhteessa toiseen lakiin tai asetukseen, mikä sallii esim. poikkeavaa sääntelyä rekisterilainsäädännössä. Laissa selvennetään missä tapauksissa henkilötietoja voidaan käsitellä tietosuojaja-asetuksen nojalla. Tietosuojaja-asetusta ja uutta kansallista tietosuojalakeja ei sovelleta siltä osin kuin ne ovat painovapausasetuksen tai sananvapautta koskevan perustuslain säännösten vastaisia.

Ruotsin tietosuojalaissa todetaan yksityisarkistoista, että hallitus tai sen nimeämä viranomainen voi antaa määräyksiä siitä, että rekisterinpitäjät, jotka eivät kuulu arkistolainsäädännön piiriin, voivat käsitellä henkilötietoja yleistä etua koskevissa arkistointitarkoituksissa. Hallituksen nimeämä viranomainen voi yksittäistapauksissa päättää, että rekisterinpitäjät voivat käsitellä henkilötietoja yleistä etua koskevissa arkistointitarkoituksissa. Päätös voi sisältää ehtoja. EU:n tietosuojaja-asetusta täydentävän kansallisen tietosuojaja-asetuksen mukaan tämä viranomainen on Kansallisarkisto. Ruotsissa arkistoasetukseen on tehty lisäyksiä EU:n tietosuojaja-asetuksen astuttua voimaan. Lisäykset koskevat arkistoviranomaisten valtuuksia.

Norjan osalta tietosuojaja-asetuksen ja tietosuojalain vaikutuksia ei ole selvitetty.

Tanskassa EU:n tietosuojaja-asetuksen soveltamista kansallisessa viitekehyksessä käsitellään tietosuojalaissa. Tietosuojalaissa ei ole poikkeavia tai tarkentavia säännöksiä suhteessa arkistolaikiin. Sen sijaan joukkoviestimien tietokannoista annetun lain ja useiden muiden lakien muuttamisesta nro. 503 ja laki arkistolain muuttamisesta nro. 1943 täydentävät EU:n lainsäädäntöä asiakirjojen ja arkistojen osalta kansallisesti.

Virossa tietosuojalaissa säädetään EU:n tietosuojaja-asetuksen soveltamisesta kansallisessa viitekehyksessä. Tietosuojalain artikloissa 5—7 ja artiklassa 9 säädetään erityisistä perusteluista henkilötietojen käsittelyn osalta. Muutoin tietosuojaja-asetusta sovelletaan arkistoissa oleviin asiakirjoihin sellaisenaan.

Alankomaiden parlamentti on antanut EU:n tietosuojaja-asetusta täsmentävän ja täydentävän täytäntöönpanolain. Kansallisarkisto on yhteistyössä eri toimijoiden kanssa antanut laajan ohjeen arkistolain ja tietosuojaja-asetuksen soveltamisesta. Tietosuojalain kohde ja tavoitteet ovat samat kuin EU:n tietosuojaja-asetuksessa. Aineellinen soveltamisala on myös lähes sama, mutta lakia ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, kun on kyse väestötietojärjestelmästä, vaalilaista tai kansanäänestyksestä eikä henkilötietojen käsittelyyn puolustusvoimissa siltä osin, kuin puolustusministeriö päättää asevoimien sijoittamista tai käyttöön asettamisesta perustuslaissa määriteltyjen tehtävien suorittamiseksi sekä tiedustelu- ja turvallisuuslain mukaiseen henkilötietojen käsittelyyn.

### 5.2.2.7 Yhteenveto: Kansallisarkistojen resurssitarpeet

| Maa   | Vuosi | Htv | Kokonaisbudjetti |
|-------|-------|-----|------------------|
| Suomi | 2020  | 205 | 19,6 milj. euroa |

|                             |               |                   |                     |
|-----------------------------|---------------|-------------------|---------------------|
| <b>Tanska</b> <sup>19</sup> | 2022          | ei selvitetty     | 155,6 milj. kruunua |
| <b>Ruotsi</b> <sup>20</sup> | 2022          | (vuonna 2020) 401 | 467 946 000 kruunua |
| <b>Norja</b> <sup>21</sup>  | 2020          | 311               | 548 196 000 kruunua |
| <b>Viro</b> <sup>22</sup>   | 2022          | ei selvitetty     | 8 462 415 euroa     |
| <b>Alankomaat</b>           | ei selvitetty | ei selvitetty     | ei selvitetty       |

## 6 Lausuntopalaute

### 7 Säännöskohtaiset perustelut

#### 7.1 Laki arkistolain muuttamisesta

##### 1 luku Yleiset säännökset

1 luvun otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että luvun otsikkona on yleiset säännökset. Lain 1 luku sisältäisi lain soveltamisalan, lain tarkoituksen, soveltamisalan tarkennukset ja määritelmät. Ehdotettu otsikointi on tarkoituksenmukaista sen vuoksi, että 1 lukuun lisätään uusi lain tarkoitusta koskeva 1 a § sekä määritelmiä koskeva 2 a §. 2 §:ssä säädettäisiin soveltamisalan tarkennuksista.

**1 §.** 1 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakiehdotuksen 1 § 1 momentin mukainen lain organisatorinen soveltamisala koskisi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 4 § 1 momentissa säädettyjä tiedonhallintayksiköitä niiden käsitellessä asiakirjoja. Tiedonhallintalain 4 § 1 momentin mukaan tiedonhallintalaissa tarkoitettuja tiedonhallintayksiköitä ovat seuraavat: valtion virastot ja laitokset; tuomioistuimet ja valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat, eduskunnan virastot, valtion liikelaitokset, kunnat, kuntayhtymät, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, yliopistolaissa tarkoitettuja yliopistot sekä ammattikorkeakouluissa tarkoitettuja ammattikorkeakoulut. Lakiehdotuksen 1 § 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi Kansallisarkistoa koskeva täsmennys siten, että laki koskee pykälässä lueteltujen toimijoiden lisäksi nimenomaisesti myös Kansallisarkistoa. Lisäys on tarpeen, koska arkistolaissa säädetään Kansallisarkiston keskeisistä tehtävistä ja toimivallasta. Lisäys on selventävä, koska arkistolain sääntely kohdistuu pitkälti Kansallisarkistoon. On huomioitava, että kaikkia asiakirjoja on käsiteltävä eheästi ja tietoturvallisesti, kunnes niiden arkistoinnista on päätetty.

<sup>19</sup> Rammeaftale Rigsarkivet 2019-2022, <https://www.sa.dk/wp-content/uploads/2019/08/Rammeaftale-med-bilag.pdf>

<sup>20</sup> Budgetproposition 2022, Utgiftsområde 17, 9.6.1. Riksarkivet <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2021/09/prop.-2021221/>

<sup>21</sup> Arkivverket, Årsrapport 2020. <https://www.arkivverket.no/om-oss/hva-er-arkivverket/arsrapporter>

<sup>22</sup> Haridus- ja Teadusministeeriumi 2022-2025 programmide kinnitamine ning 2022. aasta eelarvete ja kulude jaotuskavad, [https://www.ra.ee/wp-content/uploads/2022/01/eelarve\\_2022.pdf](https://www.ra.ee/wp-content/uploads/2022/01/eelarve_2022.pdf)

Lakiehdotuksen 1 § 1 momentin toisen virkkeen mukaan lakia sovellettaisiin myös hyvinvointialueiden liikelaitoksiin ja ortodoksiseen kirkkoon ja sen seurakuntiin. Hyvinvointialueiden liikelaitoksia ja ortodoksista kirkkoa ja sen seurakuntia ei ole lueteltu tiedonhallintalain 4 §:ssä, johon nyt ehdotettavan lain soveltamisala on liitetty. Hyvinvointialueiden liikelaitoksista säädetään hyvinvointialueista annetun lain (611/2021) 9 luvussa. Kuntien ja valtion liikelaitokset ovat tiedonhallintalain mukaisia tiedonhallintayksiköitä. Ortodoksinen kirkko ei ole yksi tiedonhallintayksikkö, vaan keskushallinto ja seurakunnat ovat omia tiedonhallintayksiköitään tällä hetkellä. Ortodoksinen kirkko ja seurakunnat soveltavat arkistolakia myös ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) 95 § mukaan. Säännös ei merkitse muutosta kyseisille toimijoille, sille ne ovat jo kuuluneet arkistolain soveltamisalan piiriin. Arkistolain soveltamisala on tiedonhallintalain 2 §:n mukaista sääntelyä laajempi.

Arkistointitehtäviä suoritetaan osana tiedonhallinnan tehtäviä. Säännös olisi selkeyttävä myös tiedonhallinnan vastuiden kannalta, sillä mikäli arkistotoimija on eri taho kuin tiedonhallinnan toimija ja vastuut jakautuisivat eri tahoille, ei asiakirjan elinkaaren hallinta toteutuisi välttämättä toivotulla tavalla. Viranomaisen kuuluisi tiedonhallintalain mukaisesti tiedonhallintayksikköön. Esimerkiksi valtion virastoissa voi toimia useita viranomaisia, mutta niiden tiedonhallinnan järjestäminen on toteutettu viraston yhteisinä toimintoina, samoin kunnan tiedonhallintayksikkö voi koostua useista viranomaisista. Arkistointia ja arkistotoimen tehtäviä hoidettaisiin tiedonhallintaan liittyvänä tehtävänä.

1 momentin kolmannen virkkeen mukaisesti lakia sovellettaisiin myös yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin sekä muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa tai hoitavat julkista hallintotehtävää ja niille kertyy tämän tehtävän johdosta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tarkoitetuista asiakirjoista.

Lakiehdotuksessa viranomaisella tarkoitettaisiin julkisuuslain 4 §:n mukaista viranomaisen määritelmää. Kvseisen pykälän 2 momentin mukaan mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa.

Lakia sovellettaisiin myös julkista hallintotehtävää suorittaviin toimijoihin ilman edellytystä julkisen vallan käytöstä, kun niille kertyy tämän tehtävän johdosta julkisuuslaissa tarkoitettuja asiakirjoja.

Lakiehdotuksen mukainen soveltamisala verrattuna nykyiseen lakiin on tarkoitus säilyttää pitkälti entisellään. Soveltamisala on laaja, jotta lain tarkoitus asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymisestä voidaan saavuttaa. Kattavuus on tärkeää huomioiden, että arkistolain soveltamisalassa olevien toimijoiden aineistot ovat tutkimuksen ja kulttuuriperinnön säilyttämisen kannalta merkittävässä roolissa.

Lakiehdotuksen 1 pykälän 2 momentissa pysytettäisiin voimassa arkistolain soveltamisalaa koskeva poikkeus, jonka mukaan tiedonhallintalain sääntelystä poiketen eduskuntaan, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, valtiontalouden tarkastusvirastoon ja Ulkopoliittiseen instituuttiin sovelletaan kuitenkin vain 6 ja 7 §:ää sekä 8 §:n 1 ja 2 momenttia. Ainoa muutos aikaisempaan sääntelyyn verrattuna olisi kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitoksen nimen korvaaminen Ulkopoliittisella instituutilla kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitoksesta annetun lain 2006/544 1 §:n 2 momentin mukaisesti.



Lakiehdotuksen 1 §:n 3momentin mukaan Tasavallan presidentin arkistoista säädetään erikseen. Säännöksessä viitattu koskee tasavallan presidentin arkistoa, josta säädetään tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (100/2012) 84 §:n mukaan tasavallan presidentin asetuksella. Saman pykälän mukaan tasavallan presidentin kanslian arkistoon sovelletaan arkistolakia. Tasavallan presidentin arkistosta säädetään tarkemmin siitä annetussa tasavallan presidentin asetuksessa (151/2015).

Lakiehdotuksen 1 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että valtioneuvoston kanslia toimii valtioneuvoston ja sen ministeriöiden osalta arkistolaissa tarkoitettuna arkistotoimijana ja vastaa tältä osin arkistolaissa arkistotoimijalle säädetyistä tehtävistä.

Aikaisemmassa laissa käytettyä muotoilua siitä, että valtioneuvosto ja ministeriöt ovat yksi arkistonmuodostaja, on päivitetty vastaamaan uudistettavan lain terminologiaa. Nyt tehty ehdotus ei muuten merkitse muutosta nykytilanteeseen eikä valtioneuvoston kanslian rooliin arkistoinnissa. Säännös olisi yhdenmukainen valtioneuvoston kanslian tiedonhallinnan vastuista säädetyin kanssa.

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Valtioneuvoston kanslia toimii valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen toimintaan ja toimintatapoihin sekä yhteisiin tietovarantoihin ja tietojärjestelmiin liittyvän tiedonhallinnan osalta julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa ([906/2019](#)) tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä ja vastaa tältä osin tiedonhallinnasta ja mainitun lain 13 §:n 2—5 momentissa, 14—18 §:ssä ja 5 luvussa viranomaiselle säädetyistä tehtävistä. Valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteensovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin sekä yhteiseen tiedonhallintaan liittyviä toimintatapoja.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 12 §:n 1 momentin 9 mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteinen tietohallinto, mukaan lukien ulkoasiainhallinnon ulkomaanedustustojen tieto- ja viestintätekniset peruspalvelut, ja asiakirjahallinto sekä niihin liittyvä hyvän tiedonhallintatavan ja yhteentoimivuuden ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen sekä arkistonmuodostajan tehtävät.

Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen (393/2007) 1 §:n 27. kohdan mukaan valtioneuvoston kanslialle on säädetty tehtäväksi valtioneuvoston ja ministeriöiden arkistonmuodostukseen liittyvä asiakirjojen rekisteröinti, arkistointi ja seulonta ja muut arkistonmuodostajan tehtävät.

Valtioneuvoston kanslia on 1.3.2015 alkaen vastannut valtioneuvostosta annettuun lakiin lisätyn säännöksen nojalla valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Hallintovaliokunta on pitänyt perusteltuna, että yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät sekä niihin liittyvät toiminnot, joilla tuetaan eri ministeriöiden varsinaisen toimialan mukaista sisällöllistä toimintaa, hoidetaan keskitetympinä sekä entistä yhtenäisemmällä toimintamalleilla ja -prosesseilla (HaVM 32/2014 vp – HE 187/2014 vp). Valtioneuvoston kanslia myös ohjaa ja yhteensovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyviä toimintatapoja. Valtioneuvosto ja sen ministeriöt ovat samasta ajankohdasta lukien olleet yksi arkistonmuodostaja. (HaVM 17/2020 vp. s. 2)

Suomen perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) sivulla 110 todetaan, että ”valtioneuvoston käsitettä käytettäisiin uudessa hallitusmuodossa nykyiseen tapaan kahdessa merkityksessä. Useimmista ehdotetuista säännöksistä valtioneuvostolla tarkoitetaan eduskunnalle vastuunalaista pääministeristä ja muista ministereistä muodostuvaa ministeristöä

(esim. 61—64 §). Valtioneuvostolla voidaan kuitenkin tarkoittaa myös valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa organisatorista kokonaisuutta (esim. 67 ja 68 §). Käsitteen kaksimerkityksisyyden ei kuitenkaan voida katsoa aiheuttavan merkittäviä käytännön ongelmia. Kyse on valtiokäytännössä täysin vakiintuneesta kielenkäytöstä, josta luopuminen voisi aiheuttaa tulkintaongelmia sekä johtaa huomattavaan alemman asteisen lainsäädännön uudistamistarpeeseen. Kunkin säännöksen asiayhteyden voidaan myös katsoa riittävän selvästi ilmaisevan, missä merkityksessä valtioneuvoston käsitettä kulloinkin käytetään.” Arkistolaisissa kohdassa tarkoitetaan valtioneuvostoa laajassa merkityksessä.

**1 a §.** Lakiehdotuksen 1 a § pykälässä säädettäisiin lain tarkoituksesta, joka olisi varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilyminen ja saatavuus.

Kulttuuriperintöön kuuluvia aineistoja tallennetaan laajasti moninaisissa muistiorganisaatioissa, kuten kirjastoissa, arkistoissa ja museoissa. Nämä toimijat voivat olla sekä viranomaisia että yksityisiä toimijoita. Kulttuuriperintöaineistojen kirjo on laaja. Ne voivat sisältää ihmisten toiminnassa kertyvien, toiminnan historiasta ja merkityksestä kertovien aineistojen lisäksi muun muassa tietoa luonnonperinnöstä ja taiteesta. Kulttuuriperintöaineisto voi olla esimerkiksi asiakirjoja, esineitä, painotuotteita, taideteoksia, luonnontieteellisiä aineistoja, kuvia ja audiovisuaalisia aineistoja sekä dokumenttiaineistoja ja kyselyaineistoja (HE 9/2018 vp, s. 83). Asiakirjallinen kansallinen kulttuuriperintö on osa laajempaa kansallisen kulttuuriperinnön kokonaisuutta.

Kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen säilymisestä huolehtiminen kuuluu arkistotoimen tehtäväksi. Arkistotoimen on tarkoitus säilyttää kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvat asiakirjat ja niihin sisältyvät tiedot sekä pitää niitä yhteiskunnan ja kansalaisten käytettävissä tiedon tarpeen tyydyttämiseksi. Asiakirjoja ja niihin sisältyviä tietoja pyritään saattamaan käytettäväksi ja edistämään niihin perustuvaa tutkimusta. Asiakirjallinen kulttuuriperintö käsittää sekä viranomaisaineistoja että yksityisiä aineistoja. Arkistoinnin tavoitteena on monimuotoisen ja yhteiskunnallisesti edustavan asiakirja-aineiston säilyminen ja saatavuuden edistäminen. Viranomaisaineistojen ohella yksityisillä arkistoilla on tässä keskeinen merkitys.

Viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen osalta kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvat ainakin ne aineistot, jotka olennaisella tavalla valaisevat viranomaisten keskeisiä yhteiskunnallisia tehtäviä, toimivaltaa, toiminnan suunnittelua, johtamista ja päätöksiä sekä niiden täytäntönpäntä ja vaikutuksia kansalaisiin, eri väestöryhmiin ja ympäristöön samoin kuin kansalaisten ja viranomaisten välistä vuorovaikutusta (HE 191/2016 vp, s. 10). Yksityisiin arkistoihin sisältyy laajasti tietoa esimerkiksi kansalais- ja järjestötoiminnasta, liike- ja elinkeinoelämästä, poliittisten puolueiden toiminnasta, merkkihenkilöistä ja - tapahtumista, tavallisten ihmisten arjesta, paikallishistoriasta ja vähemmistöistä.<sup>23</sup>

Arkistointiin ja arkistoinnin tarkoituksiperiin liittyy myös EU:n yleinen tietosuoja-asetus, jonka johdanto-osan 158. perustelukappaleessa todetaan yleisen edun mukaisesta arkistoinnista, että asetusta olisi myös sovellettava, jos henkilötietoja käsitellään arkistointitarkoituksiin. Tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta toteuttavan arkiston luonnetta on pohdittu European Archives Groupin (EAG) ohjeissa<sup>24</sup>. EAG:n mukaan valtioiden kansallisarkistot sekä muut valtion tai muiden julkisten toimijoiden historialliset arkistot kuten

<sup>23</sup> Arkistolain esiselvitys s. 14.

<sup>24</sup> European Archives Group, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eag\\_draft\\_guidelines\\_1\\_11\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eag_draft_guidelines_1_11_0.pdf)

myös EU:n historialliset arkistot toteuttaisivat tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua yleisen edun mukaista arkistointia. Jäsenvaltioiden lainsäädännössä myös muut arkistotoimijat voisivat kuulua tähän soveltamisalaan. Keskeistä ei edellä kuvatun perusteella olisi arkistojen luonne vaan tehtävä.<sup>25</sup> Suomessa lain tasolla tunnustettuja arkistoja on Kansallisarkisto, mutta myös valtionapuarkistot<sup>26</sup> on hyväksytty opetusministeriön puolesta arkistoksi. Myös tekijänoikeusasetuksessa on lueteltu arkistotoimijoita. Myös muilla arkistoilla voisi olla tällainen tarkoituserä huomioiden etenkin, että yleisen edun mukainen arkistointitarkoitusta ja sen toteuttamista ei ole tarkemmin säännelty tai määritelty. Tässä yhteydessä arkistolla tarkoitetaan paikkaa tai organisaatiota, joka ylläpitää arkistopalveluja, ja minne voidaan siirtää yleisen edun mukaisesti arkistoitavaa aineistoa. Suomessa tällaiselle pitkäaikaiselle säilyttämiselle ei ole säädetty mitään edellytyksiä tai rajoitteita, jotka koskisivat kaikkia toimijoita, vaikka tietysti näidenkin toimijoiden tulee huomioida riskilähtöinen tietosuojatoimien riittävyys. Yleensä ottaen voidaan katsoa, että nimenomaisesti arkistotoimintaa harjoittavan toimijan tulisi täyttää tietyt edellytykset, liittyen etenkin tietojen säilymisen varmistamiseen ja tietojen saatavuuteen. Muut viranomaiset ja lakia soveltavat tahot ovat myös arkiston ylläpitäjiä säilyttäessään arkistoitavia asiakirjoja ja tarjotessaan mahdollisuuden niiden antamiseen.

Asiakirjallisen kulttuuriperinnön laajuutta ei ole syytä pyrkiä määrittelemään tyhjentävästi. Siihen kuuluisi kuitenkin vähintään arkistolain perusteella arkistoitaviksi päätetyt tai asiakirjat, joiden arkistoinnista tai pysyvistä säilyttämisestä on lailla säädetty. Toimijat, jotka eivät ole arkistolain soveltajia voivat katsoa, että niille kuuluvat asiakirjat ovat arkistoitavia ja niissä olevat henkilötiedot ovat yleisen edun mukaisesti arkistoitavia. Asiakirjallinen kulttuuriperintöaineisto muodostuu laajan toimijajoukon toimesta ja elää ajassa. Kuuluminen kulttuuriperintöaineistoon ja arkistointitarkoitus on asiakirjoilla olemassa jo kun ne syntyvät, saapuvat tai ne laaditaan, jos asiakirjan arkistoinnista on päätetty tai säädetty.

Tiedonhallintalakia koskevassa hallituksen esityksessä pykälän 19 yksityiskohtaisissa perusteissa todetaan, että osa asiakirjoista ja tietoaineistoista on säädetty laissa pysyvästi säilytettäväksi. Esityksessä todetaan, että pysyvä säilyttäminen tarkoittaa henkilötietojen käsittelyssä sitä, että tietoja säilytetään alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa siten, ettei niitä tuhota tai siirretä varsinaisesti arkistoon lainkaan, vaan niiden säilyttämiselle on olemassa pysyvä peruste etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien määrittäjänä. Joissakin tilanteissa pysyvästä säilyttämisestä on säädetty lain nojalla. Niin ikään arkistointia koskevassa sääntelyssä käytetään käsitettä pysyvä säilyttäminen, joka on erilaisen merkityssisältönsä perusteella ongelmallinen käsite henkilötietojen säilytyksestä säädettyä.

Pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista on säädetty esimerkiksi perintökaareissa (40/1965), jonka 20 luvun 12 a §:n mukaan perukiria tai sen tekninen tallenne säilytetään Verohallinnossa pysyvästi. Henkilörekisterinä pysyvästi säilytettäväksi on säädetty esimerkiksi maakaaren (540/1995) 7 luvun 1 §:n 4 momentissa lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri. Asiakirjallinen kulttuuriperintöaineisto voi muodostua myös asiakirjoista, jotka ovat pysyvästi säilytettäviä. Pysyvästä säilyttämisestä säättäminen ei sulje pois arkistoinnille tunnusomaisia arvoja, kuten tutkimuksen tarpeita. Kategorinen tulkinta siitä, että laissa pysyvään säilytykseen säädetty tiedot eivät olisi arkistoitavia, vaan niillä olisi pysyvää arvoa vain yksikön toiminnassa tai muissa alkuperäisissä tarkoituksissa, voi olla virheellinen, riippuen etenkin lainsäätäjän tarkoituksesta. Kulttuuriperintöaineistolle tunnusomaista ja sen tarkoituksena on aineiston säilyttäminen pysyvällä tavalla sekä saatavuuden edistäminen. Asiakirjallinen kulttuuriperintöaineisto muodostuu asiakirjoista,

---

<sup>25</sup> <https://okm.fi/documents/1410845/33413091/Arkistolain+esiselvitysraportti.pdf/5c7763b9-9081-fabf-98b8-3e69dfeeedd2/Arkistolain+esiselvitysraportti.pdf?t=1598526812096>

<sup>26</sup> Laki yksityisten arkistojen valtionavusta

joille on tunnustettu yleisen edun mukaisesti erityistä tutkimuksellista tai muun erityisen syyn vuoksi sellaista arvoa, että sitä on syytä säilyttää ja tarjota niihin tutustumismahdollisuus. Pysyvä säilyttäminen eroaa arkistoitavasta aineistosta etenkin siten, ettei sitä välttämättä siirretä Kansallisarkistolle, vaan säilytettäisiin tiedonhallintayksiköissä pysyvästi. Säilytyksen varmistamiseksi pitkällä ajanjaksolla tällaistenkin asiakirjojen säilytys Kansallisarkiston pitkäaikais-säilytyksen iäriestelmässä voi kuitenkin olla kustannustehokasta ja helpoin tapa varmistaa säilytys ja käytettävyys.

**2 §.** Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että evankelis-luterilaiseen kirkkoon sovelletaan, mitä kirkkolaissa säädetään. Kyseiseen momenttiin ei ehdotettaisi siten muutoksia.

Lain 2 § 2 momentti kumotaan tarpeettomana. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä laissa ei ole tarpeen säätää siitä, mitä käy ilmi perustuslainsäätämisen Ahvenanmaan itsehallintolaista (1991/1144). Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta arkistasioissa siten kuin itsehallintolain 18 §:ssä säädetään. Valtakunnan viranomaisten toiminnasta säädetään itsehallintolain 27 §:n 3 kohdassa. Itsehallintolain 30 §:ssä säädetään valtakunnan viranomaisten asiakirjojen arkistoinnista Ahvenanmaalla.

**2 a §.** Lain 2 a § olisi uusi, ja siinä määriteltäisiin arkistolain keskeiset käsitteet, joita olisivat arkistointi, arkistometatiedot, arkistotoimi, asiakirja sekä arkistotoimija.

Pykälän a-kohdan mukaan arkistointi olisi asiakirjojen kuvailemista arkistoitavaan tietovarantoon ja tämän säilyttämistä eheänä, luottamuksellisena ja todistusvoimaisena saatavuuden takaavin keinoin. Asiakirja tulisi arkistoiduksi määritelmän mukaisesti säilytysajan päätyttyä, kun se on kuvailtu tietovarantoon ja sen sisältö on muuttumaton. Laissa tarkoitettu arkistointi sisältäisi kaikki ne aktiiviset toimenpiteet, jotka tähtäisivät arkistoitavan tietovarannon muodostamiseen. Tällaisia toimenpiteitä olisivat esimerkiksi asiakirjojen kuvailu ja järjestäminen, mitä tehdään jo asiakirjan elinkaaren alussa. Arkistoitavaan tietovarantoon kuvailu tapahtuisi metatietojen avulla, mutta myös varsinaisen asiakirjan siirtämisenä arkistotietovarantoon tai merkitsemisenä arkistoiduksi. Kuvailun avulla luodaan asiakirjoille järjestys, eli se kattaisi myös analogisesta ympäristöstä tutun asiakirjojen järjestämisen, kuvailulla kiinnitetään asiakirja yhteyteensä.

Tietovaranto on määritelty tiedonhallintalain 2 §:ssä, ja sillä tarkoitetaan viranomaisen tehtävien hoidossa tai muussa toiminnassa käytettäviä tietoaineistoja sisältävää kokonaisuutta, jota käsitellään tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti. Arkistolaissa tarkoitettu tietovaranto on yhteneväinen tiedonhallintalain tietovaranto –käsitteen kanssa, lukuun ottamatta sitä, että se ei koske vain viranomaisia, eikä rajaudu viranomaisen asiakirjoihin, kuten tiedonhallintalaki. Tietovaranto voi tarkoittaa tässä yhteydessä eri tasoja, toimijan arkistotietovaranto syntyisi kaikista liitettävistä arkistoitavista asiakirjoista ja kuvailutiedoista, mitä voisi verrata aiempien termien mukaan siihen, kun on kyse ollut tietyn toimijan tai arkistonmuodostajan arkistosta. Siihen kuuluisi myös asiakirjojen luokittelu eri tasoihin, kuten akteihin ja sarjoihin.

Arkistoinnin määritelmä tekisi näkyväksi sen, että arkistointiin tähtäviä toimenpiteitä tehdään asiakirjan elinkaaren eri vaiheissa, mutta alkuperäisen käyttötarkoituksen mukaiset toimenpiteet lakkaavat, kun tieto on arkistoitu. Tiedon elinkaari käsittää ajanjakson tiedon laatimisesta tai saapumisesta tiedon tuhoamiseen tai arkistointiin. Elinkaariajattelu on ollut pohjana niin arkistolain kuin tiedonhallintalainkin säätämisen yhteydessä. Asiakirjan elinkaaren käsite tuli suomalaisen arkistotoimeen 1980-luvun alussa samaan aikaan, kun arkistolainsäädäntöä uusittiin.

Elinkaaresta on tullut suomalaisen arkistojattelun keskeisimpiä elementtejä.<sup>27</sup> Käsitys asiakirjan elinkaaresta muuttui Suomessa tietosuojasääntelyn ja tiedonhallintalain sääntelyn perusteella, jossa ero säilytysvaiheeseen ulottui koskemaan myös arkistoitavia asiakirjoja. Tämän vuoksi on tärkeää tuoda esiin arkistointi toimenpiteenä elinkaaren koko mitalla, mutta myös, että asiakirja voidaan katsoa arkistoiduksi vasta, kun sen säilytysaika on päättynyt ja asiakirja on kuvailtu osaksi arkistoitavaa tietovarantoa. Viranomaisilla ja muilla lakia soveltavilla toimijoilla muodostuisi oma arkistoitava tietovarantonsa. Kansallisarkistolle muodostuu yhteinen tietovaranto, jossa eri tietovarantoja, toisin sanoen arkistokokonaisuuksia säilytetään erillään omina kokonaisuuksinaan provenienssiperiaate huomioiden. Provenienssiperiaatteen mukaan muodostettaessa arkistoitavia tietovarantoja on tärkeää huomioida asiakirjojen alkuperäinen yhteys niiden perustana olevaan toimintaan ja asiakirjojen järjestys. Asiakirjoista tulee muodostaa tietokokonaisuuksia (tietovaranto), jotka liittyvät tiettyyn asiaan, tehtävään, henkilöön tai toimintaan.

Arkistointi tapahtuisi pääosin tiedonhallintayksiköissä ja muissa lakia soveltavissa organisaatioissa. Sähköisissä tietojärjestelmissä arkistointi tarkoittaisi käytännössä asian käsittelyn päätyttyä sen muuttumattomuuden varmistamista, eli asiakirjan tilan muuttumista arkistoitu tai arkistointivaihe-tilaan. Analogisen aineiston osalta se tarkoittaa fyysisesti arkistoon tapahtuvaa siirtämistä, kun asiakirjat ovat järjestetyt ja luetellut asianmukaisesti. Arkistointivaihe alkaa asiakirjan säilytysajan päätyttyä, mutta arkistointiin tähtäviä toimenpiteitä tehdään jo aiemmin. Viranomaisten ja muiden, joiden velvollisuus on lain perusteella vastata arkistoinnista, tulee muodostaa arkistoitava tietovaranto tiedon- ja asianhallinnan yhteydessä kerättyjen tietojen avulla. Liittäminen arkistoitavaan tietovarantoon tarkoittaisi käytännössä asiakirjan kytkemistä asiakirjan elinkaaren aikana kerättyjen metatietojen eli kuvailutietojen ja aineistoyhteyden perusteella siihen kuuluvaan kokonaisuuteen.

Nyt esitettävä arkistoinnin käsite eroaisi arkistoon siirron käsitteestä, mistä on kysymys lain 14 §:ssä. Lain 14 §:ssä kysymys on arkistoitavien asiakirjojen siirrosta Kansallisarkistoon. Julkisuuslain 27 §:ssä viitataan arkistolain 14 §:ssä tarkoitettuun arkistoon siirtoon. Siirron jälkeen arkistotoimijan arkistointia koskevat vastuut velvollisuudet lakkaavat, ja ne siirtyvät Kansallisarkistolle.

Arkistoinnin päämäärän kannalta on keskeistä, ettei arkistoon siirrettävää tietoa jouduttaisi enää siirtovaiheessa muokkaamaan, vaan tiedon muoto ja metatiedot olisivat valmiiksi yhteensopivia arkistotarkoitusten kanssa. Arkistoinnin keskeinen tavoite ei ole vain tietojen säilyminen vaan myös tietojen saatavuus, eli niiden antaminen tutkimuksen ja muiden tietojen tarvitsijoiden käyttöön, mikä myös edellyttää laadukasta kuvailua.

Arkistoinnin kannalta merkityksellistä on asiakirjan elinkaaren jakautuminen säilytys- ja arkistointivaiheisiin. Tietosuoja- ja tiedonhallintalainsäädännössä arkistointi alkaa säilytysvaiheen päätyttyä, mikä ei vastaa arkistolaissa arkistoinnin käsitettä vaan tarkoittaisi ainoastaan sitä, että asiakirja on arkistovaiheessa. Tässä vaiheessa asiakirjakokonaisuuden, tietovarannon, tulisi muodostaa arkistoitujen asiakirjojen joukko, johon voitaisiin osana muuttumattomuuden varmistamista esimerkiksi soveltaa tietosuojasääntelyn rekisteröityjen oikeuksia koskevia yleisen edun mukaisen arkistoinnin poikkeuksia.

Arkistoinnin määrittely ja termien muutos nkviseen lakiin verrattuna on tärkeää myös tiedonhallintalain perusteluissa esiin nostetun säilyttämistä ja pysyvää säilyttämistä koskevien terminologisten erojen vuoksi. On kuitenkin otettava huomioon, että jos pysyvästä säilyttämisestä on

---

<sup>27</sup> Arkistolainsäädännön esiselvitys s. 14.

säädetty muualla lainsäädännössä, tulee asiakirjojen käyttötarkoituksia arvioida erikseen ja siltä kannalta missä tarkoituksessa termiä pysyvä säilyttäminen on käytetty kyseisen lain yhteydessä. Pysyvällä säilyttämisellä on voitu tarkoittaa laissa sitä, että pysyvä käyttö on nimenomaan perusteltua alkuperäisiin käyttötarkoituksiin taikka termillä on tarkoitettu käytännössä arkistoinnin tarkoituseriä, joissa keskeistä on asiakirjojen käyttö tutkimukseen tai sen merkitys kulttuuriperinnön säilymisen kannalta.

Keskeistä arkistoinnin tehtävässä on säilyttää tieto luotettavana, eheänä ja todistusvoimaisena sekä muuttumattomana. Tiedonhallintalain 13 ja 15 §:ssä säädetään vastaavia edellytyksiä muiden tietoaineistojen osalta. Arkistoissa aikaperspektiivi on selkeästi pidempi kuin säilytyksessä, eikä lakia soveltavien viranomaisten tai yhteisöjen tulisi joutua säilyttämään tietoa omissa järjestelmissään tai tiloissaan pitkiä aikoja säilytysajan päättymisen jälkeen. Nykytilassa valtion virastot, laitokset, tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet sekä muut valtion viranomaiset ovatkin velvollisia siirtämään aineistonsa Kansallisarkistolle. Muut toimijat voivat ehdotettavan lain 14 § 2 ja 3 momenttien mukaisesti myös siirtää tiedot Kansallisarkistolle. Analogisten asiakirjojen säilytys ja arkiston ylläpito arkistotilaan siirron jälkeen on säilyttämisen kannalta olosuhteista ja turvallisuudesta huolehtimisen ohessa kohtalaisen passiivista ja stabiilia toimintaa. Sähköisten asiakirjojen arkiston ylläpito on vielä verrattain uutta ja vaatii asiakirjojen säilymisen varmistamisessa erilaisia asioita. Sähköisen pysyvän arkiston ylläpito vaatii paljon teknisiä toimenpiteitä, ja tietoturvatavoimia.

Lakiehdotuksen 2 a §:n b -kohdassa määriteltäisiin arkistometatietojen käsite. Arkistometatiedoilla tarkoitetaan asiakirjan kontekstia, sisältöä ja rakennetta koko asiakirjan elinkaaren ajan kuvaavaa tietoa. Arkistointiin ja arkistoitavuuden takaamiseen liittyvää metatietoa syntyy tiedon elinkaaren aikana, metatieto voi myös periytyä, ja sitä käytetään uusissa konteksteissa, lisätään tai se jätetään tarvittaessa pois.

Arkistometatiedon avulla voidaan hallita myös tiedon käyttöoikeuksia, säilytysaikoja ja saatavuutta sekä seurantatoimenpiteiden, kuten säilyttämisen, siirtämisen ja tuhoamisen toteuttamista. Tärkeä näkökulma on tiedon ymmärrettävyyden varmistaminen sekä elinkaaren aikana syntyvän arkistometatiedon että tarvittaessa erillisen kuvailun avulla. Lisäksi tietovarantojen säilyttäminen ymmärrettävänä ja saatavana edellyttää käytettyjen käsitteiden ja koodistojen ja standardien ja muiden menettelyjen dokumentointia.

Arkistometatietojen tarkempi sisältö olisi tapauskohtaista, niiden muodistamista ja sisältöä ohjaisi Kansallisarkisto määräyksin sekä arkistotoimijat tarpeidensa taikka lain perusteella.

Pykälän kolmannessa c-kohdassa määriteltäisiin arkistotoimen käsite. Arkistotoimi olisi kattava käsite, joka sisältää arkistoinnin, asiakirjojen arkistoon siirtokelpoisuudesta vastaamisen, säilytysaikojen määrittelyn ja tarpeettoman aineiston tuhoamisen. Arkistotoimi kohdistuisi osin tiedonhallinnan tai asiakirja-/tietohallinnon toimenpiteisiin, joita suoritetaan lähinnä tiedonhallintalain mukaisin toimenpitein arkistoitaville asiakirjoille sekä osin jo arkistointivaiheessa oleviin asiakirjoihin, joita säilytetään viranomaisissa tai muissa lain soveltamisalaan kuuluvissa toimijoissa ennen asiakirjojen siirtoa Kansallisarkistoon. Säilytysaikojen määrittelystä säädetään tiedonhallintalain 21 §:ssä, mutta siinä ei säädetä sitä, mikä taho tekee kyseisen määrittelyn. Arkistolain piiriin kuuluvien arkistotoimijoiden tehtävänä on siis määrittellä säilytysajat. Henkilötietojen osalta säilytysaikojen määrittelyvastuu on kuitenkin tietosuoja-asetuksen mukaan rekisterinpitäjällä.

Arkistotoimen sisältö on määritelty alun perin 1981 arkistolain perusteluissa, joiden mukaan arkistolainsäädännössä määrättyjä toimenpiteitä, jotka arkistoihin ja asiakirjoihin kohdistetaan,

kutsuttaisiin yhteisnimityksellä arkistotoimi. Arkistotoimeen kuuluisivat sekä asiakirjojen järjestämiseen ja säilyttämiseen että niiden hävittämiseen kohdistuvat tehtävät. Arkistotoimeen on katsottu kuuluvan siis esimerkiksi säilyttämiseen ja käyttöön liittyvät tehtävät, joita on käytännössä nykypäivänä esimerkiksi digitointitoiminta, toisin sanoen sähköiseen muotoon muuttaminen, jota tehdään tiedonhallintayksikön alkuperäisiä tarkoituksia varten kuin myös arkistotarkoitusta varten, erityisesti arkistoon siirtämistä varten.

Automaattiseen tietojenkäsittelyyn ja sähköiseen tiedonsiirtoon perustuvien järjestelmien korvauksessa laajenevassa määrin perinteistä paperiasiakirjoihin perustuvaa toimintaa on erityisen tärkeää, että arkistotoimen ja asiakirjojen pysyvän säilytystarpeen asettamat vaatimukset otetaan huomioon asiakirjan elinkaaren aiemmissa vaiheissa. Arkistotoimen vastuut ovat osin rinnakkaisia tiedonhallintalaissa tarkoitettujen tiedonhallinnan ja mainituissa laissa tiedonhallintayksiköille säädettyjen velvoitteiden kanssa. Sääntelykohteena arkistotoimi ei ole itsessään merkityksellinen, vaan merkityksellisiä ovat ne tehtävät, joilla varmistetaan kansalliseen kulttuuriperintöön ja muuhun yleisen edun mukaista arkistokäyttötarkoitusta varten arkistoitujen asiakirjojen ja muiden tietoaineistojen säilyvyys, käyttökelpoisuus ja käyttö arkistosta.

Arkistoitavien asiakirjojen, joiden säilytysaika on päättynyt, mutta jotka on tarkoitettu siirtää Kansallisarkistolle, voidaan kuvata väliaikaisena arkistojärjestelmän tai tilan ylläpitämisenä ja arkistoitujen asiakirjojen säilyttämisenä. Arkistotoimijoilla on erilaisia järjestelmiä ja tiloja tätä varten jo nyt. Haasteita asiassa liittyy esimerkiksi siihen ovatko asianhallinta-, käsittely- tai säilytysjärjestelmät sellaisia, joissa tiedon eheys ja muuttumattomuus voidaan varmistaa ja varmistua asiakirjojen arkistoitavuudesta sekä siirtokelpoisuudesta, mutta nämä seikat tulee arkistotoimijoiden varmistaa jo tiedonhallintalain perusteella.

Arkistotoimeen kuuluva tarpeettomien asiakirjojen tuhoaminen osoittaisi myös vastuutahon tälle merkittävälle tehtävälle, jota tehdään säilytysajan päättymisen jälkeen taikka asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisen jälkeen. Tuhoaminen voi liittyä myös rekisterinpitäjän vastuisiin tietojen säilytyksen rajoittamisen periaatteeseen ja minimointiin liittyen.

Pykälän neljännessä d-kohdassa olisi asiakirjan määritelmä. Asiakirjalla tarkoitettaisiin julkisuuslain 5 § 1 momentissa säädettyä asiakirjaa, mikä viittaa asiakirjan tekniseen olomuotoon. Tällä ei siten tarkoiteta viranomaisen asiakirjaa (julkisuuslain 5 § 2 mom.) Arkistoitavista asiakirjoista päättäminen 8 § 3 momentin mukaan ei esimerkiksi ole sidottu viranomaisen asiakirjoihin.

Pykälän viides e -kohta sisältäisi uuden, arkistotoimijan käsitteen. Arkistotoimijalla tarkoitettaisiin lakiehdotuksen 1 §:ään kuuluvia toimijoita sekä evankelis-luterilaista kirkkoa. Arkistotoimijan käsite olisi tarpeen ottaa lakiin korvaamaan aikaisemmin käytettyä arkistonmuodostaja –käsitettä. Arkistonmuodostaja –termistä luopuminen on arvioitu tarpeelliseksi, koska termi ei vastaa ehdotetun lainsäädännön terminologiaa. Arkistotoimija –termi viittaa arkistotoimijan aktiiviseen toimintaan arkistoinnissa, eikä viittaa enää arkistoon asiakirjojen joukkona ja tällaisen arkiston muodostamiseen.

**2 luku (16.12.2016/1146) (16.12.2016/1146) 2 luku on kumottu L:lla 16.12.2016/1146.**

### **3 luku Arkistotoimi ja sen järjestäminen**

**6 §.** Lakiehdotuksessa 6 §:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että arkistotoimeen kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistotoimijalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistotoimijan toiminnan yhteydessä.

Nyt ehdotetun säännöksen tarkoituksena on selventää nykytilaa, mutta ei muuttaa sitä. Arkistotoimella tarkoitetaan sellaista toimintaa, joka sisältää arkistoinnin, asiakirjojen arkistoitavuudesta vastaamisen, säilytysaikojen määrittelyn ja tarpeettoman aineiston tuhoamisen. Esitetyn momentin tarkoituksena on säilyttää nykyistä lakia vastaava asiakirjajoukko sääntelyn kohteena, sillä kaikki asiakirjat ovat arkistointia koskevan arvioinnin kohteena, ja niihin kohdistetaan erilaisia toimia, kuten asiakirjojen kuvailu arkistointia koskeviin suunnitelmiin (nykyisen lain mukainen arkistonmuodostussuunnitelma tai ehdotetun lain 8.1.§ mukainen suunnittelu sekä säilytysaikoja koskeva määrittely. Tästä koko asiakirjajoukosta, joka on saapunut arkistotoimijalle sen tehtävien johdosta tai sen toiminnassa, on kuitenkin erotettava *de facto* arkistoitavat asiakirjat, eli ne asiakirjat, jotka arkistoidaan. Kaikkia asiakirjoja ei arkistoida. Arkistoitavat asiakirjat määräytyvät Kansallisarkiston seulantapäätöksellä tai lain nojalla. Säilytysaikojen määrittely ja tarpeettoman aineiston tuhoaminen kohdistuu kuitenkin lähtökohtaisesti kaikkiin asiakirjoihin eikä vain arkistoitaviin asiakirjoihin. Nykylain terminologia ”arkistoon kuulumisesta” ei kuvaa tarpeeksi tarkalla tavalla tätä erottelua koko arkistotoimen ja varsinaisen arkistoinnin osalta. Arkistoon kuulumisen -terminä on myös tiedonhallintalain ja tietosuosäätelyn näkökulmasta ongelmallinen (ks. alla).

Ehdotetussa momentissa tehdään myös säädöshuoltoa siten, että arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistotoimijalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistotoimijan toiminnan yhteydessä. Toisin sanoen arkistonmuodostaja-termi korvataan arkistotoimijan käsitteellä yhdenmukaisesti muualla laissa käytetyn terminologian mukaisesti.

Lakiehdotuksen 6.1 § liittyy myös julkisuuslakiin, sillä julkisuuslain 5.4 § sitoo siinä tarkoitetut asiakirjat arkistolain 6.1 §:n tarkoittamaan asiakirjajoukkoon. Molemmissa pykälissä tarkoitettu arkistotoimen alainen sekä arkistoon liitettävä asiakirjajoukko on laajuudessaan toisiaan vastaava. Julkisuuslain 5.4 §:n mukaan lakia sovelletaan viranomaisissa tvöskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä tvöskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomaisen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.

Arkistoon liittämisen käsitettä ei tunneta nykyisessä arkistolaisissa, eikä sitä määritellä julkisuuslaissa tai sitä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 30/1998 vp) tarkemmin. Hallituksen esityksessä todetaan, että asiakirjat jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle, jos ne eivät sisällä sellaisia tietoja, että ne tulisi arkistolainsäädännön mukaan liittää arkistoon. Arkistolain soveltamisala vastaa lakiehdotuksen soveltamisalaa. Arkistointia on arkistolain mukaan hoidettava siten, että se tukee arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista. Arkistotoimelta edellytetään myös, että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturva samoin kuin tietosuoja on otettu asianmukaisesti huomioon ja että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvien asiakirjojen saatavuus on varmistettu sekä että asiakirjat palvelevat tutkimusta tiedon lähteinä. Viranomaisen ja muun arkistonmuodostajan on arkistolain 8 §:n mukaan määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Arkistolaitos määrää, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi.

Julkisuuslain 5.4 §:n tulkinta on jäänyt oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden varaan. Pykälää on arvioitu oikeuskirjallisuudessa, jonka mukaan julkisuuslain soveltamisen kannalta ei kuitenkaan ole ratkaisevaa onko asiakirja tosiasiallisesti arkistoitu.<sup>28</sup> Oikeuskäytännössä arkistoon

---

<sup>28</sup> Julkisuusperiaate, Olli Mäenpää, Alma Talent, 2020, s. 100



liittämistä on tulkittu arkistonmuodostussuunnitelmassa kuvaamisen kannalta, eli mikäli asiakirja on viety arkistonmuodostussuunnitelmaan, on se katsottu arkistoon liitettäväksi asiakirjaksi. Tosiasiallisesti nykytilassa asiakirja on tullut arkistoitavaksi, eli se arkistoidaan, Kansallisarkiston seulontapäätöksellä tai lain säännöksellä. Toisin sanoen julkisuuslain 5.4 § koskee lähtökohtaisesti kaikkia asiakirjoja, jotka ovat saapuneet arkistotoimijalle sen tehtävien johdosta tai muodostuneet sen toiminnan yhteydessä. Nämä asiakirjat kuuluvat arkistotoimeen, joka sisältää arkistoinnin, asiakirjojen arkistoitavuudesta vastaamisen, säilytysaikojen määrittelyn ja tarpeettoman aineiston tuhoamisen. Julkisuuslain 5.4. § toinen virke kattaa sellaiset ensimmäisessä virkkeessä luetellut asiakirjat, joita ei ole lainsäädännön perusteella katsottu arkistoon liitettäväksi, mutta asiakirjat on kuitenkin liitetty arkistoon, toisin sanoen arkistoitavaan tietovarantoon. Arkistoon liittäminen tällaisessa tarkoituksessa on poikkeuksellista ja tulisi tapahtua vain julkisuusperiaatteen mukaisesti ja asiakirjoille, joille on tunnistettu arkistollinen arvo eli tarve liittää arkistoon.

Pykälän toisessa momentissa ehdotetaan selventävää sääntelyä arkistoon kuulumisen ja varsinaisen arkistoinnin erottamiseksi toisistaan. Siinä ehdotetaan säädettäväksi että vain sellaiset asiakirjat arkistoidaan, joiden arkistoinnista on laissa säädetty tai lain nojalla päätetty. Arkistotoimeen kuuluu myös arkistointi, mutta arkistointitoimenpide kohdistuisi vain 6.2 §:n asiakirjoihin. Jo nykyisenkin lain aikana vain laissa säädetty tai lain nojalla päätetyt asiakirjat ovat varsinaisesti olleet arkistoitavia eli pysyvästi säilytettäviä. Arkistoitavista asiakirjoista on perusteltua säätää momentissa tavalla, joka vastaa tietosuojalainsäädännöstä ja tiedonhallintalaista johtuvia vaatimuksia. Arkistoitavista asiakirjoista on perusteltua myös säätää siksi, että asiakirjojen arkistoinnissa on erotettava 6.1 §:n, kaikkia asiakirjoja koskeva arkistoon kuulumisen, joka tarkoittaa asiakirjojen säilytysaikojen määrittelyä ja niiden kuvaamista arkistointia koskevassa suunnitelmassa, sekä varsinainen arkistointi, joka tapahtuu vain Kansallisarkiston päättämiin tai laissa säädettyihin asiakirjoihin.

Arkistoinnista on voitu säätää erikseen laissa. Lain nojalla päätetty viittaa erityisesti arkistolain 8 § 3 momentin nojalla tehtävään Kansallisarkiston seulontapäätökseen. Vain asiakirjat, joille on tunnistettu arkistollinen arvo, ovat arkistoitavia. Kaikille asiakirjoille, jotka ovat saapuneet arkistotoimijalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistotoimijan toiminnan yhteydessä, haetaan edelleen Kansallisarkistolta 8 §3 momentin mukainen seulontapäätös.

Arkistoinnin ajankohta on tiedonhallintalain 21 §:n 2 momentin mukaan asiakirjan säilytysajan päättymisen ajankohta niiden asiakirjojen osalta, jotka ovat joko lain nojalla määrätty tai säädetty arkistoitavaksi. On huomattava, että arkistoinnin kannalta merkityksellisiä toimenpiteitä tehdään jo asiakirjan elinkaaren aiemmissa vaiheissa. Asiakirjaa ei käytännössä voi enää luotettavasti ja eheästi arkistoida, jos asiakirjan arkistometatiedot yritettäisiin kuvata ja liittää siihen jälkikäteen. Arkistoinnin käsite tiedonhallintalaissa ja tietosuojasäätelyssä on suppeampi verrattuna siihen, mitä tässä laissa arkistoinnilla toimenpiteenä tarkoitetaan. Arkistointi viittaakin mainituissa säädöksissä lähinnä arkistointiin tietojen säilyttämisen näkökulmasta, kun tiedot on siirretty arkistoon tai kun niiden arkistovaihe on alkanut.

Muutos olisi linjassa myös tietosuojalainsäädännön kanssa, jossa arkistoinnilla tarkoitetaan asiakirjojen pysyvää säilyttämistä, kun henkilötietojen alkuperäiset käyttötarkoitukset ja niihin rinnastuvat käyttötarkoitukset ovat lakanneet. Tietosuojalainsäädännössä katsotaan yleisen edun mukaiset arkistointitarkoitukset yhteensopiviksi alkuperäisten käyttötarkoitusten kanssa. Tiedot voivat olla arkistointivaiheessa jo ennen varsinaiseen arkistoon siirtoa. Säilytysajan kesto määräytyy erillissäädöksen perusteella tai yleislakina tiedonhallintalain 21 §:n mukaisesti määriteltynä. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 3-kohdan mukaisesti henkilötietoja voidaan säilyttää tietojen käsittelyn tarkoituksen toteuttamista pidempinä aikoja, jos henkilötietoja käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin taikka tieteellisiä tai historiallisia

tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti edellyttäen, että asetuksessa vaaditut asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet on pantu täytäntöön rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Lakiehdotuksessa on luovuttu pysyvän säilytyksen käsitteestä kokonaan, ja keskitytään arkistoinnin käsitteen ja arkistoitavien asiakirjojen määrittelyyn. Muualla lainsäädännössä pysyvän säilyttämisen käsitettä on käytetty useissa tarkoituksissa. Pysyvistä säilyttämistä on säädetty useissa eri laeissa, jotka on laadittu ennen tietosuojauudistusta tai tiedonhallintalain voimaantuloa. Tulisikin kyetä erottamaan, onko näissä säädöksissä asiakirja tarkoitettu arkistoitavaksi arkistoinnin näkökulmasta vai säilytettäväksi pysyvästi alkuperäisessä tarkoituksessa, vaikka käytetty termi, pysyvä säilyttäminen, olisikin sama.

Tiedonhallintalain 19 §:ssä edellytetään, että jos asiakirja saapuu viranomaiselle muussa kuin sähköisessä muodossa, on se muutettava sähköiseen muotoon, jos asiakirja on säädetty pysyvästi säilytettäväksi taikka lain tai lain nojalla arkistoitavaksi. Tiedonhallintalain hallituksen esityksen (HE 284/2018 vp) perusteluissa jatketaan, että osa asiakirjoista ja tietoaaineistoista on säädetty laissa pysyvästi säilytettäväksi. Pysyvä säilyttäminen tarkoittaa henkilötietojen käsittelyssä sitä, että tietoja säilytetään alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa siten, ettei niitä tuhota tai siirretä varsinaisesti arkistoon lainkaan, vaan niiden säilyttämiselle on olemassa pysyvä peruste etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien määrittäjinä. Niin ikään arkistointia koskevassa sääntelyssä käytetään käsitettä pysyvä säilyttäminen, joka on erilaisen merkityssisältönsä perusteella ongelmallinen käsite henkilötietojen säilytyksestä säädettyä. Tämä pysyvään säilyttämiseen liittyvä terminologinen ongelmallisuus arkistokontekstissa on tiedostettu lakiehdotuksessa, minkä vuoksi pysyvää säilytystä koskevasta termistä on pyritty luopumaan. Suurimmassa osassa seurantapäätöksiä, joiksi on kutsuttu nykyisen arkistolain 8 § 3 momentin mukaisia päätöksiä arkistoitavista asiakirjoista, on käytetty termiä pysyvä säilytys, millä tarkoitetaan arkistoitavia asiakirjoja.

Arvioitaessa kysymystä pysyvästä säilytyksestä, säännöksiä tulisi arvioida sen kannalta, ovatko säilyttämisen tarpeet tarkoitettu pysyviksi, vai onko pysyvällä säilyttämisellä tarkoitettu sitä, että tiedot tulee arkistoida ja siirtää arkistoon erityisesti tietojen kulttuurihistoriallisen tai tutkimuksellisen arvon vuoksi. Jälkimmäisessä tapauksessa olisi säädettävä asiakirjojen arkistoinnista, eikä niiden pysyvistä säilytyksestä.

**7 §.** Lakiehdotuksen 7 §:ssä säädettäisiin arkistolain mukaisten tehtävien hoitamisesta. Säännös kohdistuisi lain 1 §:n mukaisiin arkistotoimijoihin. Lakiehdotuksen mukaan arkistotoimijoiden tehtävänä olisi huolehtia arkistoinnin ja arkistotoimen tehtävistä tietojen saatavuus, tietosuoja ja tietoturva huomioiden. Lainkohta antaa lakia soveltaville arkistotoimijoille tehtävän ja toimivallan tehtävän täyttämiseen. Arkistotoimea ei viranomaisen organisaation osana voida pitää erillisenä toimintona, vaan arkistotoimen vaatimukset ja tehtävät kohdistuvat viranomaisen hallinnollisissa rakenteissa asiakirja- ja tietohallinnon tehtävien hoitoon osana muualta lainsäädännöstä tulevia vaatimuksia. Arkistolaissa tarkoitettujen arkistotoimen tehtävät ovat osin osa tiedonhallintaa, joka kohdistuu arkistoitaviin säilytysvaiheessa oleviin asiakirjoihin. Osin arkistoinnin ja arkistotoimen tehtävät kohdistuvat puolestaan arkistointivaiheessa oleviin asiakirjoihin, sillä arkistotoimijan tulee huolehtia, että Kansallisarkistoon siirrettävät asiakirjat ovat siirtokelpoisia, ja säilytettävä niitä saatavuuden takaavasti yhtä lailla turvallisesti eheinä ja todistusvoimaisina kuin muitakin asiakirjoja mahdolliseen arkistoon siirtoon asti.

Arkistotoimen tehtäviin kuuluisi myös tarpeettomien asiakirjojen tuhoaminen. Tiedonhallintalain 21 §:ssä säädetään, että säilytysaikojen päätyttyä asiakirjat on joko arkistoitava tai tuhotava. Asiaan liittyisi myös arkistolain 14 a §, jossa säädetyn perusteella arkistoitavat, sähköiseen

muotoon muutetut alkuperäiset asiakirjat voitaisiin tuhota, ellei niille ole tunnistettu säilytysmuotoonsa liittyvää erityistä arvoa. Tässä ehtona on myös, että sähköiseen muotoon muuttaminen on tapahtunut määräysten ja ohjeiden mukaan. Henkilötietojen tuhoaminen, kun niille ei ole enää lain mukaista käsittelyperustetta tai -tarkoitusta, on rekisterinpitäjien vastuulla.

Ehdotettu säännös merkitsee muutosta nykyisin voimassaolevan lain säännökseen, jossa arkistotoimen järjestämisen ja hoitamisen tarkoituksena on ollut se, että asiakirjat tukevat ja edistävät arkistotoimijan omaa päivittäistä toimintaa. Päivittäisen toiminnan tukemisen tehtävän katsotaan kuuluvan tiedonhallintalakia soveltavien osalta kyseisen lain alaan, sillä päivittäisessä toiminnassa tarvittavat asiakirjat ovat säilytysvaiheessa olevia asiakirjoja. Arkistointitoimet tukevat myös päivittäistä toimintaa, mutta niiden pääasiallinen tarkoitus on, että asiakirjat säilyvät ja ovat saatavilla pitkällä aikaperspektiivillä. Arkistotoimi tulisi nykyisin mukaan hoitaa niin, että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvien tietojen ja asiakirjojen säilyminen ja saatavuus, samoin kuin tarvittaessa niiden salassapito, on varmistettu. Tämä olisi lähtökohta myös esitetyssä säännöksessä, kun tietoturvaluutta ja tietosuojaa koskevat säädökset tulee ottaa huomioon oletusarvoisesti kaikessa tietojen käsittelyssä. Arkistotoimen on palveltava myös niitä tavoitteita, joita avoimuudelle julkisuuslainsäädännössä asetetaan. Arkiston tietojen saatavuus ja asiakirjojen antaminen julkisista asiakirjoista sekä oikeuksien ja mahdollisuuksien mukaan salassa pidettävistä asiakirjoista on arkistojen keskeisin tehtävä, mikä palvelee erityisesti tutkimuskäyttöä. Saatavuuden huomioinnissa olisi kaksi puolta, tiedon saattaminen sellaiseen muotoon, järjestykseen ja järjestelmiin, joissa aineisto on käytettävää, suojattu, mutta saatavilla tarpeen ja oikeuksien mukaan, tietojen käyttö- ja näyttörajoitusten merkitseminen sekä varsinkin tietojen antaminen tietojen salassapito ja käyttötarkoitukset huomioiden.

Arkistolaisissa säädetyt arkistotoimen tehtävät ovat osin rinnakkaisia tiedonhallintalaisissa tarkoitettujen tiedonhallinnan ja mainitussa laissa tiedonhallintayksiköille säädettyjen velvoitteiden kanssa. Tietoturvaluutta on laaja käsite ja keskeisimpiä tekijöitä arkistoinnin onnistumiselle. Tietoturvaluutta tarkoittaa suojatoimia ja muita toimenpiteitä, joilla estetään oikeudettomien pääsy arkistoituihin tietoihin, mikä voi tarkoittaa fyysisten ovien lukitusta ja kulkuoikeuksia tai sähköisessä tietojen käsittelyssä palomureja ja käyttöoikeuksien hallintaa. Keskeisin tavoite tietojen suojaamisella tietoturvatoinin on tietojen säilyminen eheinä, muuttumattomina ja todistusvoimaisina. Tiedonhallintalain esitöissä todetaan, että tietoturvaluuteen ja tietojärjestelmien toimintaan kohdistuvia säännöksiä lukuun ottamatta tiedonhallintalaki ei vaikuta siihen, miten arkistotoimen tehtäviä arkistolain mukaan hoidetaan (HE 284/2018 vp, s. 68). Tiedonhallintalain tietoturvaluutta koskevat säädökset, tavat ja suositukset otetaan soveltuvin osin huomioon arkistotoimijan mitoittaessa riskiperusteisesti suojatoimia arkistonsa suojaksi.

Tietosuojan huomioiminen arkistoinnissa perustuu rekisterinpitäjän ja arkistotoimijan yhteistyöhön, mikä voi olla sama taho, mutta näin ei aina ole. Tietosuojatoimenpiteet ovat tietosuojalainsäädännön mukaan rekisterinpitäjän vastuulla. Henkilötiedot ovat useimmiten erottamaton osa asiakirjojen tietoa. Asiakirjat tuleekin suojata samoin periaattein kuin tietosuojalainsäädäntö edellyttää, ottaen huomioon asiakirjojen julkisuuden toteuttamisen. Tietosuojan huomioiminen tarkoittaa erityisesti riittävien suojatoimien järjestämistä, oletusarvoisen ja sisäänrakennetun tietosuojan sisäistämistä, tietosuojaperiaatteiden huomiointia sekä rekisteröidyn oikeuksien toteuttamismahdollisuuksien toteuttamista, huomioiden kuitenkin yleisen edun mukaisen arkistotarkoituksen sallimat mahdollisuudet poiketa oikeuksista ja periaatteista.

7 § 2 momentti kumottaisiin tarpeettomana. Arkistotoimen tehtävien hoitotapa olisi kuvattu 7 § 1 ja 3 momenteissa.

Ehdotetussa uudessa 7 § 2 momentissa säädettäisiin, että arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon muussa tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien suunnittelussa. Kyseessä olisi pitkälle

nykyistä säädöstä vastaava säädös, mutta asiakirja- ja tietohallinnon termit olisi muutettu vastaamaan paremmin nykytilaa. Säännös tuo esille entistä paremmin sen, että arkistointi on osa tiedonhallintaa. Kyseessä on arkistotoimen kannalta erittäin tarpeellinen säädös, sillä jollei arkistotoimen vaatimuksia oteta huomioon tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien suunnittelussa, on vaarana, etteivät tiedot ja asiakirjat olisi arkistoitavissa tai siirrettävissä arkistoon niiden säilytysajan päätyttyä. Huomioon ottamisessa kyse on toisin sanoen asiakirjojen arkistoitavuudesta vastaamisesta. Arkistoitavuudesta huolehtimiseen kuuluisi vastaaminen siitä, että asiakirjat ovat arkistoitavissa. Sääntely olisi tältä osin yhdenmukainen tiedonhallintalain 15 §:n 6 kohdan kanssa. Tämä tarkoittaa sitä, että arkistoitavaan tietovarantoon liittäminen ja säilyttäminen on kyettävä toteuttamaan. Arkistoitavuuteen kuuluisi myös vastaaminen siitä, että arkistoitava asiakirja on sellaisessa muodossa tai muutettavissa sellaiseen muotoon, jossa sen säilyttäminen on mahdollista.

Säännös ei tarkoittaisi sitä, että asiakirjojen tulee olla ns. arkistointimuodossa asioiden käsittelyn ja säilytyksen vaiheessa, vaan lakia soveltavien toimijoiden tulee vastata siitä, että arkistoitavaksi säädetty tai lain nojalla arkistoitavaksi päätetyt asiakirjat ovat arkistoitavissa, ja luotettavasti muutettavissa pitkäaikaisen sähköisen arkistosäilytyksen kestävään muotoon ja formaattiin. Samalla tulee huomioida, että metatiedot, joita kerätään ja laaditaan asiakirjojen elinkaaren kaikissa vaiheissa, ovat arkistojen kannalta elintärkeitä, sillä ne kiinnittävät asiakirjat kontekstiinsa, esimerkiksi toimijoihin ja toimintoihin, sekä luovat niille järjestyksen. Arkistotoimen vaatimukseen kuuluu näiden yhteyksien luotettava säilyttäminen muuttumattomana ja arkistoitavuuden varmistaminen. Arkistointiin liittyviä toimenpiteitä suoritetaan osana tiedonhallintaa ja asiakirjan käsittelyssä luodaan liitokset asiakirjojen ja niiden kontekstin välille etenkin arkistometatiedoin, mikä on arkistointimuotoon liittyvien seikkojen ohella keskeisiä arkistoinnin tekijöitä.

**8 §.** Arkistolain 8 § 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että arkistonmuodostajan ja määräämisen –käsitteet korvataan arkistotoimella, jolle asetetaan edellytys sen suunnitelmallisesta hoitamisesta. Säännös asettaisi lakia soveltaville toimijoille veloitteen toimia arkistotoimen osalta suunnitelmallisesti, mihin kuuluu esimerkiksi säilytysaikojen huomiointi ja määrittely. Asiasisällöllisesti säännös ei merkitse muutosta, sillä myös aikaisemmassa säännöksessä arkistonmuodostajalla on ollut velvoite määrätä arkistotoimen suunnitelmallisuudesta. Suunnitelmallisuus ei varsinaisesti tarkoittaisi nykyisessä laissa säädetyn arkistonmuodostussuunnitelman ylläpitoa, vaan arkistoinnin ja arkistotoimen tehtävien hoitamista suunnitelmallisesti huomioiden 8 §:n 2 momentin tehtävät ja esimerkiksi tiedonhallintamallille asetetut vaatimukset. Arkistoaineistojen kuvaaminen ja luettelointi ja järjestäminen ja järjestyksen ylläpito kuuluvat olennaisesti arkistoinnin suunnitelmalliseen toteuttamiseen.

Arkistoalalla suunnitelmallisuutta on toteutettu vuoden 1994 arkistolain aikana eri tavoin. Käytännöt ovat vaihdelleet ja nykyisin lain vaatimalla arkistonmuodostussuunnitelmalla ei ole enää sellaisenaan suurta merkitystä. Määräysten ja suositusten perusteella arkistotoimijat ovat toimineet paljolti niin sanottujen tiedonohjaussuunnitelmien varassa, joiden perusteella suunnittelu on kytkeytynyt tietojärjestelmien osaksi mikä on myös ehdotetun lain tavoitteita. Tiedonohjaussuunnitelma on perustunut JHS 191 -suositukseen ”Tiedonohjaussuunnitelman rakenne”. Suosituksessa määritellään julkisessa hallinnossa laadittavien tiedonohjaussuunnitelmien rakenne. Suosituksen tavoitteena on yhdenmukaistaa julkisessa hallinnossa laadittavia tiedonohjaussuunnitelmia, niissä käytettäviä metatietoja sekä niiden arvojoukkoja. Suosituksessa määriteltävä tiedonohjaussuunnitelman rakenne ja sen pakolliset metatiedot täyttävät Kansallisarkiston SÄHKE2-normin vaatimukset. Tiedonohjaussuunnitelmia laaditaan ja päivitetään erityisesti, kun siirrytään sähköisiin käsittelyprosesseihin, kun tietojärjestelmiin halutaan toteuttaa asiakirjatietojen hallinnan automaattinen ohjaus ja kun organisaatio haluaa tietojärjestelmiensä täyttä-

vän asiakirjatiedon laatuvaatimukset. SÄHKE2-määräys ei tule enää ohjaamaan tulevaisuudessa tiedonohjausta, mutta arkistoinnin suunnitelmallinen toteuttaminen edellyttää tietojärjestelmien määrittelyä ja suunnittelua siten, että järjestelmät keräävät ja säilyttävät tarvittavan metatiedon ja aineiston.

Ehdotetussa laissa ei annettaisi arkistoinnin hoitamista koskevalle suunnitelmalle erillistä nimeä vaan se olisi osa tiedonhallintamallia. Asiasisältönsä puolesta kyseessä olisi asiakirjojen *arkistointi- tai arkistosuunnitelma*. Sen perusteella suunnitelman mukaiset säilytysajat ja toimenpiteet tulisi voida jalkauttaa järjestelmätasolle yksitviskohtaisempana määrittäksenä. Arkistointia koskevan suunnittelun tulisi sisältää asiakirjat, arkistointimuoto, tieto siitä, missä ja miten asiakirja säilytetään, sekä säilyttämiseen ja siirtämiseen liittyvät toimenpiteet ja aikataulut sekä tarvittavat säilytysajat, joihin kuuluisi kokonaissäilytysaika, mutta myös mahdolliset säilytysajat ennen eri seulontatoimenpiteitä. Seulontatoimenpiteitä ovat muun muassa tuhoaminen, säilytysajan arviointi uudestaan, arkistoon siirto ja mahdollinen konvertointi.

Suunnittelun tulisi olla ajantasaista, mikä tarkoittaa, että asiakirjojen arkistointia koskevaa suunnitelmaa on ylläpidettävä ja tarkasteltava säännöllisesti. Suunnitelmassa tulisi kuvata asiakirjojen säilyttäminen säilytysaikana ja arkistointivaiheessa, kerättävät metatiedot sekä arkistoon siirto ja kohde. Niiden toimijoiden osalta, joilla on hallussaan sellaisia arkistoitavia asiakirjoja, joita ei siirretä Kansallisarkistoon, olisi tehtävä kuvaus ja suunnitelma siitä, miten kyseisen arkistotoimijan arkistoa ylläpidetään, ja miten tietojen eheys, muuttumattomuus, saatavuus ja säilyminen arkistossa varmistetaan.

Lain 8 § 2 momentissa säädettäisiin, että laissa tarkoitettujen arkistotoimijoiden on vastattava asiakirjojensa arkistoinnista ja arkistotoimen tehtävistä, huolehdittava arkistoinnin kannalta tarpeellisten metatietojen keräämisestä ja liittamisestä arkistoitavaan asiakirjaan ja tietovarantoon, määritettävä arkistoon siirron arvioitu ajankohta, ylläpidettävä kuvausta tai luetteloa arkistotiloissaan ja tietojärjestelmissään arkistoiduista asiakirjoista sekä säilytettävä arkistoitavia asiakirjoja muuttumattomina, eheinä ja todistusvoimaisina.

Nyt ehdotettu muutos olisi tarpeen, sillä vaikka asiakirjojen säilytysajoista on säädetty tiedonhallintalain 21 §:ssä, kyseisessä laissa ei määritellä, mikä taho määrittelee säilytysajat. Ehdotettu pykälä sisältäisi tämän vastuutuksen arkistotoimen termin kautta. Säilytysajan määrittely tarkoittaa samalla sen määrittämistä, milloin arkistointivaihe alkaa. Säilytysajan määrittelyn tulisi olla 8 §:n 1 momentin mukaan suunnitelmallista. Tiedonhallintalakia soveltavat toimijat voisivat liittää säilytysajan määrittelyä koskevan suunnitelman osaksi tiedonhallintamallia. Tiedonhallintalain 5 § 2 momentin 3 kohdassa säädetään, että tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä tiedonhallintamallia, joka sisältää tiedot tietoaineiston arkistoon siirtämisestä, arkistointitavasta ja arkistopaikasta tai tuhoamisesta. Arkistointisuunnitelmaan merkittäisiin, ovatko tiedot tai asiakirjat arkistoitavia. Suunnitelman perusteella arkistotoimijat voisivat ottaa arkistoitavien asiakirjojen osalta huomioon arkistotoimen vaatimukset ja suunnitella tietojärjestelmänsä siten, että tiedot on mahdollista arkistoida.

Arkistointitapaa ei arkistolain perusteella tarvitsisi määrittää, vaan se tapahtuisi arkistointia koskevien säädösten ja määräysten perusteella. Kansallisarkisto voi antaa määräyksiä esimerkiksi sähköisen arkistoinnin toteuttamistavoista. Säilytysajan määrittelyssä listattaisiin asiakirjatyypeittäin ja luokittain asiakirjat ja tiedot, ja määritettäisiin niille säilytysajat.

Säännöksessä selvennettäisiin velvoitetta vastata arkistoinnista ja arkistotoimen tehtävistä, mikä tarkoittaa myös velvollisuutta säilyttää nekin asiakirjat, jotka ovat tulleet arkistointivaiheeseen.

Näitä ovat asiakirjat, joiden säilytysaika on päättynyt, mutta joita ei ole vielä siirretty Kansallisarkistolle. Näitä asiakirjoja koskevat oikeudet ja velvoitteet säilyvät lakia soveltavilla toimijoilla, kunnes siirto Kansallisarkistoon on tehty sovitusti ja hyväksytysti.

Esitetyssä säännöksessä asetettaisiin arkistotoimijoille velvoite huolehtia arkistoinnin kannalta tarpeellisten metatietojen keräämisestä ja liittamisestä arkistoitavaan asiakirjaan ja tietovarantoon, mikä muodostuu tehtäväksi jo pitkälti arkistoinnin käsitteenkin perusteella. Metatiedot ovat kuvailutietoa, ja ne kiinnittävät asiakirjan siihen tilanteeseen, asiaan ja ympäristöön, missä se on syntynyt tai missä sitä on käsitelty. Laadukas metatietotyö korostuu aikojen saatossa, kun organisaatiot, tehtävät ja yhteiskunta muuttuvat. Ilman kuvailutietoja ei asiakirjalla ole välttämättä enää arvoa tai sen löydettävyyttä ja käytettävyyttä heikkenee merkittävästi.

Arkistotoimijoiden tulisi arvioida myös arkistoon siirron ajankohta, jos siirto Kansallisarkistolle on olemassa oleva mahdollisuus. Arviosta olisi etua arkistotoimijalle, kun se suunnittelee tietojärjestelmiään ja säilytysratkaisujaan. Siirtoja ei toistaiseksi tehdä tieto- tai asiakirjakohtaisesti reaaliajassa, vaan asiakirjoista muodostetaan siirtopaketteja pidemmällä aikavälillä.

Kuvauksen tai luettelon ylläpito arkistotiloissa ja tietojärjestelmissä arkistoiduista asiakirjoista olisi sellaisenaan uusi, ja se kuuluisi arkistotoimen tehtäviin myös saatavuuden edistämisen puolesta. Suunnitelmaan sisältyvä asiakirjatyypin, asiakirjaluokkien ja niihin sisältyvien tietojen kuvaus edistäisi julkisuusperiaatteen toteutumista, koska tällaisen kuvauksen perusteella arkistoidut asiakirjat olisivat paremmin saatavilla. Tämä koskee erityisesti niitä aineistoja, joita ei siirretä Kansallisarkistolle vaan, jotka jäävät arkistoitavaksi arkistotoimijoille, joiden halussa asiakirjat ovat niiden omissa järjestelmissä tai arkistotiloissa. Mikäli näistä eri puolilla säilytettävistä asiakirjoista ei saataisi tietoa, jäisi arkistoinnin merkitys tavoitteensa kannalta heikoksi. Kuvaukset olisivat julkisia asiakirjoja. Kuvaus vastaisi osaltaan sitä, miten perinteiset arkistoluettelot ja arkistonmuodostussuunnitelmat ovat tarjonneet tietoa arkistoiduista asiakirjoista ja parantaneet niiden saatavuutta.

Esitetyn säännöksen viimeisessä virkkeessä edellytettäisiin, että toimijoiden on säilytettävä arkistoitavia asiakirjoja muuttumattomina, eheinä ja todistusvoimaisina. Säännös vastaa tiedonhallintalain tietoturvallisuutta koskevia säännöksiä. Arkistoitavien asiakirjojen muuttumattomuutta, eheyttä ja todistusvoimaisuutta koskeva tavoite on arkistoinnin kannalta keskeistä, eikä arkistointivaiheeseen siirtyneitä asiakirjoja saa enää sisällöltään muuttaa, eivätkä ne saa muuttua Asiakirjojen eheys tulee turvata siten, että asiakirjat säilyttävät todistusvoimansa ja siten, että asiakirja on sidottu asiayhteyteensä. Arkistointia tulee lisäksi hoitaa asiakirjojen saatavuus turvaten.

Lain 8 § 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten että lisätään nimenomainen virke siitä, että arkistotoimijat hakisivat asiakirjoilleen Kansallisarkiston päätöksen arkistoitavista asiakirjoista. Säännös vastaa aiempaa oikeustilaa, jossa Kansallisarkisto on määrännyt arkistonmuodostajien pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista, toisin sanoen arkistoitavista asiakirjoista. Arkistotoimen tehtävien hoitamiseen kuuluu säilytysaikojen määrittely, mutta Kansallisarkistolla on asiantuntemukseensa perustuva kyky arvioida objektiivisesti sitä, onko asiakirja arvoltaan ja merkittävyydeltään sellainen, että sen katsotaan kuuluvan osaksi asiakirjallista kulttuuriperintöä. Asiakirjajoukko, jolle päätöstä haetaan, kattaa kaikki asiakirjat, jotka ovat syntyneet arkistotoimijan tehtävien johdosta tai toiminnan yhteydessä ja jotka ovat kuvailtu ja luokiteltu arkistointia koskevaan suunnitelmaan tai tiedonhallintamalliin.

3 momenttia esitetään muutettavaksi lisäksi siten, että pysyvästä säilytyksestä määräämisen sijaan Kansallisarkisto päättäisi arkistoitavista asiakirjoista ja niiden sisältämistä tiedoista arvonnäilyksen perusteella. Arkistolain esiselvityksessä arvioitiin, että todennäköisesti kaikilla

laissa määrittämiseen liittyvillä termeillä ei ole tarkoitettu perustuslain 80 § 2 momentin tarkoittamaa määräysvaltaa. Lain 8 §:n 3 momentissa kysymys on tosiasiallisesta päätöksenteosta. Kansallisarkisto päättää julkishallinnon toimijoiden (lukuun ottamatta arkistolain 1 § 2 momentissa säädettyä) arkistoitavista asiakirjoista. Nämä niin kutsutut seulontapäätökset tehdään arkistotoimijoiden esityksistä, yhteistyössä Kansallisarkiston ja esityksen tekijän kanssa.

Asiakirjojen arvonmäärityksen tekee Kansallisarkisto arkistoinnin asiantuntijaviranomaisena. Se tarvitsee tätä tehtävää varten riittävät kuvaukset ja selosteet asiakirjoista ja tiedoista, joita päätöksenteko koskee ja jotka sille tulee antaa esitystä tehdessä. Tähän kuuluvat asiakirjoja ja niiden käsittelyä koskevien suunnitelmien, kuvausten ja luetteloiden lisäksi myös henkilötietojen käsittelyä koskevat selosteet ja kuvaukset. Päätökset voivat koskea yhtä tai useampaa organisaatiota. Valmistelun lähtökohta on arkistotoimijan oma esitys pysyvästi säilytettävistä asiakirjatiedoista ja niiden säilytysmuodoista. Arvonmääritys kohdistuu pääosin nykyisin erityyppisissä tietojärjestelmissä käsiteltäviin aineistoihin eli alkujaan sähköisessä muodossa oleviin tietoihin asiankäsittelyjärjestelmissä sekä muissa tietojärjestelmissä.

Kansallisarkiston päätöksenteko on sidottua harkintaa, minkä vuoksi arvonmäärityksen tarkoitus sidotaan lain asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymiseen ja saatavuuteen. Pykälässä luetellaan myös päätöksenteon perustana olevat tekijät, joita ovat asiakirjojen tietosisältö, yhteiskunnallinen merkittävyys, toimintaympäristö ja toimintaprosessi sekä asiakirjojen käyttötarpeet.<sup>29</sup> Tällainen täsmennys on hallintolain 6 §:n mukainen, jonka mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimivallan käyttö on siis sidottu laissa määriteltäviin ja muuten lainmukaisiin tarkoituksiin. Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että viranomainen käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi.<sup>30</sup> Viranomainen ei siten voi harkintavaltaansa käyttäessään perustaa päätöstään asiaankuulumattomiin siviiliin tai asettaa päätökselleen lakiin perustumattomia tai asiaan liittymättömiä ehtoja (KHO 2011:112).

Asiakirjat, jotka päätetään arkistoitaviksi ovat osa kulttuuriperintöämme ja sen vuoksi säilytettävä pysyvästi eli arkistoitava. Henkilötietojen arkistointi edellyttää asianmukaisia suoja-toimia, samaan tapaan arkistoitavat asiakirjat ja arkistointi on tehtävä turvallisesti. Yleisen edun mukaista henkilötietojen arkistointia pidetään yhdenmukaisena alkuperäisten käsittelyn tarkoituksen kanssa. Arkistointi ei ole itsenäinen ja ainoa tarkoitus henkilötietojen käsittelylle, vaan arkistointitarkoitus on peruste säilyttää muussa käsittelyssä syntyneet ja tarpeelliset tiedot pysyvästi. Asiakirjoille ja niiden sisältämille tiedoille tunnistettu arkistoarvo tarkoittaa, että myös niiden henkilötiedot ovat arkistoitavia. Arvonmäärityksessä voidaan toisaalta myös arvioida, onko arkistoinnin tarkoitus saavutettavissa esimerkiksi anonymisoiduin tai pseudonymisoiduin tiedoin.

Digitaalisessa ympäristössä Kansallisarkiston arvioitaviin asiakirjoihin sisältyy potentiaalisesti enemmän henkilötietoaineistoa kuin analogisessa maailmassa. Tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki luovat henkilötietojen käsittelyn puitteet. Tietosuojalaki edellyttää, että henkilötietojen käsittelyn arkistointitarkoituksessa sen 4 §:n 4 kohdan perusteella tulee olla tarpeen ja oikeasuhteista paitsi sillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen myös rekisteröidyn oikeuksiin nähden. Henkilötietojen käsittelyn osalta arvonmäärityksessä otetaan huomioon tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukainen tietojen minimointiperiaate, jonka mukaan

---

<sup>29</sup> Kansallisarkiston seulontapolitiikassa on kuvattu arvonmäärityksen kriteereitä tarkemmalla tasolla. [https://arkisto.fi/uploads/Viranomaisille/Arvonmaaritys\\_ja\\_seulonta/Arvonm%C3%A4%C3%A4ritys-%20ja%20seulontapolitiikka%20versio%201.6..pdf](https://arkisto.fi/uploads/Viranomaisille/Arvonmaaritys_ja_seulonta/Arvonm%C3%A4%C3%A4ritys-%20ja%20seulontapolitiikka%20versio%201.6..pdf)

<sup>30</sup> Olli Mäenpää, Yleinen hallinto-oikeus (Alma Talent 2017), s. 155.

käsiteltävien henkilötietojen on oltava asianmukaisia, olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita niitä käsitellään. Arvonmäärityksessä toteutetaan tätä minimoinnin periaatetta, kun arvonmäärityksen perusteella vain osa asiakirjoista ja tiedoista arkistoidaan (seulotaan), kun ne on nähty tarpeelliseksi ja kuuluvaksi kulttuuriperintöön. On kuitenkin otettava huomioon, että minimointia voi tehdä muillakin tavoin, kuten pseudonymisoidulla. Arkistoaineistojen käytettävyyden ja tarkoitusten kannalta on usein tärkeää arkistoida henkilötiedot, mutta henkilötietojen suoja tulee arvioitavaksi myös luovutettaessa tietoa arkistosta tutkimuksen tarpeisiin. Tällöin arvioidaan, ovatko esimerkiksi tutkijan tarpeet kyseisessä tapauksessa mahdollista saavuttaa pseudonymisoiduin tiedoin.

Henkilötietoja käsitellessä otetaan myös huomioon tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan säilytyksen rajoittamista koskeva periaate, jonka mukaan henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten; henkilötietoja voidaan säilyttää pidempiä aikoja, jos henkilötietoja käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti edellyttäen, että tietosuoja-asetuksessa asetuksessa vaaditut asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet on pantu täytäntöön rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Oikeasuhtaisuuden arvioinnissa tulee arvioida rekisteröidyille koituvia riskejä. Riskit ovat lähtökotaisesti sitä suuremmat mitä arkaluonteisimmista tiedoista on kyse. Toisaalta tällaiset tiedot voivat olla myös tutkimuksen kannalta merkityksellisimpiä. Arkaluonteisten eli erityisiä henkilötietoryhmiä sisältävässä käsittelyssä Kansallisarkiston tulee ottaa erityisesti huomioon ovatko tiedot yleishyödyllisesti arkistoitavia, mikä tarkoittaa, että erityisiin henkilötietoryhmiin sisältyviä tietoja on arvioitava erityisen huolellisesti sekä perusteltava niiden tarve arkistointitarkoituksen kannalta. Arvonmääritys ja siihen liittyvä päätöksenteko onkin arkistointitarkoituksen perustelua ja dokumentointia.

Tietosuoja-asetuksen mukaan yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus on yhteensopiva alkuperäisten tarkoitusten kanssa, joita alkuperäinen rekisterinpitäjä on arvioinut tai joiden käsitteilylle sillä on ollut toimivalta. Rekisterinpitäjälle voidaan katsoa annetun arvonmäärityksen ja seulonnan tehtäviä henkilötietojen osalta, kun se määrittelee yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta tai sitä, mikä henkilötieto on arkistoitavaa. Rekisterinpitäjien tulee ottaa Kansallisarkiston päätös huomioon. Henkilötietojen säilytysajat tulee ilmoittaa rekisteröidyille tietoja kerätessä tietosuoja-asetuksen 13 artiklan mukaisesti, minkä perusteella seulonnan ja arvonmäärityksen tulisi olla ennakoivaa. Säilytyksellä tarkoitetaan tässä yhteydessä myös arkistointitarkoituksia, eli mikäli tietoja säilytetään pysyvästi eli arkistoidaan, on tästä ilmoitettava rekisteröidyille.

Lakiehdotuksen 8 § 4 momentti olisi uusi, ja siinä säädettäisiin arkistoitavien asiakirjojen päätöksentekomenettelyyn liittyvistä seikoista. Kansallisarkiston päätös annetaan arkistotoimijoille tai tietojärjestelmästä tai yhteisestä tietovarannosta vastaavalle toimijalle. Seulontapäätöksiä tulee voida antaa tehokkuuden nimissä laajoillekin tietoaaineistoille ja sellaisia asiakirjatyyppejä koskien, joita käsitellään useissa toimijoissa tai yhteiskäyttöisissä tietojärjestelmissä. Mikäli esimerkiksi rakennusvalvonnan asiakirjoja koskeva päätös taikka sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia asiakirjoja koskeva päätös annettaisiin jokaiselle toimijalle erikseen, aiheutuisi päätöksenteosta moninkertainen työ. *Kansallisarkiston päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaisissa (434/2003).* Kansallisarkiston on arvonmääritystä tehdessään saatava riittävät tiedot toimijoiden arkistoinnin ja arkistotoimen hoitamisesta sekä asiakirjoista, mutta myös henkilötietojen luokista ja käsittelystä, jotta se voi arvioida asiakirjojen arkistollista arvoa.



**9 §.** Lakiehdotuksessa muutetaan 9 §:ä siten, että siinä säädettäisiin arkistotoimen vastuuhenkilön määräämisestä lain 1 §:n mukaisissa arkistotoimijoissa. Vastuuhenkilöltä edellytettäisiin riittävää asiantuntemusta ja koulutusta arkistotoimen tehtävistä. Nyt voimassa olevan arkistolain 9 § on koskenut aiemmin kunnanhallituksen järjestämisvastuuta ja velvollisuutta määrätä arkistotoimesta ja arkistonmuodostuksesta sekä kunnan pysyvistä asiakirjoista vastaava viranhaltija tai toimihenkilö. Kuntalain (410/2015) 39 §:ssä säädetään kunnanhallituksen tehtävistä. Arkistotoimen ja arkistoinnin voidaan katsoa kuuluvan hallintotehtäviin, jolloin kunnanhallitus on vastuussa arkistotoimen järjestämisestä kunnassa, eikä erillissäätelylle ole enää tältä osin tarvetta.

Arkistoinnin vastuuhenkilön määrääminen on koskenut aiemmin vain kuntaa. Kuitenkin samoja arkistotoimen tehtäviä tehdään muissakin viranomaisissa ja arkistotoimijoissa. Vastuuhenkilön nimeämisellä pyritäisiin siihen, että arkistotoimen tehtävistä huolehdittaisiin organisaatioissa asianmukaisesti. Vastuuhenkilöltä vaadittaisiin riittävää osaamista ja asiantuntemusta, mutta säännökseen ei esitettäisi erityisiä vaatimuksia sille, mitä tämä asiantuntemus käytännössä tarkoittaisi koulustaustana tai vastaavana. Asiantuntemuksen voisi hankkia kokemuksen tai koulutuksen kautta. Arkistoinnin koulutusjärjestelmä on viime vuosina uusiutunut. Kansallisarkisto on kouluttanut alan ammattilaisia, mutta nyt tehtävä on siirtynyt osin korkeakoulujen vastuulle. Ehdotettavalla sääntelyllä pyritään välttämään etenkin se, että tehtävään määrättäisiin esimerkiksi sellainen viranhaltija tai muuta henkilö, jolla ei ole asiaan liittyvää osaamista.

Arkistotehtävää suoritettaessa on tärkeää huomioida, että arkistotoimen tehtäviä tehdään monin osin tiedonhallinnan tehtävien rinnalla. Tiedonhallintayksiköitä koskee myös tiedonhallintalain 4 §, jossa säädetään tiedonhallintayksikön johdon vastuusta. Pykälän mukaan tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on (esimerkiksi) määritelty tässä ja muussa laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut, ajantasaiset ohjeet tietoineistojen käsittelystä ja tarjolla alan koulutusta. Arkistoinninkin järjestäminen on viimekädessä johdon vastuulla. Arkistointi on osa tiedonhallintaa.

Arkistolain 9 § toinen momentti kumotaan tarpeettomana.

**10 §.** Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että Arkistolaitoksen nimi korvataan Kansallisarkistolla. Arkistonmuodostaja-termistä luovutaan, ja viitataan tämän sijaan lain 1 §:ssä tarkoitettuihin arkistotoimijoihin. Kansallisarkistolla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoja tämän lain 8 § 3 momentissa ja 14 §:ssä säädettyjä tehtäviään varten arkistotoimijoiden arkistotoimen ja arkistoinnin järjestämisestä, arkistoitavista tietovarannoista sekä henkilötietojen käsittelystä.

Viranomaisen toiminnassaan tarvitsemien, toisen viranomaisen hallussa olevien salassa pidettävien tietojen saamisesta on säännönmukaisesti otettava säännökset lakiin. Tiedonsaantioikeudesta säädetäessä on arvioitava miltä osin tiedonsaanti Kansallisarkistolle säädettävien tehtävien suorittamiseksi on välttämätöntä,

Tehtävät, joiden perusteella tiedonsaantioikeus on perusteltua säilyttää, ovat 8 § 3 momentissa tarkoitettu päätösvallan käyttäminen arkistoitavista asiakirjoista. Vaikka arkistointia koskevat suunnitelma ja muut päätöksenteon edellyttämät tiedot ovat pääsääntöisesti julkisia, voivat erityisesti sellaisten arkistotoimijoiden, joiden toiminnan luonteeseen liittyy pääsääntöisesti salassapitointressejä, asiakirjoja koskevat kuvaukset ja suunnitelmat olla merkitty salassapidettäväksi. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kansallisen turvallisuuden perusteella salassapidettäväksi merkityt asiakirjat. Myös 14 §:n mukainen siirto ja sen suunnittelu ja valmistelu yhteistyössä voi edellyttää tiedonsaantia arkistotoimesta ja sen järjestämisestä ja tietovarannoista salassapi-

dettäviltäkin osin. Siirtoa suunniteltaessa tulee saada tietää ja arvioida mitkä asiakirjat ja tietovarannot ovat siirrettäviä kyseisessä siirtoerässä. Tiedonsaantioikeus ei ulotu arkistoitavien asiakirjojen sisältöön ja koskee vain tilanteita, joissa Kansallisarkisto hoitaa tehtäviään. Lain 14 §:n mukaisessa siirrossa arkistoon siirretään tiedot Kansallisarkistoon, eikä tietojensaantioikeudesta tässä yhteydessä ole syytä säätää erikseen.

Kansallisarkiston tarkastusoikeudesta luovuttaisiin, sillä Kansallisarkisto ei ole suorittanut tarkastuksia enää pitkään aikaan, eikä tällaisille tarkastuksille arvioida olevan enää tarvetta. Tarkastusoikeuden pitäminen voimassa ei ole perusteltua myös senkään kannalta, että tarkastuksesta ei ole nykyisellään säädetty mitään seuraamuksia tai esimerkiksi mahdollisuutta hallinnolliseen ohjaukseen.

Ehdotetun pykälän 2 momentti olisi uusi ja siinä säädettäisiin Kansallisarkiston lainmukaisen arviointitehtävään tarvittavien tiedonsaantioikeuksien lisäksi pääsystä arkistotoimijan arkistotilaan. Kansallisarkistosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättävän uusi 2 § 1 momentin 2 a kohta, johon tässä pykälässä liittyvät tiedonsaanti ja tiloihin pääsyoikeudet liittyvät. Kansallisarkiston arviointitehtävä vastaisi tiedonhallintalautakunnan tiedonhallintalain 10 ja 11 §:ssä säädettyä arviointitehtävää. Arkistolain 10 § 2 momenttia koskevan ehdotuksen mukaan Kansallisarkistosta annetun lain 2 § 1 momentin a kohdan mukaista arviointitehtävää suorittaessaan Kansallisarkistolla olisi 1 momentin mukaisten tiedonsaantioikeuksien lisäksi tehtävän vaatiessa annettava pääsy arkistotoimijan arkistotilaan. Jos Kansallisarkisto havaitsee tämän lain säännösten noudattamisessa puutteita, voi Kansallisarkisto kiinnittää arkistotoimijan huomiota tämän lain mukaisten menettelyjen toteuttamiseen ja vaatimusten täyttämiseen sekä antaa informaatio-ohjausta. Kyseinen arviointitehtävä on tarpeen kansallisen kulttuuriperinnön säilymisen varmistamiseksi, ja se olisi peruste saada arkistotoimijoilta tässä tehtävässä tarvittavat tiedot arkistotoimen järjestämisestä, arkistoinnista, arkistoitavista tietovarannoista ja henkilötietojen käsitteystä. Arviointitehtävää ei voi toteuttaa luotettavasti ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti, jos pääsyä arvioinnin kohteena oleviin tietoihin ei olisi. Pääsy arkistotilaan olisi edellytys sille, että Kansallisarkistoi voi arvioida luotettavasti sitä onko arkistolain säännöksiä noudatettu esimerkiksi tilojen turvallisuuden ja aineistojen järjestämisen näkökulmasta.

#### 4 luku **Asiakirjojen laatiminen, säilyttäminen ja käyttö**

**11 §.** Lain 11 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että arkistointi olisi suoritettava turvallisesti säilyvyyden, eheyden, muuttumattomuuden, käytettävyyden ja saatavuuden turvaavia menetelmiä käyttäen. Kansallisarkisto voisi antaa tarkempia määräyksiä arkistointia koskevien vaatimusten teknisistä toteuttamistavoista ja arkistoinnissa käytetystä muodosta.

Säännös olisi monin osin aiempaa sääntelyä vastaava. Päivitys olisi kuitenkin tarpeen muuttuneen arkistoon kuulumisen käsitteen vuoksi, minkä takia säännöksessä ei olisi enää kyse asiakirjojen laatimisesta, vaan säännös kohdistuisi nimenomaisesti arkistointiin. Säännösrakenne muuttuisi siten, että säännöksessä lueltaisiin arkistoinnin kannalta keskeiset vaatimukset. Kansallisarkiston määräysvalta kohdistettaisiin teknisiin arkistoinnin toteuttamistapoihin, mikä kaventaisi sen määräysvaltaa aikaisemmin säädetyistä. Määräysvalta olisi määritelty siten, että se kohdistuisi tarkemmin ainoastaan erityisiin teknisiin vaatimuksiin ja muotoon, millä tarkoitetaan esimerkiksi määräyksiä siitä millaiset tekniset ratkaisut takaavat arkistoinnin päämäärien toteutumista, kuten arkistoitavan asiakirjan säilymisen ja saatavuuden osana asiakirjallista kulttuuriperintöä. Muoto viittaa myös siihen onko asiakirja analoginen tai sähköinen.

Kansallisarkiston määräysvallan määrittelyn osalta on otettu huomioon perustuslain asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskeva 80 § 2 momentti, jonka mukaan myös muu viranomaisella voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen

on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Viranomaisen määräyksellä ei voida antaa yleisiä oikeussääntöjä esimerkiksi sellaisista seikoista, joista on perustuslain mukaan säädettävä lailla tai asetuksella (PeVL 9/2004 vp, s. 8). Voimassa olevassa lainsäädännössä peruslähdekohtana on, se että määräksenantovaltuuksien tulee olla myös sidoksissa perussäännökseen, jonka puitteissa määräyksiä voidaan antaa. Delegoituun säädösvaltaan ei saa kuulua merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 s. 133). Mainitussa hallituksen esityksessä tyydyttiin korostamaan tällaisen sääntelyn toissijaisuutta, sääntelytarkkuutta ja valtuuden poikkeuksellisuutta.<sup>31</sup> Ilmaus ”muu viranomainen” tarkoittaa ensisijaisesti valtion viranomaisia valtioneuvoston alaisessa organisaatiossa. Muille viranomaisille säädettävä valtuus antaa oikeussääntöjä on ollut usein perustuslakivaliokunnan arvioitava, mutta aivan selkeitä PL 80.2 §:n tulkintasääntöjä ei näy kehittyneen<sup>32</sup>. Oikeussääntöjen antaminen vain määrättyistä asioista edellyttää yksinkertaisesti, että valtuuden kattamat asiat on määriteltävä laissa tarkemmin kuin varsinaisen asetuksenantovaltuuden kattamat asiat. Sääntelyn kohteeseen liittyvät erityiset syyt valtuutukselle ovat käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely ja kun sääntelyyn ei siksi liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Tämän lisäksi erityisten syiden on katsottu olevan käsillä myös, jos säänneltävän toimintaan liittyy runsaasti ammatillisia erityispiirteitä (joita esimerkiksi ministeriöportaassa ei tarpeeksi tunneta). Sääntelyn asiallinen merkitys esteenä valtuutukselle viittaa periaatteellisesti siihen, katsotaanko oikeussääntöjen antamisen edellyttävän (aidon ministeriöpäätökseen liittyvän) parlamentaarisen vastuukatteen piiriin kuuluvaa harkintaa ja päätöksentekoa. Ylipäätään säädösvaltan edelleen siirtämiseen tulee suhtautua pidättyvästi (HE 1/1998 s. 131 ja PEVM 10/1998 s. 23).

Kansallisarkiston määräysvaltaa koskeva säännös on tarpeen, jotta arkistointi toteutuu yhdenmukaisesti, eikä asiakirjojen muuttumattomuuden ja eheyden vaarantavia menettelyjä käytettäisi. Säännös vastaa asiasisällöltään viranomaisten sähköisestä asioinnista annetun lain (2003/13) 21.2 §:ssä Kansallisarkistolle annettua sähköistä arkistointia koskevaa määräysvaltaa.

Kansallisarkiston määräysvaltaa koskeva säännös kohdistuu arkistoinnin teknisiin toteuttamistapoihin ja muotoon, eikä sääntelyyn liity sellaista merkittävää harkintavallan käyttöä, mitä ei voitaisi perustella määräysten välttämättömyyden ja tarpeellisuuden perusteella. Teknisiä toteuttamistapoja kohdistuviin määräystenantovaltuuksiin liittyy myös runsaasti ammatillisia erityispiirteitä ja sellaista ammattiosaamista, jota vain Kansallisarkistolla kansallisena arkistointiviranomaisena on tehtävän edellyttämässä laajuudessa. Määräyksillä toteutetaan ja varmistetaan arkistoinnin yhdenmukaisuutta. Asiantuntijaviranomaisen roolissa on edistää sellaisia menettelytapoja, joilla lain tavoitteet ja tarkoitus voi täyttyä. Määräys on sitovampi kuin ohje tai suositus ja määräykset ovat tarpeen, jotta laaja arkistoinnin toimijakenttä toimii odotetulla tavalla. Yhdenmukaiset ohjeet ja määräykset edistävät yleistä etua ja tuovat pitkällä aikavälillä kustannussäästöjä sekä parantavat tietojen saatavuutta. Määräykset vaikuttavat myös ohjeen kaltaisesti muihin kuin niihin, joita määräys koskee. Kansallisarkiston määräyksillä on ollut vaikutuksensa arkistoinnin menettelyihin myös yksityisluonteisten asiakirjojen käsittelyssä.

## 12 §. Kumottaisiin.

---

<sup>31</sup> HE 1/1998 s. 133; Ilkka Saraviita, Perustuslaki s. 683

<sup>32</sup> Saraviita s. 684 Jyrki Manninen *passim.*)

### 13 § Kumottaisiin.

**14 §.** Lakiehdotuksen 14 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin, että valtion virastojen, laitosten, valtion liikelaitosten ja tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelimiä, sekä muiden valtion viranomaisten on siirrettävä arkistoitavat asiakirjat ja niitä koskevat arkistometatiedot sähköisessä muodossa Kansallisarkistolle. Sääntely vastaisi soveltamisalaltaan aikaisempaa sääntelyä, mutta siirtovelvolliset toimijat nimetään ehdotettavassa momentissa nimenomaisesti. Arkistolaitoksen nimi ehdotetaan muutettavan säännöksessä Kansallisarkistoksi. Pykälässä säädettäisiin myös, että Kansallisarkisto määräisi siirron teknisistä toteuttamistavoista.

Pykälässä säädettäisiin arkistoitavien asiakirjojen ja niitä koskevien arkistometatietojen siirtämisestä, kun aikaisempi sääntely koski ainoastaan asiakirjoja. Säännöksessä vahvistettaisiin nykyinen käytäntö, jonka mukaisesti asiakirjoja koskevat arkistoinnin kannalta merkittävät metatiedot siirretään samassa yhteydessä arkistoon. Metatiedot ovat osa tietoa tai asiakirjaa, jota ne kuvailevat. Ne luovat asiakirjoille kontekstinsa ja kiinnittävät asian yhteyteensä. Sähköisessä arkistossa ei ole enää varsinaisesti arkistoluetteloita, arkistokaavoja tai vastaavia, mitä ylläpidetään analogisessa muodossa olevia asiakirjoja sisältävissä arkistoissa, vaan järjestys syntyy niiden kuvailutietojen perusteella tietojärjestelmän ja toiminnan rakenteessa. Ehdotetussa momentissa säädettäisiin asiakirjojen ja niiden siirtämisestä sähköisessä muodossa. Sääntely on yhdenmukainen tiedonhallintalain 19 §:n kanssa, jossa edellytetään, että mikäli asiakirja saapuu viranomaiselle muussa kuin sähköisessä muodossa, on se muutettava sähköiseen muotoon, jos asiakirja on säädetty pysyvästi säilytettäväksi taikka lailla tai lain nojalla arkistoitavaksi.

Lakiehdotuksen 14 §:n 1 momenttiin sisältyvä ulkoasiainhallintoa koskeva poikkeus kumotaan. Edellisessä vuoden 1981 arkistolaissa mainittiin ensimmäisen kerran ulkoasiainhallinnon asema hallinnonalansa keskusarkistona ja poikkeuksena vanhempien asiakirjojen siirtämisvelvollisuuteen. Tuo laki kirjasi vuosikymmenten kuluessa muodostuneen tilanteen. Poikkeusta perusteltiin tarpeella varmistaa asiakirjojen salassapito, ulkoasiainhallinnon jatkuva tarve käsitellä vanhojakin asiakirjoja ja sen mukainen tietopalvelun käytännöllinen järjestäminen. Vuoden 1994 laki piti tilanteen ennallaan. Vanhat lait kuvastavat aikaa, jolloin arkistot koostuivat paperiarkistoista. Perusteita ulkoasiainhallinnon arkistojen erityisasemalle ei enää ole. Ulkoasiainhallinnon tarpeet, mukaan luettuna tiedon antaminen, pystytään hoitamaan ilman vanhemman aineiston omaa hallintaa. Ulkoasiainhallinnon liittyminen valtioneuvoston yhteisen Vahva-asianhallintajärjestelmän käyttäjäksi poistaa käytännössäkkin mahdollisuuden poiketa muun valtioneuvoston asiakirjahallinnon ja arkistotoiminnan prosesseista. Tuleva laki koskee aineistoja, jotka syntyvät lain voimaantulon jälkeen eli juuri Vahva-aineistoja. Laissa huomioidaan turvallisuusluokitellut aineistot. Jatkossa ulkoministeriön ja edustustojen sähköiset arkistot siirretään Kansallisarkistolle samalla tavalla kuten muidenkin ministeriöiden aineistot.

Arkistoon siirrolla tarkoitettaisiin tämän lain mukaisessa järjestyksessä tietojen siirtoa Kansallisarkistolle, mihin julkisuuslain 27 § viittaa. Tietojen siirrosta ja sen ajankohdasta sovitaan Kansallisarkiston kanssa, muoto on lähtökohtaisesti sähköinen. Kansallisarkiston ylläpitämä sähköinen arkistopalvelu mahdollistaa tietojen siirtämisen käyttöliittymän kautta Kansallisarkistolle. Sellaisten asiakirjojen siirrosta, joita ei voida siirtää sähköiseen arkistopalveluun, sovitaan erikseen. Kansallisarkiston on ylläpidettävä sähköistä arkistoa Kansallisarkistosta annettussa laissa säädetyllä tavalla. Kansallisarkisto toimii lakisääteisesti arkistona ja sille siirretyt asiakirjat ovat sen vastuulla. Olennainen osa sähköistä arkistopalvelua (SAPA) on pitkäaikais säilytyksen ratkaisu (PAS), jonka teknisestä ylläpidosta ja turvallisuudesta vastaa CSC- tieteen tietotekniikan keskus osakeyhtiö. PAS on opetus- ja kulttuuriministeriön omistama järjestelmä. Sähköisiltä arkistojärjestelmiltä vaaditaan erityistä luotettavuutta ja pitkäaikaisen säilyvyyden takaavaa teknologiaa. Kaikilla viranomaisilla tai muilla yhteisöillä ei ole kullakin resursseja tai

mahdollisuuksia toimia arkistona tai kehittää arkistointiin soveltuvia menettelyjä. Nykytilanteessa siirtämistä koskevan säännöksen ulkopuolelle jäävät toimijat vastaavat itse arkiston ylläpitämisestä. Siirto olisi sähköinen, mikä on arkistoinnin tarkoitusten, arkistojen käytön ja käytettävyyden sekä digitalisoitumisen tavoitteiden kannalta tärkeä. Ehdotus ei tuo nykytilaan juuri uutta, sillä Kansallisarkisto on tarjonnut sähköisen arkistoinnin palveluja etenkin valtionhallinnolle jo parikymmentä vuotta ja analogisen arkiston palveluita yli 200 vuotta. Siirtojen myötä syntyy ja kehittyy edelleen merkittävä osa kulttuuriperintöämme, keskitetty arkistotietovaranto, joka mahdollistaa laadukkaamman säilyttämisen ja paremman tietojen saatavuuden verrattuna toimijoiden erillisratkaisuihin.

Kansallisarkisto määräisi siirron teknisistä toteuttamistavoista, kuten vastaanotettavien asiakirjojen tarkemmista muotovaatimuksista tai siirrossa käytettävistä menettelytavoista. Siirron yhteydessä on viranomaisen vastuulla varmistaa tiedon tekninen laatu metatietoineen. Momentissa tarkoitettu Kansallisarkiston määräysvalta on rajattu vain siirron tekniseen toteuttamiseen. Keskeistä on myös se, ettei arkistoon siirretä muuta kuin arkistoitavaa aineistoa, ei esimerkiksi määraikaisesti säilytettävää aineistoa tai aineistoa, joka olisi pitänyt tuhota.

Lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että arkistoitavien asiakirjojen ja arkistometatietojen säilyttämisestä ennen siirtoa, siirtokuntoon saattamisesta ja Kansallisarkistoon siirtämisestä aiheutuvista kustannuksista vastaa siirtävä viranomainen, jollei Kansallisarkiston ja siirtävän viranomaisen välillä toisin sovita. Arkistolaitoksen nimi on muutettu Kansallisarkistoksi. Siirtokustannuksista vastaa siirtävä viranomainen, mutta laissa annetaan myös mahdollisuus sopia asiasta toisin. Siirtävällä viranomaisella tarkoitetaan lakiehdotuksen 1 §:ssä tarkoitettuja toimijoita, jotka ovat 14 § 1 momentin tai 14 § 3 momentin mukaisesti siirtämässä aineistoa Kansallisarkistolle. Siirron toteuttaja voi olla muukin taho kuin arkistotoimija, kuten yhteisen tietovarannon ylläpitäjä. Siirtokustannukset jaettaisiin yhteiseen tietovarantoon liittyneiden toimijoiden kesken näiden keskinäisin menettelyin. Ehdotettu momentti vastaa nykytilannetta, mutta siinä selvennetään arkistoon siirtoon liittyviä vastuita siten, että vastuu arkistoitavista asiakirjoista ennen siirtoa on siirtävällä taholla. Kun arkistointivaiheessa olevat asiakirjat on siirretty hyväksytysti arkistoon, siirtyy mukana myös asiakirjoihin liittyvät oikeudet, kuten oikeus päättää tietojen antamisesta, jollei asiasta ole lailla toisin säädetty. Siirtyviin oikeuksiin voi lukea oikeuden käyttää ja hallita asiakirjoja. Siirrolla ei vaikuteta mahdollisiin tekijänoikeuksiin, ellei asiasta erikseen sovita tai ole sovittu. Kustannusten jaon osalta ehdotus ei muuttaisi nykytilaa.

Lakiehdotuksen 14 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että Kansallisarkisto voi erillisen sopimuksen perusteella ottaa vastaa muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen arkistotoimijoiden ennen tämän lain voimaan tuloa arkistoitavaksi tulevia asiakirjoja ja niitä koskevia arkistometatietoja. Säännös vastaa asiallisesti aikaisempaa sääntelyä, joka perustuu sopimusteitse tapahtuvaan asiakirjojen siirtämiseen Kansallisarkistolle arkistointia varten. Arkistotoimijat voisivat siis myös edelleen sopia asiakirjojensa ja niitä koskevien arkistometatietojen säilytyksestä Kansallisarkiston kanssa. Asiakirjojen säilytys olisi mahdollista asiakirjojen osalta, jotka eivät ole vielä arkistoinnin vaiheessa tai asiakirjojen, jotka ovat tulleet arkistoitaviksi ennen tämän lain voimaan tuloa ja ovat muiden kuin 1. momentissa tarkoitettujen arkistotoimijoiden asiakirjoja. Kansallisarkisto säilyttää tällöin asiakirjoja toisen arkistotoimijan lukuun, eivätkä oikeudet tai vastuut siirry Kansallisarkistolle. Asiakirjojen säilyttämisestä syntyvistä kustannuksista sovittaisiin Kansallisarkiston ja arkistotoimijan kesken. Sopimuksenvaraisessa tietojen vastaanotossa Kansallisarkistolle ei ole kyse arkistoon siirrosta julkisuuslain 27 §:n tarkoittamalla tavalla, vaan asiakirjojen säilyttämisestä niistä vastaavan toimijan lukuun. Asiaa koskevassa sopimuksessa tulisi määritellä vähintään luovutettava aineisto, tietojen antamisen menettelyt ja henkilötietojen käsittelyä koskevat vastuut. Lähtökohtaisesti Kansallisarkisto olisi henkilötietojen käsittelijä toimiessaan rekisterinpitäjän lukuun säilytystehtävässä. Arkistonmuodostaja- termi on pykä-

lässä korvattu arkistotoimijan käsitteellä. Pysyvä säilytys –käsitteestä on luovuttu. Kyseisen pykälän kolmannessa virkkeessä säädettäisiin kuten aikaisemmin, että jollei sopimuksen perusteella luovutettujen asiakirjojen julkisuudesta ole erikseen säädetty, asiakirjojen julkisuutta koskee, mitä niiden julkisuudesta on sovittu Kansallisarkiston kanssa. Poikkeuksen arkistoon siirtoon liittyvässä oikeuksien siirtymisessä muodostaisi evankelis-luterilaisen kirkon ja seurakuntien aineistot. Kirkkolain mukaan arkistosiirroissa on kyse talletuksista, joissa kirkko päättää asiakirjoista ja omistaa aineistot pysyvästi. Kansallisarkiston tehtävä olisi näissä tapauksissa sopimusperusteisesti vain tiedon säilyttäminen ja tiedon tarjoaminen kirkolle annettavaksi asiakkaille ja omiin tarkoituksiinsa. Talletusten osalta Kansallisarkisto toimisi toisen puolesta tiedon säilyttäjänä.

Pykälän 4 momentti olisi uusi, ja siinä säädettäisiin, että myös muut kuin 1 momentissa tarkoitettut arkistotoimijat voivat siirtää tämän lain voimaantulon jälkeen arkistoitavat asiakirjat ja niitä koskevat metatiedot sähköisessä muodossa Kansallisarkistolle 5-7 momentin mukaisesti. Säännöksen tarkoituksena on vahvistaa niitä mahdollisuuksia, joiden perusteella esimerkiksi kunnat voivat hyödyntää Kansallisarkiston keskitettyä arkistopalvelua. Säännös koskisi lain voimaantulon jälkeen arkistoituja asiakirjoja. Tässä tarkoitettun siirtomahdollisuuden hyödyntäjiä voisivat olla esimerkiksi kunnat, ortodoksinen kirkko ja sen seurakunnat, hyvinvointialueet, KELE ja yliopistot. Siirrosta sovittaisiin Kansallisarkiston kanssa erikseen 6 momentin mukaisesti, siten, että siirtojen ja siirtoaineistojen ominaispiirteet tulisivat huomioiduksi. Ehdotettu säännös antaisi näille arkistotoimijoille mahdollisuuden siirtää arkistoitavia asiakirjojaan Kansallisarkistolle, eikä niiden tarvitsisi rakentaa tai hankkia omia pitkäaikaissäilytykseen tähtäviä järjestelmiä. Siirron myötä tiedot siirtyisivät Kansallisarkiston haltuun arkistoon ja niitä koskevat oikeudet siirtyisivät vastaavasti Kansallisarkistolle. Siirto tarkoittaa kaikkien aineistojen osalta sitä, ettei siirtäjälle jää erityisiä oikeuksia siirtämäänsä aineistoon.

Pykälän 5 momentti olisi uusi, ja se koskisi mahdollisuutta poiketa 1 momentin siirtovelvoitteesta ja siirtojen sähköisestä muodosta. Tällainen poikkeamisen mahdollisuus olisi silloin, jos se olisi välttämätöntä turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittelyä koskevien vaatimusten, muiden tietoturvaluusvaatimusten tai muun asiakirjan luonteeseen liittyvän välttämättömän syyn vuoksi. Kyseinen momentti on yhteneväinen tiedonhallintalain 19 §:n 1 momentin sähköiseen muotoon muuttamista ja säilyttämistä koskevan sääntelyn kanssa. Poikkeusmahdollisuuksia tulee arvioida suppeasti, poikkeamisen tulee olla välttämätöntä. Välttämättömiä syitä voisi olla, että jos 2 momentin mukainen toimija olisi hankkinut tai sillä olisi käytössä muu mitat täyttävä arkistojärjestelmä taikka, jos sen aineisto on sellaista, ettei sitä voida digitoida. Muita asiakirjan luonteeseen liittyviä syitä tulisi arvioida siten, ettei poikkeaminen olisi kuin poikkeuksellisesti mahdollista ja vain perustelluista ja todellisista syistä, jotta arkistoinnin tavoitteet ja saatavuus voidaan taata. Poikkeaminen ei olisi mahdollista esimerkiksi kustannusperusteisesti.

Turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen sähköiseen säilytykseen ja arkistointiin liittyy tekijöitä, joiden perusteella poikkeus olisi tarpeen. Käytännössä poikkeus koskisi nykyisellään sitä, etteivät kansainvälisistä tietoturvaluusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004) säädetyt erityis-suojattavat tietoaineistot sekä asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa annetun asetuksen (1101/2019) 3 §:n 1—3 kohdan mukaisesti tasoille I—III turvallisuusluokitellut asiakirjat ole siirrettävissä sähköiseen arkistopalveluun.

Pykälän 6 momentti olisi uusi, ja sen mukaan 1 momentissa tarkoitettut, sähköiseen muotoon muutettut asiakirjat, joilla on niiden alkuperäiseen muotoon liittyvää erityistä arvoa, siirrettäisiin Kansallisarkistolle myös alkuperäisessä muodossa. Kyseinen momentti muodostaisi poikkeuksen sähköiseen arkistointitapaan. Toisin sanoen sellaisia asiakirjoja, joilla on tunnistettu niiden

alkuperäiseen muotoon liittyvää erityistä arvoa, ei saisi hävittää ja tulisi myös siirtää Kansallisarkistoon sähköisen muodon lisäksi. Ehdotettavan lain 14 a §:ssä säädetään tarkemmin sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen hävittämisestä ja alkuperäiseen muotoon liittyvästä arvosta. Perusteena poikkeukselle on, että jos alkuperäiselle muodolle on nähty erityistä arvoa, on tällaiset asiakirjat arkistoitava myös siinä muodossa, sillä muotoon liittyvä arvo ja sisältö ei välity kokonaisuudessaan sähköisessä muodossa.

Lakiehdotuksen 14 §:ään lisättäisiin uusi, 7 momentti, jonka mukaan Kansallisarkisto päättäisi siirron ajankohdasta ja toteuttamistavasta kuultuaan asianomaista toimijaa, joka siirron toteuttaa.

Momentissa ehdotetun kuulemisen tarkoituksena on arvioida siirron ajankohdan tarkoituksenmukaisuutta, siirron edellytyksiä ja siirtokokonaisuutta. Lakiehdotuksen 1 §n 1 momentissa säädetty arkistotoimijat vastaavat siitä, että ne säilyttävät arkistoitavia asiakirjoja siihen saakka, kunnes Kansallisarkisto päättäisi niiden siirtämisestä ja määräisi menettelytavoista siihen liittyen. Arkistotoimijat sopisivat siirron toteuttamisesta keskenään, mikäli kyseessä on yhteinen tietovaranto tai tietojärjestelmä. Siirron toteuttajana voi olla toimija, joka edustaa useita viranomaisia tai yhteisöjä. Tietojärjestelmästä vastuussa olevan viranomaisen tai muun toimijan voi usein olla helpompi järjestää tietojen siirto kuin järjestelmässä ylläpidettävien tietojen siirtäminen kunkin aineistoa käyttävän tahon puolesta. Esimerkiksi opetustoimen tietovarantoa hallinnoi tietojärjestelmästä vastuussa oleva Opetushallitus, joka voisi siirtää yhteisesti tietovarannon arkistoitavat tiedot Kansallisarkistolle oppilaitosten puolesta, mikäli näin on sovittu.

Säilytysvaiheesta olevasta tiedosta vastaa lähtökohtaisesti edelleen viranomainen, vaikka ne olisi siirretty Kansallisarkiston haltuun, tosiaan sanoen sen tiloihin tai järjestelmiin. Varsinainen arkistoon siirto tapahtuu säilytysajan päättymisen jälkeen. Varsinainen arkistolain mukaisessa järjestyksessä tehty arkistoon siirto tapahtuu vasta, kun tiedot ovat arkistointivaiheessa. Kansallisarkisto voi edelleen ottaa vastaan säilytysvaiheesta olevia eli säilyttää asiakirjoja myös niiltä, jotka voivat siirtää tiedot arkistoon.

Arkistoon tehtävällä siirrolla olisi lähtökohtaisesti arkistoitaviin asiakirjoihin ja niihin liittyviin oikeuksiin sekä velvollisuuksiin sellainen vaikutus, että mukana siirtyy myös tietosuojalainsäädännön mukainen rekisterinpitäjäyys Kansallisarkistolle sekä muut hallintaan ja tietojen omistukseen liittyvät oikeudet, kuten määräämisvalta. Lähtökohtaisessa tilanteessa siirtäneellä toimijalla ei olisi enää erityisoikeuksia siirtämänsä arkistoituihin tietoihin. Julkisuuslain 27 §:n mukaan arkistolaisissa säädettyssä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetystä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt. Tietojen antamista harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan. Käytännössä viranomaiset eivät ole laajasti käyttäneet julkisuuslain 27 §:n mukaista, rajoittavaa määräysvaltaansa, mutta siirron oikeusvaikutusten kannalta asia tulee edelleen ottaa huomioon. Kansallisarkisto voi julkisuuslain 15 §:n perusteella siirtää asian siirtäjälle ratkaistavaksi.

**14 a §.** 14 a §:ä ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen 1 momentissa säädettäisiin siitä, että Kansallisarkisto voisi antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita arkistoitavien asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamista ja sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen tuhoamista koskevien vaatimusten teknisistä toteuttamistavoista ja kulttuurihistoriallisen arvon tai oikeudellisen todistusvoiman arviointikriteereistä.

Määräysten on perusteltua kohdistua siihen, mitä ovat ne menetelmät ja keinot, joilla eheyden, säilymisen ja autenttisuuden todentamisen varmistamisen vaatimukset, täyttyvät. Määräys ei

kohdistuisi siihen, miten tuhoaminen tapahtuisi, vaan siihen mitkä ovat ne digitoinnin toteuttamistavat, joita seuraamalla asiakirjat on turvallista tuhota sähköiseen muotoon muuttamisen jälkeen. Kansallisarkisto ei jatkossa arvioisi asiakirja- tai toimijakohtaisesti asiakirjoja, joilla mahdollisesti on kulttuurihistorian tai todistusvoimaisuuden kannalta sellaista arvoa, jonka perusteella ne tulisi säilyttää edelleen digitoinnin jälkeen. Tämän arvion tekisi itse toimija, joka on muuttanut tai muuttamassa asiakirjat sähköisiksi. Kansallisarkisto antaisi kuitenkin määräyksen niistä tekijöistä, joiden perusteella toimijat kykenisivät arvioimaan asiakirjojen olomuotoon liittyvää kulttuurihistoriallista arvoa. Tällaisia tekijöitä voivat olla esimerkiksi fyysiseen asiakirjaan liittyvät erityiset merkinnät, asiakirjan materiaali, sinetit tai leimat.

Kansallisarkiston määräysvallan määrittelyssä on otettu huomioon perustuslain 80 § 2 momentin mukaiset edellytykset ja 11 §:n perusteluissa vllä esitetyt huomiot. Sääntelyn asiallinen merkitys ei edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Kansallisarkiston määräystenantovaltuutus on soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu, sillä se koskee asiakirjojen tuhoamista koskevien vaatimusten teknisiä toteuttamistapoja ja kulttuurihistoriallisen arvon tai oikeudellisen todistusvoiman arviointikriteereitä. Määräys arkistoitavien asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisen menettelyistä on tärkeä, sillä arkistoitavien asiakirjojen sisällön muuttamattomuutta muodon muuttamisen tilanteessa ei voida taata, jos digitointiprosessi ei noudata asianmukaisia menettelytapoja. Teknisiä toteuttamistapoja kohdistuviin määräystenantovaltuuksiin liittyy myös runsaasti ammatillisia erityispiirteitä ja sellaista ammattiosaamista, jota vain Kansallisarkistolla kansallisena arkistointiviranomaisena on hallussaan.

Viranomaisten tulee tiedonhallintalain 19 §:n perusteella muuttaa arkistoitavat ja pysyvästi säilytettävät analogiset asiakirjat sähköiseen muotoon, varmistaen niiden eheys ja luotettavuus. Muuttamisessa voidaan käyttää yksityistä toimijaa (3 mom.) Kyseisen säännöksen 2 momentin mukaan tulee ottaa huomioon, mitä tiedonsaannista ja henkilötietojen suojasta erikseen säädetään. Viranomaisen on huolehdittava, että tietoaineisto on saatavilla ja hyödynnettävissä yleisesti käytettävässä koneluettavassa muodossa kuvailutietoineen, jos tietoaineisto voidaan saattaa alkuperäisestä muodosta suoraan koneluettavaan muotoon. Saatavuuden edistäminen on pykälän keskeinen päämäärä. Koneluettavan muodon vaatimus tukee myös saavutettavuustavoitteita. Tiedonhallintalain perusteella sähköiseen muotoon muuttamisessa ei asiakirjaa tule välttämättä muuttaa arkistokelpoiseen, pitkäaikaissäilytyksen kestävään muotoon, vaan digitointi tuossa yhteydessä palvelee ensisijaisesti viranomaisten omia tietotarpeita, minkä vuoksi digitoitiedot tulee kuitenkin viimeistään arkistointivaiheessa muuttaa arkistomuotoon.

Digitoinnin tulisi siis olla myös tuossa yhteydessä arkistoinnin mahdollistavaa, velvoite siihen tulee tiedonhallintalain 15 §:stä (tietoaineistojen turvallisuuden varmistaminen). Digitointia voidaan tehdä myös muussa yhteydessä, esimerkiksi kun arkistotoimija muuntaa aineistoaan jälkikäteisesti arkistosiirtoa tai muuta tarkoitusta varten. Kaikissa tapauksissa, jos arkistotoimija haluaa tuhota fyysiset asiakirjat, mikä on yleisesti järkevää tietojen säilytyksen ja käsittelyn kustannustehokkuuden sekä kahdenkertaisen säilyttämisen välttämisen kannalta, on noudatettava laadukasta sähköiseen muotoon muuttamisen menettelyä.

Myös Kansallisarkisto digitoi sille siirrettyjä aineistoja niiden saatavuuden parantamiseksi sekä digitoi arkistoon siirron tai muun vastaanoton yhteydessä arkistoitavia aineistoja. Ehdotettu 14 a § koskee myös Kansallisarkistoa, sillä sen tulee arkistoon siirrettyjä aineistoja digitoidessaan arvioida alkuperäisen muodon kulttuurihistoriallinen arvo.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että arkistoitavien ja sähköiseen muotoon muutettavien asiakirjojen fyysisten ilmentymien tuhoaminen olisi sallittua, jos se voisi tapahtua vaarantamatta asiakirjan tai siihen sisältyvän tiedon säilymistä, eheyttä ja autenttisuuden toteamista sekä heikentämättä asiakirjan kulttuurihistoriallista arvoa tai oikeudellista todistusvoimaa. Säännös



vastaisi pitkälti nykytilaa, mutta sillä poistettaisiin Kansallisarkistolta määräysvalta, joka koskee sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen hävittämistä. Käytännössä hävittämiseen oikeuttava digitointi voi siis tapahtua nykyisin vain Kansallisarkiston toimesta tai sen hyväksymällä tavalla. Arkistolain 14 a §:n nykyinen sanamuoto viittaa sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen osalta jälkikäteiseen tarkasteluun, mitä ei kaikissa tilanteissa voida pitää järkevänä, vaan etukäteinen lähestymistapa on sähköiseen muotoon muuttamista koskevan prosessin toimivuuden kannalta perusteltu ja tehokas. Uusi ehdotettava säännös antaisi lain 1 § mukaisille toimijoille mahdollisuuden arvioida arkistoitavia asiakirjojaan siltä kannalta, onko sähköiseksi muutettavilla asiakirjoilla sellaista erityistä arvoa, minkä perusteella niiden alkuperäistä, fyysistä olomuotoa ei tule hävittää. Fyysinen olomuoto tarkoittaa lähes poikkeuksetta paperia, mutta myös muuta alustaa tai formaattia, muttei esimerkiksi sähköisen asiakirjan tallennusväliettä.

**15 §.** Pykälässä kumotaan tarpeettomana.

**16 §.** Lain 16 §:ssä säädettäisiin, että Kansallisarkisto voisi antaa 1 § 1 ja 3 momentissa tarkoitetuille arkistotoimijoille tarkempia määräyksiä asiakirjojen arkistometatiedoista. Pykälää muutettaisiin siten, että arkistolaitos-termi korvataan Kansallisarkistolla. Kansallisarkiston määräystenantovalta kohdennetaan lakiehdotuksen 1 §:n 1 ja 3 momentin arkistotoimijoihin. Määräystenantovallan ulkopuolelle jäisi edelleen eduskuntaa ja sen alaisia virastoja koskeva poikkeus 1 §:n 2 momentin mukaisesti. Määräystenantovalta kohdistettaisiin rekisteröinnin ja luetteloinnin sijaan arkistometatietoihin, jotka määriteltäisiin lakiehdotuksen 2 a §:n 2 kohdassa.

Määräystenantovaltuudet ovat tarpeen sen vuoksi, että arkistointia koskeva ohjaus on Kansallisarkiston tehtävää lain Kansallisarkistosta mukaan. Määräystenantovallalla varmistettaisiin, että kansallisen asiakirjallisen kulttuuriperinnön suojelu toteutuu tosiasiallisesti. Kansallisarkiston määräystenantovalta on tehtyjen selvitysten mukaan koettu toimivaksi ja tarpeelliseksi tavaksi toteuttaa arkistointia, joilla taataan kansallisen asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilyminen. Ehdotettu Kansallisarkiston määräystenantovaltuus on tarkkarajainen ja kohdistuu nimenomaan arkistometatietoihin, mikä tekee siitä perustuslain 80 § 2 momentissa säädetyn mukaisen. Määräystenantovaltuus kohdistettaisiin tarkemmin arkistometatietoihin aikaisemman, asiakirjojen luettelointia ja rekisteröintiä koskevan, laajemman määräystenantovallan sijasta.

Metatietojen merkitys arkistoinnin kannalta asiakirjojen säilymisen, eheyden ja kontekstiyhteyden säilyttämisen vuoksi on tärkeää kaikille arkistotoimijoille. Asiakirjojen metatiedot muodostuvat osana tiedonhallintaa, asiankäsittelyä tai palvelujen tuottamista. Asiankäsittelyssä metatiedot merkitään asiakirjan yhteyteen viimeistään siinä vaiheessa, kun asiakirja rekisteröidään. Lisäksi metatiedot voivat täydentyä asiakirjaan asiankäsittelyn myöhemmissä vaiheissa. Asiakirjojen metatietojen lisäksi asianhallintaan rekisteröidään asiaa koskevia metatietoja. Metatiedot luovat asiakirjalle kontekstin, missä yhteydessä ja miten asiakirja on muodostunut viranomaisen toiminnassa. Asian ja asiakirjojen metatietojen rekisteröinti palvelee asiakirjojen löydettävyyden, muodostumisperusteen ja jäljitettävyyden perusteella myös arkistoinnin päämääriä. Arkistoinnin metatietojen keskeinen merkitys arkistoinnin tavoitteelle on perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettu erityinen syy Kansallisarkiston määräysvallan perustamiseksi, sillä ilman metatietojen asianmukaista keräämistä ei asiakirjoja kannata arkistoida, koska niitä ei voida ilman kyseisiä tietoja hyödyntää. Alemman tasoilla ohjeilla tai suosituksilla ei voida turvata täysimääräisesti arkistoinnin päämääriä. Sääntelyn asiallinen merkitys ei myöskään edellytä, että siitä säädettäisiin lain tai asetuksen tasolla.

Määräyksellä voidaan tarkentaa sitä mikä on arkistoinnin kannalta merkityksellistä metatietoa. Arkistoinnin näkökulmasta voi olla tarpeen määrittää tarkemmin metatietojen rakennetta tai

esittämistapaa. Monimuotoisia aineistoja, kuten erilaisia tietokantoja voidaan kuvailla ja metatiedot tuottaa osin jälkikäteen. Arkistometatietoja, eli arkistoinnin ja pitkäaikaisen säilytyksen ja käytön kannalta merkityksellisiä tietoja, voivat olla myös esimerkiksi digitoinnin yhteydessä tehdyt tekniset merkinnät ja tieto alkuperäisestä asiakirjasta ja muista tiedoista, joita kerätään asiakirjan elinkaaren aikana ja joilla kiinnitetään asiakirja kontekstiinsa, toimijaan tai toimintaan.

Tietokannan sisältämät tietokentät eivät ole tarkoitettua metatietoa, vaan tietosisältöä. Digitoitujen asiakirjojen metatiedot muodostuvat eri tavalla kuin syntysähköisten asiakirjojen ja sisäinen metatieto on usein ylläpidetty erillään. On myös huomattava, että kaikilla asiankäsittelyn metatiedoilla ei ole merkitystä arkiston kuvailun kannalta. Metatietoja tulee tarkastella laajasti, käsittäen kuvailevia ja ulkoisia metatietoja, joita voidaan tuottaa myös arkistoon siirrettäessä, ja sisäistä metatietoa, joka syntyy enimmäkseen elinkaaren alussa ja jota voitaisiin pitää myös arkistoitavan aineiston tietosisältönä. Näitä ovat esimerkiksi asiankäsittelyn metatiedot (asia, toimenpiteet, asiakirjat), jotka kiinnittävät tiedostot kontekstiinsa ja avaavat niiden muodostumisprosessia. Sisäisen ja ulkoisen metatiedon lisäksi metatietoja voi jakaa ainestoa kuvailevaan, hallinnolliseen tai tekniseen metatietoon. Metatieto ja kuvailu kohdistuvat asiakirjan tai asian lisäksi myös tietoaineistoihin laajemmassa merkityksessä, samoin esimerkiksi tehtäviin ja toimijoihin.

Nykyinen metatietoja koskeva muu sääntely ei ole täysin kattavaa arkistoinnin näkökulmasta, eikä sillä saavuteta täysimääräisesti kulttuuriperinnön suojeluun liittyviä tavoitteita. Metatietoja koskevaa ohjausta voidaan tehdä yhteistyössä tiedonhallintalautakunnan kanssa yhteen sovittaen arkistoinnin ja tiedonhallinnan näkökulmia.

Järjestämisen, luetteloinnin tai metatiedottamisen yhteydessä arvioidaan, onko henkilötietoja sisältävällä aineistolla tutkimuksellista tai kulttuuriperintöön liittyvää pysyvää säilytysarvoa, ja tarpeettomat henkilötietoaineistot poistetaan. Metatiedot luovat sähköisen aineiston järjestyksen ja luovat myös perustan henkilötietojen suojaamiselle aineistojen tulevassa tutkimus- ja muussa käytössä. Metatietoihin määritetään muiden kuvailutietojen ohella myös näyttö- tai käyttörajoitukset ja salassapitoperusteet. Salassapidon määrittely metatietoihin on välttämätöntä sähköisten tietopalvelujen toteuttamiseksi ja tietojen antamiseksi mutta salassapitoa arvioidaan myös silloin, kun asiakirjaa pyydetään.

## 5 luku **Yksityiset ja muut arkistoitavat asiakirjat**

Luvun otsikko muutettaisiin vastaamaan paremmin luvussa esitettyjen pykälien asiasisältöä. Arkistolain 5 luku koskee yksityisiä asiakirjoja ja muissa arkistoissa olevia asiakirjoja, esimerkiksi ulkomailla olevia suomalaisia tai Suomea koskevia asiakirjoja. Kansallisarkisto ei ole yksityisten arkistoaineistojen osalta ainoa arkistotoimija, vaan arkistotehtävää hoitavat monet muut tahot, yhdistykset ja seurakunnat sekä yhteisöt. Erityinen arkistotehtävä on olemassa etenkin valtionavustusta saavilla arkistoilla. Nämä kaikki toimijat palvelevat arkistoinnin tarkoitusta, eli kulttuuriperinnön säilyttämistä.

**17 §.** 17 § muutettaisiin siten, että yksityisen hallussa olevia arkistoitavia asiakirjoja voidaan sopimuksen nojalla luovuttaa kansallisarkistoon. Säännös vastaisi asiasisällöltään nykytilaa. Nykyisen lain ilmaisu yksityinen arkisto ei ole ollut selkeä monimerkityksellisyytensä vuoksi. Yksityisen hallussa olevilla asiakirjoilla tarkoitetaan yksityisten henkilöiden, sukujen taikka yksityisoikeudellisten yhteisöjen arkistoja, ts. asiakirjakokoelmia ja -kokonaisuuksia. Rajanveto siinä mitä yksityisellä tarkoitetaan, johdetaan yhteisön oikeudellisesta muodosta yksityisoikeu-

dellisenä toimijana tai yksityishenkilönä. Tällaisen toimijan kyseiset asiakirjat eivät liity julkisen vallan käyttöön tai julkisen tehtävän hoitoon; siltä osin kuin niihin liittyy julkisen vallan käyttöä tai julkisen tehtävän hoitoa, sovelletaan asiakirjoihin 1 § 3 momenttia.

Luovutuksella tarkoitetaan asiakirjojen ja niihin liittyvien oikeuksien siirtoa arkistolle. Tallettamisessa asiakirjojen haltija on säilyttänyt itsellään asiakirjoihin liittyviä oikeuksia, kuten oikeuden saada asiakirjat takaisin. Tallettaminen ei ole arkistoinnin pysyvien tarkoitusten kannalta usein järkevää eikä tarkoituksenmukaista, ottaen huomioon, että arkistoon siirto on luonteeltaan pysyvä toimenpide. Arkiston omistaja termistä luovutaan, koska arkiston, asiakirjojen tai tiedon omistajuuteen liittyy kysymyksiä, joiden perusteella arkiston omistajan määrittely on voinut olla hankalaa. Asiakirjat syntyvät yleensä tietyn henkilön tai yhteisön toiminnan seurauksena, tällä henkilöllä tai yhteisöllä on lähtökohtaisesti oikeudet määrätä asiakirjojen käsittelystä mukaan lukien niiden arkistoon luovuttamisesta. Luovutettavat asiakirjat eivät välttämättä ole niiden alkuperäisen omistajan hallussa, vaan ne ovat voineet siirtyä tämän perikunnalle taikka siirtyneet muuten toisen henkilön tai yhteisön haltuun.

Pykälässä tarkoitetun sopimuksen oikeudellisella luonteella on vaikutusta esimerkiksi tietosuojalainsäädännön mukaisten velvoitteiden jakautumiseen osapuolten välillä ja julkisuuslainsäädännön soveltamiseen.

Säännös on tarpeen, sillä se luo toimivallan Kansallisarkistolle hankkia arkistoitavia, eli asiakirjallisen kulttuuriperinnön kannalta olennaisia asiakirjoja ja säilyttää niitä asianmukaisesti. Usein yksityisten asiakirjojen vastaanotossa arkistolle on kyse hyvin vanhojen tai kuolleiden henkilöiden asiakirjoista.

Tietosuoja-asetus ja -laki antavat rekisterinpitäjälle oikeuden määrittellä yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta. Usein yksityisten asiakirjojen kohdalla on kyse tilanteista, joissa aineisto on henkilökohtaista tai kotitalouteen liittyvää, eli tiedot ovat syntyneet ns. kotitalouspoikkeuksen piirissä. Kuitenkin, kun arkistoitavat yksityiset asiakirjat luovutetaan arkistolle, on myös luovutus, tietojen järjestäminen ja kuvailu arkistoon käsittelytoimia, jotka ovat tietosuojasääntelyn piirissä, eikä kyse ole enää kotitalouspoikkeuksen alasta.

Rekisterinpitäjä tekee yksityisten asiakirjojen henkilötietojen ”arvonmäärityksen”. Jos kyse on kotitalouspoikkeuksen piiristä, määritystä ei ole todennäköisesti tehty lainkaan, mutta luovutusta harkitessaan henkilö tai yhteisö voi tunnistaa asiakirjoille arkistointiarvoa. Tietosuojasääntelyn mukaan yleisen edun mukainen arkistointi tai tietojen säilyttäminen pysyvästi on sallittua vain tässä tarkoituksessa. Usein yksityisillä arvonmääritykseen liittyvässä tuntemuksessa on haasteita tai siihen saattaa liittyä vahvasti subjektiivisia kokemuksia ja näkemyksiä, esim. tunteita. Kansallisarkiston tuleekin arvioida hankkiessaan aineistoja myös niiden arvoa, yleistä etua ja vain kulttuuriperinnön kannalta arvokkaita aineistoja on syytä säilyttää ja ottaa vastaan.

Henkilötietojen säilytyksen perusteita on myös arvioitava. Mikäli tiedoilla ei nähdä olevan yleisen edun mukaista arvoa, tulisi ne tai olisi tullut, hävittää. Esitetystä säännöksessä arkistoitavilla asiakirjoilla tarkoitetaan asiakirjoja, jotka ovat arvioitu luovutuksen tai talletuksen yhteydessä sellaisiksi, että niillä on yleisen edun mukaisen arkistoinnin mukaista arvoa. Kansallisarkiston hankintaintressissä ja lainkohdan piirissä eivät ole asiakirjat, joilla ei ole kulttuuriperinnön säilyttämiseen, arkistoon luovuttamiseen liittyvää arvoa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että edellä 1 momentissa tarkoitettujen yksityisten asiakirjojen julkisuutta koskee, mitä julkisuudesta on sovittu. Muutettavassa laissa ollut viittaus julkisuuslakiin on tarpeeton, sillä mikäli asiakirjojen joukossa on viranomaisen asiakirjoja tai muuta julkista tehtävää koskevia asiakirjoja, tulevat ne julkisuuslain perusteella julkisuuslain piiriin.

Arkistoitavien asiakirjojen vastaanottamiseen liittyy niiden säilytys, mutta myös tiedon antaminen. Käytettävyys ja saatavuus antavat tiedolle arvoa. Koska pelkkä tiedon säilyttäminen ei ole arkistojen intressissä tai yhteiskunnan kannalta hyödyllistä, yksityisen tahon kanssa tehtävässä sopimuksessa tulisi turvata tietojen riittävän laaja saatavuus, eikä tietojen antamisen poissulkevia ehtoja tulisi perusteettomasti käyttää.

Tiedon antamisessa on huomioitava tietosuojasääntely mahdollisten sopimusrajoitteiden lisäksi. Tietosuojalainsäädäntöä sovelletaan yksityisiin arkistoihin, jos niissä on elävien henkilötietoja. Vaikkei julkisuuslaki tulisikaan sovellettavaksi, on tietosuojan edellyttämät suojatoimet ja perusteet luovuttaa tietoa otettava huomioon, eikä näistä voida sopimuksella luopua. Jollei yksityisarkiston luovuttaja ole luovutussopimuksessa asettanut asiakirjojen käytölle rajoituksia, ovat yksityisten analogiset asiakirjat pääsääntöisesti vapaasti näytettävissä lukuun ottamatta henkilötietoja, jotka sisältävät tietoja elossa olevista henkilöistä. Esteenä yksityisten asiakirjojen käytölle voi olla myös asiakirjan huono kunto. Tietosuojan kannalta merkityksellistä on myös tietojen vastaanoton yhteydessä tehtävä luettelointi, metatietotyö tai analogista aineistoa koskien järjestäminen, missä yhteydessä voidaan arvioida tietojen henkilötietoluonnetta.

**17 a §.** Lain 17 a § olisi uusi säännös. Siinä annettaisiin Kansallisarkistolle oikeus hankkia Suomen kulttuuriperinnön säilymisen kannalta merkityksellisiä asiakirjoja myös muilta kuin yksityisiltä toimijoilta. Lisäyksen tarkoituksena on antaa Kansallisarkistolle valtuus hankkia asiakirjoja esimerkiksi ulkomaisista arkistoista, joissa säilytetään suomalaisia tai Suomea koskevia Suomen kulttuuriperinnön kannalta tärkeitä asiakirjoja. Säädös on tärkeä, jotta Suomen asiakirjallisen kulttuuriperintö voidaan säilyttää, eikä sen kannalta keskeisiä asiakirjoja tuhottaisi tai ne pysyisi saavuttamattomissa. Suomea koskevia merkityksellisiä asiakirjoja liittyy etenkin Suomen itsenäistymisen, sotien ja kylmän sodan vaiheisiin.

**18 §.** Kumottaisiin tarpeettomana.

**19 §.** Lain 19 §:ää esitettäisiin muutettavaksi siten, että jos yksityisen hallussa oleva Suomen kulttuuriperinnön kannalta merkityksellinen arkistoitava asiakirja, joka ilmeisesti on vaarassa tuhoutua tai hävitä, tai jos se tarjotaan myytäväksi, Kansallisarkistolla on oikeus ottaa siitä jäljennös, sähköinen tallenne tai oikeus lunastaa kyseinen asiakirja.

Säännös olisi tarpeellinen sen vuoksi, että sen perusteella Kansallisarkisto voisi lunastaa, ottaa jäljennöksen taikka sähköisen tallenteen asiakirjasta, mikä on arkistoitava, toisin sanoen kulttuuriperinnön säilyttämisen kannalta olennainen ja merkittävä. Säännös koskisi muutoksen myötä yhä selvemmin myös sähköistä toimintaympäristöä, sillä suurin osa tätä nykyä käsiteltävistä asiakirjoista on sähköisiä, ja Kansallisarkistolla tulisi olla mahdollisuus ottaa myös tällaiset asiakirjat haltuunsa. Lunastustilanteet liittyisivät edelleen pitkälti analogisiin asiakirjoihin. Lunastus olisi mahdollista sellaisille asiakirjoille, joita ei ole mahdollista digitoida tai joiden analogisella muodolla olisi itsessään kulttuurihistoriallista arvoa.

Pykälän tarkoituksena on arkistoitavan kulttuurihistoriallisesti arvokkaan aineiston säilymisen varmistaminen. Nämä tavoitteet voitaisiin ensisijaisesti saavuttaa siten, että asiakirjat otettaisiin haltuun ja digitoitaisiin tai sähköiset asiakirjat tallennetaan esimerkiksi yksityisen tahon henkilökohtaiselta tietokoneelta Kansallisarkiston haltuun. Asiakirjat tai muu tallennuslaite palautettaisiin välittömästi tallennuksen tapahduttua takaisin. Näissä tilanteissa kyse ei olisi varsinaisesta lunastuksesta, vaan väliaikaisesta turvaamistoimenpiteestä ja asiakirjojen haltuunotosta. Käypä hinta on lunastustilanteissa lähtökohta, mikä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Jäljennös tai tallenteen ottaminen olisi tehtävä siten, että siitä aiheutuu yksityiselle taholle mahdollisimman vähän haittaa. Kansallisarkisto arvioisi kulttuuriperinnön kannalta parhaan menettelytavan,

esimerkiksi onko jäljennöksen tai sähköisen tallenteen ottaminen asiakirjasta riittävää. Asiakirjan muodolla voi olla sellaista kulttuurihistoriallista tai todistusvoimaisuuteen liittyvää arvoa, ettei näissä tilanteissa kopion tai jäljenteen ottaminen ole välttämättä riittävää, jolloin asiakirja voitaisiin lunastaa. Lunastaminen olisi viimesijainen keino verrattuna muihin säännöksen mahdollisuuksiin.

Pykälän 2 momentti säilyisi ennallaan.

**20 §.** Lain 20 §:ssä säädettäisiin, että Kansallisarkisto voi päättää, että yksityinen asiakirja, jonka voidaan olettaa täyttävän 19 §:n 1 momentissa tarkoitetut edellytykset, on välittömästi siirrettävä säilytettäväksi Kansallisarkistoon tai sen tietojärjestelmiin taikka muuhun varmaan säilytyspaikkaan viranomaisen luona siihen saakka, kunnes kysymys lunastamisesta, jäljentämisestä tai tallentamisesta on lainvoimaisesti ratkaistu. Säännöksen keskeinen muutos olisi sen päivittäminen vastaamaan sähköisen asiakirjahallinnan tarpeita. Aiemman määräämisen sijaan kyse olisi päättämisestä, mikä olisi perusteltua myös sen suhteen, että 21 §:ssä säädetään muutoksenhausta tässä luvussa tarkoitettuihin päätöksiin. Arkistolaitos korvattaisiin Kansallisarkistolla. Säännöksestä seuraa, että 19 §:n mukaiset tilanteet, lunastus, jäljentäminen ja tallentaminen, edellyttäisivät Kansallisarkiston päätöstä.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siltä osin, että kyse ei olisi arkistosta tai kokoelmasta vaan asiakirjasta sekä lisättäisiin tallennus tavaksi muiden lueteltujen tapojen listaan. Edellä 1 momentissa tarkoitetusta asiakirjasta ei saa säilytysaikana eikä, jos vaatimus lunastamisesta, jäljentämisestä tai tallentamisesta on lainvoimaisesti hylätty, myöhemminkään antaa tietoja asiattomille.

**21 §.** Lain 21 §:n 1 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että arkistolaitos korvattaisiin Kansallisarkistolla. Kansallisarkiston tässä luvussa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa [\(434/2003\)](#) säädetään.

2 momentissa säädettäisiin, että oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

3 momentissa säädettäisiin, että edellä 20 §:n 1 momentissa tarkoitettuun väliaikaista säilyttämistä koskevaan Kansallisarkiston päätökseen ei kuitenkaan saa erikseen hakea muutosta. Arkistolaitoksen nimi korvattaisiin Kansallisarkistolla.

## 6 luku **Erinäiset säännökset**

### **21 a §** kumottaisiin

**21 b §.** Lain 21 b §:n 1 momentissa säädettäisiin, että Kansallisarkistolla on oikeus antaa tieto Kansallisarkistoon siirretystä asiakirjasta sähköisesti.

Laissa säädettäisiin poikkeus julkisuuslain 16 §:än. Tietojen sähköinen antamistapa on perusteltua säilyttää Kansallisarkiston harkinnassa, sillä sen toiminnassa keskeisimpiä tehtäviä on tietojen antaminen. Tietojen antamisen menettelyjen tulee olla tehokkaita, jotta arkistotoiminnan toinen keskeinen päämäärä saatavuus toteutuisi. Sähköiset menettelyt ja asiakirjat ovat lähtökohtaisesti asiakkaiden tarpeiden mukaisia niiden käytettävyyden ja käsiteltävyyden vuoksi. Sähköinen antamistapa ei olisi Kansallisarkiston velvollisuus, vaan sille annettu oikeus poiketa

asiakkaiden pyytämästä tavasta, kun se on perusteltua tietojen antamisen tehokkuuden ja saatavuuden kannalta.

Muutoksessa korvattaisiin pysyvässä säilytyksessä oleva asiakirja lakiehdotuksen mukaisin termein Kansallisarkistoon siirretystä asiakirjasta. Sähköisellä tarkoitetaan sähköistä antamistapaa kuten sähköpostia tai muuta tiedonsiirtovälinettä tai katseluyhteyttä, mikä edellyttää myös asiakirjan olomuodon olevan sähköinen.

Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan Kansallisarkisto voisi avata katseluyhteyden yleisessä tietoverkossa yleisölle sellaisiin tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla on tiedonsaantioikeus. Tiedonhallintalain 4 luvussa säädettyjen tietoturva-vaatimusten lisäksi asetetaan katseluyhteyden avaamiselle kaksi edellytystä. Yhtäältä katselumahdollisuus olisi rajattu vain yksittäisiin hakuihin, jotka voisivat kohdistua tiedonsaantioikeuden mukaisesti tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin. Toisaalta tietojen antamisesta päättämisen yhteydessä selvitettäisiin katseluyhteyden saajan tietojen käyttöoikeus. Katseluyhteys yleisölle on Kansallisarkiston resurssien käytön ja tietojen avaamisen ja antamisen kannalta ehdottoman tärkeää.

Tiedonhallintalain 23 §:ssä säädetään katseluyhteyden tarjoamisesta toiselle viranomaiselle. 23 §:n mukaan sen lisäksi, mitä tiedonhallintalain 4 luvussa säädetään, edellytyksenä katseluyhteyden avaamiselle on, että: 1) katselumahdollisuus on rajattu vain yksittäisiin hakuihin, jotka voivat kohdistua tiedonsaantioikeuden mukaisesti tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin; sekä 2) tietojen hakemisen yhteydessä selvitetään tietojen käyttötarkoitus 2 momentin mukaan viranomaisen on toteutettava katseluyhteys siten, että katseluyhteyden mahdollistava tietojärjestelmä tunnistaa automaattisesti poikkeavan tietojen hakemisen. Tiedonhallintalain 4 luku koskee tietoturva-vaatimuksia, mitkä Kansallisarkiston tulee ottaa huomioon palvelua tarjotessaan. Viranomaisille tarjottavan katseluyhteyden edellytyksenä ja rajauksena on, että viranomaisella on katseluyhteyden kautta saataviin tietoihin tiedonsaantioikeus. Viranomaisten välillä tiedonsaantioikeus on usein nimenomaisesti kirjattu esimerkiksi kyseistä viranomaista ja tämän toimivaltaa koskevaan lakiin, mutta voi perustua myös esimerkiksi julkisuuslakiin tai tietosuojalainsäädäntöön. Esitetystä säädöksessä olisi kyse yleisölle, eli arkiston asiakkaille tarjottavasta palvelusta, mutta säädetty vaatimukset olisivat pitkälti mainittua säädöstä vastaavat. Katseluyhteyden avaaminen olisi mahdollista julkisiin asiakirjoihin, joihin kaikilla on tiedonsaantioikeus, mutta säädöksen perusteella myös salassapidettäviin asiakirjoihin tai tietosuojalainsäädännön perusteella rajoitettuihin tietoihin, jos hakijalla on lupa tai hyväksyttävä käyttötarkoitus tällaisiin tietoihin.

Tiedonhallintalain 24 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla muulle kuin viranomaiselle. Kyseisen pykälän ensimmäisen momentin mukaan viranomaisen voi luovuttaa teknisten rajapintojen avulla tietoja muulle kuin toiselle viranomaiselle, jos tiedot saavalla toimijalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja. Tekninen rajapinta voidaan avata 22 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä siten kuin mainitussa pykälässä säädetään. Tiedot luovuttavan viranomaisen on tarvittaessa varmistettava, että tietoja saava toimija noudattaa tietojen käsittelyssä tiedonhallintalaissa säädettyjä velvollisuuksia. Kyseisen pykälän 2 momentissa säädetään, että tiedon antamisesta sähköisessä muodossa ja yleisölle katseluyhteytenä toteutettuna tietopalveluna säädetään erikseen.

Kansallisarkiston katseluyhteyttä koskeva palvelu toimisi niin, että asiakkaat tunnistautuvat palveluun. Hakuja pystyisi tekemään vapaasti julkisten metatietojen osalta. Jos haettavana olevat metatiedot ovat näyttörajoitettuja, eli sisältävät ei-julkista tietoa, hakujen yhteydessä tiedon hakijan tulee esittää hyväksyttävä tietojen käyttötarkoitus. Palvelusta olisi saatavissa ja tai katseltavissa julkisia asiakirjoja tai tilattavissa analogisessa muodossa olevia asiakirjoja. Julkisuuslain

tai muun salassapitoperusteen nojalla salassa pidettävien tietojen antaminen tai katselu palvelussa olisi luvanvaraista ja pyyntö ohjautuisi Kansallisarkiston ratkaistavaksi. Mikäli lupa annettaisiin, käyttäjälle voidaan antaa pääsy asiakirjoihin katseluyhteyden kautta.

Mikäli pyydetty asiakirja sisältäisi henkilötietoja, palvelussa selvitetään, onko niiden käyttämiselle asiakkaalla hyväksyttävä käyttötarkoitus. Hyväksyttävä käyttötarkoitus määräytyisi tietosuojalainsäädännön mukaisten käsittelyperusteiden mukaisesti, joita ovat esimerkiksi tietosuoja-asetuksessa tai -laissa säädetyt lainmukaiset perusteet käsittelylle sekä muut hyväksytyt tarkoitukset, kuten tutkimuksen tekeminen tai journalistiset tarkoitukset. Myös kotitalouspoikkeuksen piirissä oleva käsittely olisi hyväksytty henkilötietojen käyttötarkoitus.

Palvelussa ja tietojen antamisen toteuttamisessa on huomioitava myös julkisuuslain 27 §, jonka mukaan arkistolaissa säädetyssä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetystä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt. Tietojen antamista harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan. Julkisuuslain 27 § 2 momentin mukaan asiakirjan saaneen on annettava kirjallinen sitoumus siitä, ettei hän käytä asiakirjaa sen henkilön vahingoksi tai halventamiseksi, jota asiakirja koskee, tai hänen läheisensä vahingoksi tai halventamiseksi taikka sellaisten muiden etujen loukkaamiseksi, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty.

Kansallisarkisto varmistaa antaessaan katseluyhteyden välityksellä salassa pidettäviä tietoja, että niiden saajalla on laillinen oikeus asiakirjoihin. Mikäli kyseessä on henkilötietoja sisältävä asiakirja, sen antamisen yhteydessä selvitetään, että tietojen saajalla on hyväksyttävä ja laillinen, tietosuoja-asetuksen tai -lain mukainen käyttötarkoitus tietoihin.

Tiedonhallintalain 4 luvun tietoturvalisuussäännöksistä keskeisiä edellytyksiä katseluyhteyden avaamiselle ovat yhteyden salaus ja suojaus sekä käyttäjän luotettava vahva tunnistaminen palvelussa. Aineistojen katselumahdollisuus rajataan aineistokohtaisesti tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin. Kansallisarkiston palvelussa voidaan suorittaa asiakirjojen metatietoihin perustuvia hakuja, minkä jälkeen asiakas voi valita asiakirjakokonaisuuden, johon kohdistuva käyttötarkoitus selvitetään taikka asiakas hakee lupaa tutustua katseluyhteyden välityksellä. Massaluonteisesti tietoja ei anneta nähtäväksi. On toisaalta huomioitava, että esimerkiksi historiallista tutkimusta tehtäessä voivat tarvittavat asiakirja-aineistot olla hyvinkin laajoja, mutta huomiota tulee kiinnittää siihen, että tarvittavaan aineistokokonaisuuteen on peruste saada katseluyhteys.

On huomioitava myös, että suuri osa arkistoiduista asiakirjoista sisältää tietoja kuolleista, joihin ei sovellu tietosuojasääntely. Asiakirjojen tietosuojastatus, eli tietosuojalainsäädännön soveltuminen muuttuu ajan saatossa, samoin salassapitoajat raukeavat tai turvallisuusluokiteltujen aineistojen luokittelu lakkaa. Tiedon laadukas hallinta on tässä mielessä keskeistä, että tietoa rajoitetaan vain siltä osin kuin voimassa oleva sääntely edellyttää.

Lakia koskevassa vaikutustenviitinnissä tunnistettiin kuntien osalta sähköisen arkistopalvelun käyttöönotolle keskeisiä reunaehtoja, joista yksi tärkeimmistä liittyy luovutetun (keskitettyyn arkistopalvelun siirretyn) aineiston omistajuuteen sekä käytettävyyteen. Kuntien näkemyksen mukaan palvelun pitäisi pystyä tuottamaan toimiva ja helppokäyttöinen katselurajapinta luovutettuun aineistoon, sillä osa pysyvästi säilytettävästä aineistosta on luonteeltaan sellaista, jossa ensisijainen käyttötarkoitus ei pääty lainkaan. Kuntien näkökulmasta aineiston toimiva katselu- ja selailuominaisuus olisi erittäin tärkeää eikä aineistojen haku voi perustua vain Kansallisarkiston tarjoaman tietopalvelun ja erikseen lähetettävien tietopyyntöjen varaan. Osa pysyvästi

säilytettävästi aineistosta (esimerkiksi opetustoimen todistukset) ovat luonteeltaan myös sellaisia, joihin kohdistuu runsaasti tietopyyntöjä ja joihin odotetaan vastattavan nopeasti.

**22 §.** Esitetään kumottavaksi tarpeettomana.

## **7.2 Laki Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta**

**1 §. Toimiala.** Toimialaa koskevaa 1 §:n 1 momenttia ehdotettaisiin muutettavaksi siten, että arkistolakiin esitettyjen termimuutosten vuoksi pysyvä säilytys korvattaisiin sanalla arkistointi.

**2 §.** Tehtäviä koskevaa 2 §:ä ehdotetaan muutettavaksi siten, että 1 momentin 1 kohdassa viranomaisten asiakirjoja koskeva rajausta poistettaisiin ja säilyminen muutettaisiin muotoon arkistointia. Kansallisarkisto varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen arkistointia ohjaamalla ja määräämällä arkistolain mukaisia toimijoita sekä vastaanottamalla arkistoitavia asiakirjoja. Kansallisen asiakirjallisen kulttuuriperinnön kirjo on hyvin laaja, eikä tehtävä voi olla yksin Kansallisarkiston vastuulla.

2 § 1 momentin 2 kohtaa muutettaisiin siten, että pysyvä säilytys korvataan sanalla arkistointi ja kohta kohdistuisi yleisesti arkistointiin ja arkistotoimeen, joiden osalta Kansallisarkisto toimisi asiantuntijaviranomaisena. Termit pitävät sisällään esimerkiksi säilytysaikojen määrittelyn, saatavuuden edistämisen ja arkistointiin liittyvien menettelyjen ohjaamisen asiantuntijana. Muutos on tarpeen, jotta kansallinen kulttuuriperintö säilyisi ja olisi käytettävissä asianmukaisesti, mikä edellyttää Kansallisarkistolta sen omaan erityisasiantuntemukseen perustuvaa ohjausta ja asiantuntijatukea.

Pykälään lisättäisiin uusi 2 a kohta, jossa Kansallisarkiston tehtävänä olisi arvioida arkistolain mukaisten säännösten asianmukaista toteutumista sekä kiinnittää viranomaisen huomiota arkistointiin liittyvien arkistolain mukaisten menettelyjen toteuttamiseen ja vaatimusten täyttämiseen. Kansallisarkiston arviointitehtävä ja epäkohtiin puuttumiskeinoista säättäminen olisi tarpeen, jotta asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilyminen voitaisiin turvata. Arkistointia ei aina nähdä keskeisenä tehtävänä ja se saattaa jäädä esimerkiksi säästöyistä asianmukaisesti toteuttamatta. Toimenpiteitä, kuten siirtoa tai sähköiseen muotoon muuttamista, saatetaan lykätä, sillä ne aiheuttavat kustannuksia lyhyellä aikavälillä. Kansallisarkisto laatisi suunnitelman arvioinnista, mikä sisältäisi arviointikohteet ja arviointikeinot. Arkistotoimi on osa tiedonhallintaa, tiedonhallinnan sääntely muodostaa jatkumon ja eri osa-alueet kattavan kokonaisuuden. Tiedonhallintalautakunnalle on säädetty tiedonhallintalain 10 ja 11 §:ssä ehdotusta vastaava arviointitehtävä, jolloin arkistolain säännösten toteutumisen arviointi kyseisen alan asiantuntijaviraston toimesta on nähtävä perustelluksi.

Pykälän 3 kohtaa esitetään muutettavaksi siten, että Kansallisarkisto edistää arkistoitavien ja arkistoitujen asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen saatavuutta, käyttöä ja niihin perustuvaa tutkimusta. Muutos koskisi pysyvän säilyttämisen termin muuttamista. Saatavuutta ja käyttöä edistävät keinot ovat moninaiset, niihin voidaan lukea mukaan asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttaminen ja metatietojen yhdenmukaisuuden edistäminen sekä tietojen laadun parantamisen.

Kohtaa 3 a olisi uusi ja siinä säädettäisiin tutkimuksen tekemisestä siten, että Kansallisarkisto voi myös osallistua tutkimuksen tekemiseen ja tehdä tutkimusta arkistoon siirrettyihin asiakirjoihin pohjautuen. Kansallisarkisto on arkistoonsa siirrettyjen tietojen asiantuntija, ja sen on perusteltua olla mukana merkittävien tutkimusten teossa, jossa hyödynnetään arkistoituja aineistoja. Kansallisarkisto voisi olla myös toimeenpanijana yhteiskunnallisesti merkittävien aiheiden selvityksissä, tutkimuksissa. Tutkimustehtävää tehtäisiin yleensä erillistoimeksiannoista



ja -rahoituksin. Tutkimustehtävä ei olisi rajaton, vaan keskittyisi yhteiskunnallisesti merkittäviin tutkimusaiheisiin ja tehtävää suorittaessaan pääsy tutkimuksessa tarvittaviin asiakirjoihin tulee rajata vain niille, jotka niitä tehtävää suorittaessaan tarvitsevat.

Kohdassa 4 säädettäisiin Kansallisarkiston tehtäväksi edistää kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien yksityisten ja muiden arkistolain 17 a §:ssä tarkoitettujen asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen arkistointia ja saatavuutta, hankkia näitä aineistoja arkistoonsa sekä osallistua yksityisen arkistotoiminnan kehittämiseen yhteistyössä yksityisen arkistotoiminnan harjoittajien sekä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Tehtävä on keskeinen kansallisen kulttuuriperinnön säilymisen varmistamiseksi. Tehtävän toteuttamisesta säädetään pitkälti arkistolain 5 luvussa. Opetus- ja kulttuuriministeriön lisääminen yksityisen arkistotoiminnan yhteistyöhön on perusteltua koska alan yleinen ohjaus kuuluu sen toimivaltaan. Kansallisarkisto ja muut arkistotoimijat tekevät yhteistyötä monella saralla, yhteistyö on erityisen merkittävää arkistojen välisestä hankintoihin liittyvistä linjauksista ja työnjakoa sovittaessa.

Pykälän 5 kohdassa säädettäisiin Kansallisarkiston tehtävästä toimia asiantuntijana heraldisissa kysymyksissä ja edistää heraldista kulttuuria. Muutos koskisi asiantuntijaroolin kasvattamista myös muihin kuin viranomaisten heraldisiin kysymyksiin. Muutos olisi selkeyttävä ja tarpeellinen, sillä vaikka viranomaiset ovat heraldiikan alalla keskeisiä toimijoita, liittyvät kysymykset usein myös esimerkiksi sukujen, yhdistysten ja seurojen toimintaan.

Pykälän 6 kohtaa esitettäisiin muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin henkilötietolakiin kohdistuva viittaus vanhentuneena sekä tarkistettaisiin säännösten viittausten täsmällisyys.

**2 a §.** Lakiin esitetään lisättäväksi uusi 2 a §, jossa esitetään Kansallisarkiston tehtäväksi ylläpitää sähköistä arkistoa, Kansallisarkistoon siirrettyjen metatietojen hallintajärjestelmää sekä tietojen antamiseen liittyviä palveluita. Uusi säännös olisi perusteltu, sillä se toisi selkeästi näkyviin Kansallisarkiston tehtävät myös konkreettisina palveluiden ylläpitovastuina. Sähköinen arkistointi analogisen arkiston ylläpidon ohella on metatietojen hallinnan ja tietojen antamiseen liittyvien palveluiden ohella keskeistä Kansallisarkiston ja arkistotoimen tehtävää, jonka suorittamiseen arkistolaki antaa toimivaltaa. Arkistojärjestelmän toimivuus, arkistoaineistojen saatavuus viranomaisille ja tutkijoille on olennainen osa yhteiskunnan ja sivistysvaltion tunnusmerkkejä. Kansallisarkiston tarjoama sähköinen arkistopalvelu ja siihen liittyvät palvelut, kuten aineistohallinta, digitointi, tietopalvelut ja metatietojen hallinta, ovat kansallisen asiakirjallisen kulttuuriperinnön turvallisena ja eheänä säilymisen kannalta kasvava ja kansallisesti merkittävien palvelukokonaisuus. Aineiston vastaanotto on lähtökohtaisesti sähköistä, digitaalisessa muodossa tapahtuvaa. Arkistoitavien aineistojen vastaanotto kaikissa muodoissaan ja asiakirjan vaiheesta riippumatta on tärkein syy sille, miksi Kansallisarkisto on lain 1 § mukaisesti.

SAPA (sähköinen arkistopalvelu) on useista toiminnallisuuksista rakentuva järjestelmä. Sen keskeisiä osia on aineiston vastaanotto, käyttökappaleiden tarjoaminen sekä arkistokappaleiden säilyttäminen. Arkistokappaleet ovat CSC -tieteen tietotekniikan keskus Oy:n teknisesti ylläpitämässä ja Opetus- ja kulttuuriministeriön omistamassa KDK-PAS- tietojärjestelmässä. Metatietojen hallintajärjestelmä on olennainen osa arkistoinnin tietojärjestelmää, sen tulee säilyttää yhteydet arkistoaineistoihin ja tarjota tietoa esimerkiksi tiedon hakemista varten. Tietopalveluiden, kuten katseluyhteyksien, tietokantapalvelujen ja muiden hakupalvelujen kautta, turvataan arkistoaineistojen saatavuus merkittävien osin. Säännös ei rajoittaisi Kansallisarkiston oikeutta käyttää myös muiden palveluntuottajien palveluita. Järjestelmien ylläpidossa ja toimivuuden takaamisessa on huomioitava myös varautumis-, turvallisuus- ja valmiusnäkökohdat.

**3 §. Toimipaikat.** Pykälään ei esitetä muutoksia.

#### **4 §. Johtaminen ja ratkaisovalta.**

1 momenttiin ei esitetä muutoksia.

2 momenttiin ei esitetä muutoksia.

4 pykälän 3 momenttia muutettaisiin siten, että siinä säädettäisiin ainoastaan pääjohtajan toimivallasta vahvistaa Kansallisarkiston työjärjestys. Muu osa kumotaan tarpeettomana, sillä viraston asioiden ratkaisovaltaa koskevat asiat päätetään työjärjestystasolla.

#### **5 §. Neuvottelukunnat ja heraldinen lautakunta.**

1 momenttiin ei esitetä muutoksia.

2 momenttiin ei esitetä muutoksia.

5 § 3 momenttiin ehdotettaisiin lisättäväksi muutos, jonka mukaan lautakunta voisi käsitellä myös muita heraldisia asioita kuin lausuntoja. Heraldisten asioiden käsittelyyn ja lausuntoihin viitataan useassa eri laissa, kuten tavaramerkkilain 12 § 1 momentin 6-kohdassa. Kansallisarkisto on tämän lain 1 § 5 kohdan mukaan heraldisten asioiden tuntija, joka vastaa lausuntojen antamisesta ja heraldisen kulttuurin edistämisestä. Heraldisessa lautakunnassa on asioiden käsittelyä ja lausuntoja varten kattava osaaminen ja asiantuntemus alalta. Kaikki heraldiikan alan kysymykset eivät ole lausuntoja tai niiden käsittelyä, joten heraldisen lautakunnan asiantuntemus voi olla tarpeen näissäkin asioissa.

### **8 Lakia alemman asteinen sääntely**

Ei ole.

### **9 Voimaantulo**

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2023 alusta.

Arkistolain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen yhteyteen liitettäisiin siirtymäsäännöksenä, että hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon asiakirjat siirretään Kansallisarkistolle 14 § 1 momentista poiketen aikaisintaan 10 vuotta lain voimaantulosta.

### **10 Toimeenpano ja seuranta**

Kansallisarkiston kansainvälisessä arvioinnissa arvioidaan lainsäädäntöuudistuksen tavoitteiden toteutumista Kansallisarkiston toiminnan kannalta. Arviointi on suunniteltu toteutettavaksi kahden vuoden kuluttua lakiehdotuksen voimaantulosta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö varmistaa lainsäädännön toimeenpanoa ja seurantaan Kansallisarkiston tulosohjauksen kautta. Opetus- ja kulttuuriministeriön Kansallisarkiston toiminnasta vuosittain annettavassa tilinpäätöskannanotossa otetaan huomioon lainsäädäntömuutoksen vaikutukset Kansallisarkiston toiminnassa.

## **11 Suhde muihin esityksiin**

### **11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä**

Ei ole.

### **11.2 Suhde talousarvioesitykseen**

Ei ole.

## **12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. 2 momentissa säädetään, että kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Arkistolakiehdotuksessa on kyse osin tietosuojalainsäädäntöä tarkentavasta laista, se koskee yleisessä tietosuojasetuksessa sekä tietosuojalaissa säänneltyä yleisen edun mukaista tai yleishyödyllistä arkistointitarkoitusta. Arkistolaissa säädetään turvallisesta ja asianmukaisesta arkistointitavasta, mikä edistää henkilötietojen suojaa ja yksityisyyden suojaa laajemminkin. Arkistoitavista asiakirjoista ja henkilötiedoista päättäminen lainmukaisessa prosessissa ja avoimin perustein edistää tietosuojasetuksenkin tavoitteita läpinäkyvyydestä. Henkilötietojen arkistointi on nähty poikkeuksena tiettyihin rekisteröityjen oikeuksiin ja jäsenmaille on suotu mahdollisuus ylläpitää arkistopalveluita yleisen edun mukaisesti, kunhan samalla huolehditaan asianmukaista turvallisuus- ja suojatoimista.

Tietosuojasetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tietosuojasetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuojasetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä (PeVL 14/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suojan valtiosääntöisessä arvioissa painopiste on siten henkilötietojen suojan ja käsittelyä määrittävien säännösten sisällöllisessä arvioinnissa. Kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa valtiosääntöisessä arvioinnissa ovat merkityksellisiä esimerkiksi paitsi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asettamat sisällölliset vaatimukset myös muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Valtiosääntöisiä kysymyksiä liittyy myös esimerkiksi kansallista sääntelyä edellyttäviin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin (PeVL 14/2018 vp, s. 7, ks. myös PeVL 26/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta painottaa, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp, s. 2/II). Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Perustuslakivaliokunta on siten käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen

suojaan (ks. esim. PeVL 43/1998 vp, s. 2/II ja PeVL 60/2017 vp, s. 3). Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatu yksityiselämän suojaamiseksi (PeVL 39/2009 vp, s. 2/I). Tällainen toisen perusoikeuden edistäminen on muodostanut sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa (PeVI 2/2008 vp, s. 2, PeVL 40/2005 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta painottaa, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden (PeVL 14/2018 vp, s. 8). Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II), PeVL 10/2014 vp, s. 4/II). Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 22/2008 vp, s. 4/I). Valiokunta on esimerkiksi katsonut, että julkishallinnon palkkaustietoihin ei kytkeydy niin vahvaa yksityisyyden suojaamisen intressiä, että se asiakirjajulkisuutta koskevan perusoikeuden valossa oikeuttaisi näiden tietojen laajan salassapidon. Valiokunta piti tällaisen säännösehdotuksen muuttamista edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 43/1998 vp, s. 7/II—8/I).

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatu julkisuusperiaatteen kannalta olennainen julkisuuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 43/1998 vp). Valiokunnan mukaan julkisuuslakiehdotus oli käsiteltävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos sääntelyä täydennetään siten, että salassapitosääntelystä ilmenee salassapidon poikkeusluonne pääsääntönä olevaan asiakirjajulkisuuteen nähden siten, että jo lakitekstissä korostuu, että salassapitosäännöksiä on tulkittava suppeasti (PeVL 43/1998 vp, s. 3/II). Valiokunnan mukaan perustuslain 12 §:n 2 momentissa julkisuuden rajoituksiin kohdistettu välttämättömyysvaatimus ei rajoitu yksin salassapitosäännöksiin (PeVL 14/2018 vp, s. 15). Arkistolain ehdotuksessa ei esitetä muutoksia salassapitosäännöksiin tai tulkita niitä suppeasti.

Perustuslakivaliokunta viittasi julkisuuslakia koskevassa lausunnossaan myös siihen, että harkintavallan rajoituksina on merkitystä yleisillä hallinto-oikeudellisilla periaatteilla, kuten tarkoitussidonnaisuudella, suhteellisuudella, objektiivisuudella ja yhdenvertaisuudella, ja piti asiakirjajulkisuutta koskevan perusoikeussäännöksen kannalta tärkeänä, että tällaisista seikoista johtuvia viranomaisen harkintavallan rajoituksia täsmennetään itse lakitekstissä (PeVL 43/1998 vp, s. 3/I). Yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista säädetään nykyisin hallintolain 6 §:ssä, ja valiokunta on kiinnittänyt yleisemminkin huomiota siihen, että lakia soveltava viranomainen on sidottu erityisesti hallintolain 6 §:ssä säädettyihin tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden vaatimuksiin (PeVL 17/2004 vp, s. 5/I, PeVL 17/2016 vp, s. 3). Arkistolakiehdotuksessa esimerkiksi 8 § 3 momentin mukainen päätöksenteko arkistoitavista asiakirjoista on sidottu laissa säädettyihin tekijöihin ja oikeasuhtaisuuden ja tarpeellisuuden vaateisiin.

Henkilötietojen suoja on myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaan perusoikeus. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi. Perusoikeuskirjan 52 artiklassa säädetään perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksistä. Artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä mainintaa henkilötietojen suojasta, mutta

sen 8 artiklassa turvataan yksilöille oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeuskomitea on katsonut, että henkilötietojen suoja voi tulla käsitellyksi suoraan osana yksityiselämän suojaa.

Yksityiselämän piiri on laajempi kuin henkilötietojen suoja. Arkistoissa käsitellään etenkin yksityisaineistojen osana runsaasti kirjeenvaihtoa ja muita luottamuksellisia viestejä, joilla voi olla merkitystä henkilön kunnialle. Siltä osin kuin asiakirjoja koskee julkisuuslaki tai tietosuojalainsäädäntö, on arkistoissa otettava huomioon asiakirjojen julkisuus ja sitä rajoittavat salassapitoperusteet. Yksityisaineistoja ei koske julkisuuslaki lähtökohtaisesti, mutta niidenkin osalta tulee ottaa huomioon kirjesalaisuudet, tietosuoja ja muu yksityisyyteen vaikuttava tieto, minkä perusteella asetetaan asiakirjojen saatavuudelle tarpeelliset rajoitukset.

Yksi tämän hallituksen esityksen tarkoituksista on edistää erityisesti perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn asiakirjajulkisuuden ja perustuslain 21 §:ssä säädettyjen hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimusten toteuttamista arkistoinnista. Esitykseen sisältyy säännöselädotuksia, joilla on vaikutuksia julkisuusperiaatteen mukaisen tiedonsaantioikeuden toteutumiseen. Arkistointi toteutettuna laissa ja lain perusteella annettujen määräysten mukaisella tavalla edistää tietojen saatavuutta ja julkisuusperiaatteen toteutumista. Tietojen huolimaton käsittely lain säännösten vastaisesti voi johtaa siihen, että asiakirjat eivät ole saatavissa taikka käytettäviä.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Arkistoinnissa otetaan huomioon asiakirjojen julkisuus ja salassapito. Turvallisesta käsittelystä, eheydestä ja muuttumattomuudesta säättäminen edistää julkisuuden, mutta myös salassapidettävien asiakirjojen käsittelyä ja turvaa niiden käyttöä vain lain sallimiin tarkoituksiin.

Lakiehdotuksen 11, 14 a ja 16 §:ssä on säädetty Kansallisarkistolle annettavasta määräysvalasta. Määräysvalta perustuu perustuslain 80 § 2 momenttiin, minkä mukaan myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyvistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Nykyisessä arkistolaissa säädetyt määräysvaltovaltuudet ovat laajoja, eikä niitä ole kaikilta osin riittävän täsmällisesti rajattu. Nyt ehdotetussa laissa olevat säädökset on rajattu täsmällisesti koskemaan lähinnä teknisluonteisia menettelyjä tai rajatumpaa aihepiiriä. Määräystenantovaltuudet tukevat Kansallisarkiston tehtävää arkistoinnin asiantuntijaviranomaisena ja hallinnon asiakirjojen arkiston ylläpitäjänä ja ne koskettavat aiheita, joista säättäminen lailla tai asetuksella ei ole tarpeen tai kannattavaa, niiden teknisen luonteen vuoksi. Määräyksillä varmistetaan arkistoinnin asianmukaista toteutusta ja asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymistä. Asiakirjan elinkaaren ohjauksessa arkistoinnin muoto ja metatietojen keruu ovat merkittäviä seikkoja, ja pelkkä ohjeistus tai suositukset eivät ole riittäviä niiden ohjaukseen.

Perustuslain 124 §:ssä on säädetty tehtävien antamisesta yksityisille ja muille kuin viranomaisille. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Ehdotettua arkistolakia soveltavat yksityiset tahot ja yhteisöt siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa tai hoitavat julkista hallintotehtävää ja niille kertyy tämän tehtävän johdosta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tarkoitettuja asiakirjoja. Näiden asiakirjojen arkistointitehtävää voivat siis tehdä yksityiset tahot, kuten nykyisenkin arkistolain aikana on ollut.

Arkistoinnin ja arkistotoimen tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, joiden luonne on osin teknistä avustavaa tehtävää. Arkistointia voi pitää hallinnon tehtävänä, mutta siihen voi liittyä osana avustavia tehtäviä. Perustuslain 124 § ja hallintotehtävän ja avustavan tehtävän luonnetta on arvioitu esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen toimesta. Verotusmenettelyyn liittyvien lomakkeiden optiluvun osalta apulaisoikeusasiamies Sakslin esitti, että verotuksen avustavista tehtävistä tulisi säätää lailla.<sup>33</sup> Arkistolaissa ei ole esitetty, että arkistoinnin tehtäviä voitaisiin antaa viranomaiselta yksityisen hoidettavaksi. Sähköiseen muotoon muuttamista koskee tiedonhallintalain 19 § 3 momentti, jonka mukaan kyseinen tehtävä voidaan antaa yksityisen tai toisen julkisyhteisön hoidettavaksi. Tältä osin valtuutus on laissa kirjattu.

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Arkistolakia koskevan ehdotuksen 19 §:ssä on kyse asiakirjojen lunastuksesta. Pykälää on päivitetty entisestään sopimaan paremmin myös sähköisiin asiakirjoihin. Lunastusta voidaan käyttää viime sijaisena keinona, jos yleinen etu sitä vaatii merkittävien asiakirjojen ollessa uhattuna. Asiakirjat voidaan lunastaa käypään hintaan. Asiakirjojen taloudellisen arvon määrittäminen voi olla vaikeaa, ja lunastusmahdollisuudet riippuvat myös Kansallisarkiston varoista, joita se voi käyttää toimintaan.

Lunastuksen perusteena on se, että voidaan katsoa sen kohteena olevan yksityisen hallussa olevan omaisuuden, asiakirja-aineiston, olevan osa kulttuuriperintöämme, eli Kansallisarkisto tekisi asiassa arvion lunastettavien asiakirjojen luonteesta ja arvosta. Lunastettavia asiakirjoja tulisi tarkastella myös siten, että onko lunastuksen sijasta käytettävissä muita lievemmin omaisuudensuojaan puuttuvia keinoja, eli asiakirjat voitaisiin hankkia tallentamalla tai kopioimalla. Lunastusta on käytetty harvoin, mutta yleisimmin kyse on ollut tilanteista, joissa asiakirjat löytänyt tai havainnut henkilö on ottanut yhteyttä Kansallisarkistoon ollessaan huolissaan arvokkaiden asiakirjojen heitteillä olostai huonosta kunnosta. Joskus asiakirjoja on voitu asettaa myyntiin, jolloin niiden säilyvyydestä tai käyttömahdollisuuksista tutkimuksen ja yleisen edun mukaisesti tarpeisiin ei ole tietoa. Käytettäessä lunastusmahdollisuutta on oltava peruteltu näkemys siitä, että on ilmeistä, että asiakirja voisi hävitä, tuhoutua tai joutua myynnin kautta tavoittamattomiin. On kuitenkin huomioitava, että myös yksityiset tahot säilyttävät kulttuuriperinnön kannalta arvokkaita aineistoja.

Omaisuuden suojaan liittyvät myös tekijänoikeudet, joiden alaista aineistoa voi olla siirretty arkistoon tai olla arkistoitavana. Tekijänoikeudet voivat rajoittaa aineiston saatavuutta. Tekijänoikeuslaissa on säädetty myös rajatuista poikkeuksista arkistointitoimintaa koskien.

Perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Arkistointi on vahvasti tieteeseen ja tutkimukseen liittyvää toimintaa, sillä arkistoissa olevia tietoja käytetään pääosin tutkimukseen ja tieteen tekemiseen, etenkin historiatieteissä. Tieteen vapautta edistetään ja turvataan laadukkailla ja turvallisilla arkistointimenetelmillä. Vaikka arkistoinnilla ei suoranaisesti ohjata tieteen tekemisen aiheita tai vaikuteta tietyn asian tutkimukseen, on selvää, että arkistoitavista asiakirjoista päättäminen tulee tehdä mahdollisimman läpinäkyvin ja objektiivisin kriteerein. Hyvä arkistoaineistojen käsittely, tiedonhallinta ja saatavuus voivat ohjata tieteentekijää paremmin saavutettavien ja saatavien aineistojen piiriin ja sen mukaisiin aiheisiin.

*Ponsi*

---

<sup>33</sup> Dnro 848/2/11

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

# 1.

## Laki

### arkistolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* arkistolain 831/1994 2 §:n 2 momentti, 12—13 §, 15, 18, 21 a §, 22 §, sellaisena kuin niistä on 21 a § laissa 1146/2016,

*muutetaan* 1 luvun otsikko, 1, 6—11 §, 14—14 a §, 16 §, 5 luvun otsikko, 17 §, 19 §:n 1 momentti, 20—21 §, 21 b §, sellaisina kuin niistä ovat 1 § 1 momentin 2 kohta laissa 658/2021, 3 kohta laissa 561/2009, 4 kohta laissa 658/2021, 6 kohta laissa 689/1999, 2 momentti laissa 1067/2007, 4 momentti laissa 1138/2014, 14 § 1 momentti laissa 1067/2007, 14 a § laissa 1146/2016, 21 § laissa 968/2015, 21 b § laissa 1146/2016, sekä

*lisätään* uusi 1 a §, 2 a §, 17 a §, seuraavasti:

#### 1 Luku

#### Yleiset säännökset

##### 1 §

Tätä lakia sovelletaan Kansallisarkistoon sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 4 §:n momentissa säädettyihin tiedonhallintayksiköihin niiden käsitellessä asiakirjoja. Lakia sovelletaan hyvinvointialueiden liikelaitoksiin sekä ortodoksiseen kirkkoon ja sen seurakuntiin. Lakia sovelletaan yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin sekä muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa tai hoitavat julkista hallintotehtävää ja niille kertyy tämän tehtävän johdosta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tarkoitettuja asiakirjoja.

Eduskuntaan, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, valtionalouden tarkastusvirastoon ja Ulkopoliittiseen instituuttiin sovelletaan kuitenkin vain lain 6 ja 7 §:ää sekä 8 §:n 1 ja 2 momenttia.

Tasavallan presidentin arkistoista säädetään erikseen.

Valtioneuvoston kanslia toimii valtioneuvoston ja sen ministeriöiden osalta arkistolaisissa tarkoitettuna arkistotoimijana ja vastaa tältä osin arkistolaisissa arkistotoimijalle säädetystä tehtävistä.

##### 1 a §

Lain tarkoituksena on varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilyminen ja saatavuus.

##### 2 a §

Tässä laissa tarkoitetaan:

**a) arkistoinnilla** asiakirjojen kuvailemista arkistoitavaan tietovarantoon ja tämän säilyttämistä eheänä, luottamuksellisena ja todistusvoimaisena saatavuuden takaavin keinoin. Asiakirja



tulee arkistoiduksi säilytysajan päätyttyä, kun se on kuvailtu tietovarantoon eikä sen sisältöä muuteta.

**b) arkistometatiedoilla** asiakirjan kontekstia, sisältöä ja rakennetta koko asiakirjan elinkaaren ajan kuvailevaa tietoa, joka osaltaan mahdollistaa asiakirjan säilymisen eheänä, luottamuksellisena ja todistusvoimaisena sekä siirron, hallinnan ja käytettävyyden arkistossa;

**c) arkistotoimella** sellaista toimintaa, joka sisältää arkistoinnin, asiakirjojen arkistoitavuudesta vastaamisen, säilytysaikojen määrittelyn ja tarpeettoman aineiston tuhoamisen;

**d) asiakirjalla** viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 5 § 1 momentissa tarkoitettua asiakirjaa.

**e) arkistotoimijalla** lain 1 §:ssä määriteltyjä tätä lakia soveltavia toimijoita.

### 3 luku

## Arkistotoimi ja sen järjestäminen

### 6 §

Arkistotoimeen kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistotoimijalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä.

Sellaiset asiakirjat arkistoidaan, joiden arkistoinnista on laissa säädetty tai lain nojalla päätetty.

### 7 §

Arkistotoimijoiden on huolehdittava arkistoinnin ja arkistotoimen tehtävistä tietojen saataisuus, tietosuoja ja tietoturva huomioiden.

Arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon muussa tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien suunnittelussa.

### 8 §

Arkistotoimen tehtäviä on hoidettava suunnitelmallisesti.

Arkistotoimijoiden on vastattava asiakirjojensa arkistoinnista ja arkistotoimen tehtävistä, huolehdittava arkistoinnin kannalta tarpeellisten arkistometatietojen keräämisestä ja liittamisestä arkistoitavaan asiakirjaan, määritettävä arkistoon siirron arvioitu ajankohta, ylläpidettävä kuvausta arkistotiloissaan ja tietojärjestelmissään arkistoiduista asiakirjoista sekä säilytettävä arkistoitavia asiakirjoja muuttumattomina, eheinä ja todistusvoimaisina.

Arkistotoimijat hakevat asiakirjoilleen Kansallisarkiston päätöksen arkistoitavista asiakirjoista. Kansallisarkiston päätös perustuu arvonnääritykseen, jossa otetaan huomioon asiakirjojen tietosisältö, merkittävyys, toimintaympäristö ja toimintaprosessi sekä asiakirjojen käyttötarpeet.

Kansallisarkiston päätös annetaan arkistotoimijoille tai tietojärjestelmästä tai yhteisestä tietovarannosta vastaavalle toimijalle. Tässä tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

### 9 §

Arkistotoimijan on nimettävä arkistoinnin vastuuhenkilö, jolla on riittävä asiantuntemus ja koulutus arkistotoimen tehtävistä.

### 10 §

Kansallisarkistolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoja tämän lain 8 § 3 momentissa, 14 §:ssä ja 14 a §:ssä säädettyjä tehtäviään varten arkistotoimen ja arkistoinnin järjestämisestä, tietovarannoista sekä henkilötietojen käsittelystä.

Kansallisarkistosta annetun lain 2 § 1 momentin 2 a kohdan mukaista arviointitehtävää suorittaessaan Kansallisarkistolle on 1 momentin mukaisten tiedonsaantioikeuksien lisäksi tehtävän vaatiessa annettava pääsy arkistotoimijan arkistotilaan.

#### 4 luku

### Asiakirjojen laatiminen, säilyttäminen ja käyttö

#### 11 §

Arkistointi on suoritettava turvallisesti säilyvyyden, käytettävyyden, saatavuuden, eheyden ja muuttumattomuuden turvaavia menetelmiä käyttäen.

Kansallisarkisto voi antaa tarkempia määräyksiä arkistointia koskevien vaatimusten teknisistä toteuttamistavoista ja arkistoitavien asiakirjojen muodosta.

#### 14 §

Valtion virastojen ja laitosten, tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelimien, sekä muiden valtion viranomaisten on siirrettävä arkistoitavat asiakirjat ja niitä koskevat arkistometatiedot sähköisessä muodossa Kansallisarkistolle. Kansallisarkisto määrää siirron teknisistä toteuttamistavoista.

Arkistoitavista asiakirjoista, niiden säilyttämisestä ennen siirtoa, siirtokuntoon saattamisesta ja Kansallisarkistoon siirtämisestä aiheutuvista kustannuksista vastaa siirtäjä, jollei Kansallisarkiston ja siirtävän toimijan välillä toisin sovita.

Kansallisarkisto voi erillisen sopimuksen perusteella ottaa vastaan muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen arkistotoimijoiden ennen tämän lain voimaan tuloa arkistoitavaksi tulevia asiakirjoja ja niitä koskevia arkistometatietoja. Jollei sopimuksen perusteella luovutettujen asiakirjojen julkisuudesta ole erikseen säädetty, noudatetaan, mitä 17 §:n 2 momentissa säädetään.

Muut kuin 1 momentissa tarkoitettut arkistotoimijat voivat siirtää tämän lain voimaantulon jälkeen arkistoitavat asiakirjat ja niitä koskevat arkistometatiedot sähköisessä muodossa Kansallisarkistolle 5—7 momentin mukaisesti.

Siirrosta ja sähköisestä muodosta voidaan poiketa, jos se on välttämätöntä turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittelyä koskevien vaatimusten, muiden tietoturvasuhteiden tai muun asiakirjan luonteeseen liittyvän välttämättömän syyn vuoksi.

Sähköiseen muotoon muutetut asiakirjat, joilla on niiden alkuperäiseen muotoon liittyvää erityistä arvoa, siirretään Kansallisarkistolle myös alkuperäisessä muodossa.

Kansallisarkisto päättää siirron ajankohdasta ja toteuttamistavasta kuultuaan asianomaista arkistotoimijaa.

#### 14 a §

Kansallisarkisto voi antaa tarkempia määräyksiä arkistoitavien asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisesta ja sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen tuhoamista koskevien vaatimusten teknisistä toteuttamistavoista ja kulttuurihistoriallisen arvon tai oikeudellisen todistusvoiman arviointikriteereistä.

Arkistoitavien ja sähköiseen muotoon muutettavien asiakirjojen fyysisten ilmentymien tuhoaminen on sallittua vain, jos se voi tapahtua vaarantamatta asiakirjan tai siihen sisältyvän tiedon säilymistä, eheyttä ja autenttisuuden toteamista sekä heikentämättä asiakirjan kulttuurihistoriallista arvoa tai oikeudellista todistusvoimaa.

#### 16 §

Kansallisarkisto voi antaa 1 § 1 ja 3 momentin arkistotoimijoille tarkempia määräyksiä asiakirjojen arkistometatiedoista.

## 5 Luku

### Yksityiset ja muut arkistoitavat asiakirjat

#### 17 §

Yksityisen hallussa olevia arkistoitavia asiakirjoja voidaan sopimuksen nojalla luovuttaa Kansallisarkistoon.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen yksityisten asiakirjojen julkisuutta koskee, mitä tietojen antamisesta on sovittu Kansallisarkiston kanssa.

#### 17 a §

Muita kuin 17 §:ssä tarkoitettuja Suomen kulttuuriperinnön säilymisen kannalta merkityksellisiä asiakirjoja voidaan sopimuksen nojalla luovuttaa Kansallisarkistoon.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen asiakirjojen julkisuutta koskee, mitä tietojen antamisesta on sovittu Kansallisarkiston kanssa.

#### 19 §

Jos yksityisen hallussa oleva Suomen kulttuuriperinnön kannalta merkityksellinen asiakirja, joka ilmeisesti on vaarassa tuhoutua tai hävitä, tai jos se tarjotaan myytäväksi, Kansallisarkistolla on oikeus ottaa siitä jäljennös, sähköinen tallenne tai oikeus lunastaa kyseinen asiakirja.

Tässä pykälässä tarkoitettujen asiakirjojen maastaviennistä on säädetty erikseen.

#### 20 §

Kansallisarkisto voi päättää, että yksityinen asiakirja, jonka voidaan olettaa täyttävän 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuja edellytykset, on välittömästi siirrettävä säilytettäväksi Kansallisarkistoon tai sen tietojärjestelmiin taikka muuhun varmaan säilytyspaikkaan viranomaisen luona siihen saakka, kunnes kysymys jäljentämisestä, tallentamisesta tai lunastamisesta on lainvoimaisesti ratkaistu.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua asiakirjasta ei saa säilytysaikana antaa tietoja sivullisille. Jos vaatimus jäljentämisestä, tallentamisesta tai lunastamisesta on lainvoimaisesti hylätty, 1 momentissa tarkoitettua asiakirjasta ei myöhemminkään saa antaa tietoja sivullisille.

#### 21 §

Kansallisarkiston tässä luvussa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa ([434/2003](#)) säädetään.

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) säädetään.

Edellä 20 §:n 1 momentissa tarkoitettuun väli aikaista säilyttämistä koskevaan Kansallisarkiston päätökseen ei kuitenkaan saa erikseen hakea muutosta.

## 6 Luku

### Erinäiset säännökset

#### 21 b §

Kansallisarkistolla on oikeus antaa tieto Kansallisarkistoon siirretystä asiakirjasta sähköisesti.

Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:ssä säädetään, Kansallisarkiston on annettava ratkaisu arkistoidun asiakirjan antamista koskevaan pyyntöön viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun Kansallisarkisto on saanut asiakirjaa koskevan pyynnön. Edellä tarkoitettu määräaika on kuitenkin kaksi kuukautta, jos:

- 1) pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia; taikka

2) muu 1 kohdassa mainittuun rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän.

Kansallisarkisto voi avata katseluyhteyden yleisessä tietoverkossa yleisölle sellaisiin asiakirjoihin ja tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla on tiedonsaantioikeus. Tiedonhallintalain 4 luvussa säädetyn lisäksi edellytyksenä katseluyhteyden avaamiselle on, että:

1) katselumahdollisuus on rajattu vain yksittäisiin hakuihin, jotka voivat kohdistua tiedonsaantioikeuden mukaisesti tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin

2) tietojen antamisesta päättämisen yhteydessä selvitetään tietojen käyttötarkoitus.

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 2023.

Hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon asiakirjat siirretään Kansallisarkistolle 14 § 1 momentista poiketen aikaisintaan 10 vuotta lain voimaantulosta.

## 2.

# Laki

## Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* Kansallisarkistosta annetun lain (1145/2016) 1 §:n 1 momentti, 2 §, 4 §:n 3 momentti, 5 §:n 3 momentti, sekä  
*lisätään* uusi 2 a §, seuraavasti:

### 1 §

#### *Toimiala*

Kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen arkistoinnin ja saatavuuden varmistamiseksi sekä käytön edistämiseksi on Kansallisarkisto.

Kansallisarkisto on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluva virasto, jonka toimialueena on koko maa.

### 2 §

#### *Tehtävät*

Kansallisarkiston tehtävänä on, jollei lailla toisin säädetä:

1) varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen säilymistä;

2) *toimia arkistoinnin* sekä arkistotoimen asiantuntijaviranomaisena;

2a) arvioida arkistolain säännösten asianmukaista toteutumista sekä havaitessaan lain noudattamisessa puutteita kiinnittää huomiota arkistointiin liittyvien arkistolain mukaisten menettelyjen toteuttamiseen ja vaatimusten täyttämiseen;

3) edistää arkistoitavien ja *arkistoitujen* asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen saatavuutta, käyttöä ja niihin perustuvaa tutkimusta

3a) tehdä arkistoon siirrettyihin asiakirjoihin perustuvaa tutkimusta;

4) edistää kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien yksityisten ja muiden arkistolain 17 a §:ssä tarkoitettujen asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen arkistointia ja saatavuutta, hankkia näitä aineistoja *arkistoonsa* sekä osallistua yksityisen arkistotoiminnan kehittämiseen yhteistyössä yksityisen arkistotoiminnan harjoittajien *sekä opetus- ja kulttuuriministeriön* kanssa;

5) toimia asiantuntijana heraldisissa kysymyksissä ja edistää heraldista kulttuuria;

6) hoitaa arkistolaissa (\_\_\_/\_\_\_), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), yksityisten arkistojen valtionavusta annetussa laissa (1006/2006) ja muussa lainsäädännössä Kansallisarkistolle säädetyt tehtävät.

2 a §

*Sähköinen arkistointi*

Kansallisarkisto ylläpitää ja kehittää sähköistä arkistoa, ylläpitää ja kehittää arkistoon siirrettyjen arkistometatietojen hallintajärjestelmää sekä tuottaa tietojenantamiseen liittyviä sähköisiä palveluita.

4 §

*Johtaminen ja ratkaisuvallta*

Pääjohtaja vahvistaa Kansallisarkiston työjärjestyksen.

5 §

*Neuvottelukunnat ja heraldinen lautakunta*

Kansallisarkistossa on heraldiikkaa koskevien lausuntojen ja muiden heraldisten asioiden käsittelemistä varten heraldinen lautakunta, josta määrätään Kansallisarkiston työjärjestyksessä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 2023.

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

ministeri Etunimi Sukunimi

1.

## Laki

### arkistolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* arkistolain 831/1994 2 §:n 2 momentti, 12—13 §, 15, 18, 21 a §, 22 §, sellaisena kuin niistä on 21 a § laissa 1146/2016,

*muutetaan* 1 luvun otsikko, 1, 6—11 §, 14—14 a §, 16 §, 5 luvun otsikko, 17 §, 19 §:n 1 momentti, 20—21 §, 21 b §, sellaisina kuin niistä ovat 1 § 1 momentin 2 kohta laissa 658/2021, 3 kohta laissa 561/2009, 4 kohta laissa 658/2021, 6 kohta laissa 689/1999, 2 momentti laissa 1067/2007, 4 momentti laissa 1138/2014, 14 § 1 momentti laissa 1067/2007, 14 a § laissa 1146/2016, 21 § laissa 968/2015, 21 b § laissa 1146/2016, sekä

*lisätään* uusi 1 a §, 2 a §, 17 a §, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

1 luku

1 luku

#### Lain soveltamisala

#### Yleiset säännökset

1 §

1 §

Tämä laki koskee seuraavia arkistonmuodostajia:

1) valtion virastoja, laitoksia, tuomioistuintia ja muita lainkäyttöelimiä sekä muita valtion viranomaisia;

2) kunnallisia viranomaisia ja toimielimiä sekä hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisia ja toimielimiä;

3) Suomen Pankkia, Kansaneläkelaitosta, muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja yliopistolaissa (558/2009) tarkoitettuja säätiöyliopistoja.

4) valtion, hyvinvointialueen ja kunnan liikelaitoksia;

5) ortodoksista kirkkokuntaa ja sen seurakuntia; sekä

6) muita yhteisöjä, toimielimiä ja henkilöitä niiden suorittaessa julkista tehtävää lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella siltä osin kuin niille tämän tehtävän johdosta

Tätä lakia sovelletaan Kansallisarkistoon sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 4 §:n momentissa säädettyihin tiedonhallintayksiköihin niiden käsitellessä asiakirjoja. Lakia sovelletaan hyvinvointialueiden liikelaitoksiin sekä ortodoksiseen kirkkoon ja sen seurakuntiin. Tätä lakia sovelletaan yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin sekä muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa tai hoitavat julkista hallintotehtävää ja niille kertyy tämän tehtävän johdosta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tarkoitettuja asiakirjoja.

## Voimassa oleva laki

kertyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tarkoitettuja asiakirjoja.

Eduskuntaan, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, valtiontalouden tarkastusvirastoon ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitokseen sovelletaan kuitenkin vain 6 ja 7 §:ää sekä 8 §:n 1 ja 2 momenttia.

Tasavallan presidentin arkistoista säädetään erikseen.

Valtioneuvosto ja ministeriöt ovat yksi arkistonmuodostaja.

### 2 §

Evankelis-luterilaisen kirkon arkistoihin sovelletaan, mitä kirkkolaisissa säädetään.

*Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin viranomaisiin sovelletaan, mitä maakuntalaissa säädetään taikka niiden nojalla säädetään tai määrätään. Tätä lakia sovelletaan kuitenkin Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin valtion viranomaisiin Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/91) 30 §:n 17 kohdassa säädetyin rajoituksin.*

## Ehdotus

Eduskuntaan, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, valtiontalouden tarkastusvirastoon ja *Ulkopoliittiseen instituuttiin* sovelletaan kuitenkin vain lain 6 ja 7 §:ää sekä 8 §:n 1 ja 2 momenttia.

Tasavallan presidentin arkistoista säädetään erikseen.

*Valtioneuvoston kanslia toimii valtioneuvoston ja sen ministeriöiden osalta arkistolaissa tarkoitettuna arkistotoimijana ja vastaa tältä osin arkistolaissa arkistotoimijalle säädetyistä tehtävistä.*

### 1 a §

*Lain tarkoituksena on varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilyminen ja saataavuus.*

### 2 §

Evankelis-luterilaisen kirkon arkistoihin sovelletaan, mitä kirkkolaisissa säädetään.

### 2 a §

*Tässä laissa tarkoitetaan:*

**a) arkistoinnilla** asiakirjojen kuvailemista arkistoitavaan tietovarantoon ja tämän säilyttämistä eheänä, luottamuksellisena ja todistusvoimaisena saatavuuden takaavin keinoin. Asiakirja tulee arkistoiduksi säilytysajan päätyttyä, kun se on kuvailtu tietovarantoon eikä sen sisältöä muuteta.

**b) arkistometatiedoilla** asiakirjan kontekstia, sisältöä ja rakennetta koko asiakirjan elinkaaren ajan kuvailevaa tietoa, joka osaltaan mahdollistaa asiakirjan säilymisen



*eheänä, luottamuksellisena ja todistusvoimaisena sekä siirron, hallinnan ja käytettävyyden arkistossa;*

*c) arkistotoimella sellaista toimintaa, joka sisältää arkistoinnin, asiakirjojen arkistointivuudesta vastaamisen, säilytysaikojen määrittelyn ja tarpeettoman aineiston tuhoamisen;*

*d) asiakirjalla viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 5 § 1 momentissa tarkoitettua asiakirjaa.*

*e) arkistotoimijalla lain 1 §:ssä määriteltyjä tätä lakia soveltavia toimijoita.*

3 luku

3 luku

**Arkistotoimi ja sen järjestäminen**

**Arkistotoimi ja sen järjestäminen**

6 §

6 §

Arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä.

*Arkistotoimeen kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistotoimijalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä.*

Asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallista tai kuvallista esitystä taikka sellaista sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaatua esitystä, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisin apuvälinein.

*Sellaiset asiakirjat arkistoidaan, joiden arkistoinnista on laissa säädetty tai lain nojalla päätetty.*

7 §

7 §

Arkistotoimen tehtävänä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta, määrätellään asiakirjojen säilytysarvo ja hävittää tarpeeton aineisto.

*Arkistotoimijoiden on huolehdittava arkistoinnin ja arkistotoimen tehtävistä tietojen saatavuus, tietosuoja ja tietoturva huomioiden.*

*Arkistointia on hoidettava siten, että se tukee arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista, että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturva samoin kuin tietosuoja on otettu asianmukaisesti huomioon ja että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvien asiakirjojen saatavuus on varmistettu sekä että asiakirjat palvelevat tutkimuksen tiedon lähteinä.*

Arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon arkistonmuodostajan tieto- ja asiakirjahallinnossa.

Arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon muussa tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien suunnittelussa.

*Voimassa oleva laki*

8 §

Arkistonmuodostajan on määrättävä, miten sen arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännön hoito järjestetään.

Arkistonmuodostajan on määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Asiakirjojen säilytysaikoja määrättäessä on otettava huomioon, mitä niistä on erikseen säädetty tai määrätty.

Arkistolaitos määrää, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi.

9 §

Arkistotoimen järjestäminen kunnassa kuuluu kunnanhallitukselle. Kunnanhallituksen on määrättävä se viranhaltija tai toimihenkilö, joka johtaa kunnan arkistotointa ja arkistonmuodostusta sekä huolehtii kunnan pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista.

Mitä 1 momentissa säädetään kunnasta, koskee myös kuntayhtymää tai muuta vastaavaa yhteistyömuotoa.

10 §

Arkistolaitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoja arkistonmuodostajien arkistotoimesta ja tarkastaa 1 §:n 1 momentissa mainittujen arkistonmuodostajien arkistotointa.

*Ehdotus*

8 §

*Arkistotoimen tehtäviä on hoidettava suunnitelmallisesti.*

*Arkistotoimijoiden on vastattava asiakirjojensa arkistoinnista ja arkistotoimen tehtävistä, huolehdittava arkistoinnin kannalta tarpeellisten arkistometatietojen keräämisestä ja liittämisestä arkistoitavaan asiakirjaan, määritettävä arkistoon siirron arvioitu ajankohta, ylläpidettävä kuvausta arkistotiloissaan ja tietojärjestelmissään arkistoiduista asiakirjoista sekä säilytettävä arkistoitavia asiakirjoja muuttumattomina, eheinä ja todistusvoimaisina.*

*Arkistotoimijat hakevat asiakirjoilleen Kansallisarkiston päätöksen arkistoitavista asiakirjoista. Kansallisarkiston päätös perustuu tämän lain 1 a §:n mukaiseen arvonmääritykseen, jossa otetaan huomioon asiakirjojen tietosisältö, merkittävyys, toimintaympäristö ja toimintaprosessi sekä asiakirjojen käyttötarpeet.*

*Kansallisarkiston päätös annetaan esityksestä arkistotoimijoille tai tietojärjestelmästä tai yhteisestä tietovarannosta vastaavalle toimijalle. Tässä tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).*

9 §

*Arkistotoimijan on nimettävä arkistoinnin vastuuhenkilö, jolla on riittävä asiantuntemus ja koulutus arkistotoimen tehtävistä.*

10 §

*Kansallisarkistolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoja tämän lain 8 § 3 momentissa, 14 §:ssä ja 14 a §:ssä säädettyjä tehtäviään varten arkistotoimen ja arkistoinnin järjestämisestä, tietovarannoista sekä henkilötietojen käsittelystä.*

*Kansallisarkistosta annetun lain 2 § 1 momentin 2 a kohdan mukaista arviointitehtävää suorittaessaan Kansallisarkistolle on 1 momentin mukaisten tiedonsaantioikeuksien lisäksi tehtävän vaatiessa annettava pääsy arkistotoimijan arkistotilaan.*

4 luku

4 luku

**Asiakirjojen laatiminen, säilyttäminen ja käyttö**

**Asiakirjojen laatiminen, säilyttäminen ja käyttö**

11 §

11 §

Pysyvään säilytykseen määrätty asiakirjat on laadittava ja tiedot tallennettava pitkäaikaista säilytystä kestäviä materiaaleja ja säilyvyyden turvaavia menetelmiä käyttäen siten kuin arkistolaitos erikseen määrää.

*Arkistointi on suoritettava turvallisesti säilyvyyden, käytettävyyden, saatavuuden, eheyden ja muuttumattomuuden turvaavia menetelmiä käyttäen. Kansallisarkisto voi antaa tarkempia määräyksiä arkistointia koskevien vaatimusten teknisistä toteuttamistavoista ja arkistoitavien asiakirjojen muodosta.*

14 §

14 §

Edellä 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen arkistonmuodostajien pysyvästi säilytettävät asiakirjat on siirrettävä kansallisarkistoon, maakunta-arkistoon tai muuhun arkistoon siten kuin arkistolaitos erikseen määrää. Mitä tässä momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske ulkoasiainhallintoa.

*Valtion virastojen ja laitosten, tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelimien, sekä muiden valtion viranomaisten on siirrettävä arkistoitavat asiakirjat ja niitä koskevat arkistometatiedot sähköisessä muodossa Kansallisarkistolle. Kansallisarkisto määrää siirron teknisistä toteuttamistavoista.*

Asiakirjojen säilyttämisestä ennen siirtoa, siirtokuntoon saattamisesta ja arkistolaitokseen siirtämisestä aiheutuvista kustannuksista vastaa siirtävä viranomainen.

*Arkistoitavista asiakirjoista, niiden säilyttämisestä ennen siirtoa, siirtokuntoon saattamisesta ja Kansallisarkistoon siirtämisestä aiheutuvista kustannuksista vastaa siirtäjä, jollei Kansallisarkiston ja siirtävän toimijan välillä toisin sovita.*

Kansallisarkisto ja maakunta-arkisto voivat erillisen sopimuksen perusteella ottaa vastaan myös muiden arkistonmuodostajien pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja. Jollei luovutettujen asiakirjojen julkisuudesta ole erikseen säädetty, noudatetaan, mitä 17 §:n 2 momentissa säädetään.

*Kansallisarkisto voi erillisen sopimuksen perusteella ottaa vastaan muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen arkistotoimijoiden ennen tämän lain voimaan tuloa arkistoitavaksi tulevia asiakirjoja ja niitä koskevia arkistometatietoja. Jollei sopimuksen perusteella luovutettujen asiakirjojen julkisuudesta ole erikseen säädetty, noudatetaan, mitä 17 §:n 2 momentissa säädetään.*

*Muut kuin 1 momentissa tarkoitetut arkistotoimijat voivat siirtää tämän lain voimaantulon jälkeen arkistoitavat asiakirjat ja niitä*

koskevat arkistometatiedot sähköisessä muodossa Kansallisarkistolle 5—7 momentin mukaisesti.

*Siirrosta ja sähköisestä muodosta voidaan poiketa, jos se on välttämätöntä turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittelyä koskevien vaatimusten, muiden tietoturvallisuusvaatimusten tai muun asiakirjan luonteeseen liittyvän välttämättömän syyn vuoksi.*

*Sähköiseen muotoon muutetut asiakirjat, joilla on niiden alkuperäiseen muotoon liittyvää erityistä arvoa, siirretään Kansallisarkistolle myös alkuperäisessä muodossa*

*Kansallisarkisto päättää siirron ajankohdasta kuultuaan asianomaista toimijaa, joka siirron toteuttaa.*

14 a §

Kansallisarkisto määrää pysyvään säilytykseen määräämiensä ja sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen alkuperäiskappaleiden hävittämisestä. Hävittäminen on sallittua, jos se voi tapahtua vaarantamatta asiakirjan tai siihen sisältyvän tiedon säilymistä, eheyttä ja autenttisuuden toteamista sekä heikentämättä asiakirjan kulttuurihistoriallista arvoa tai oikeudellista todistusvoimaa.

14 a §

*Arkistoitavien ja sähköiseen muotoon muutettavien asiakirjojen fyysisten ilmentymien tuhoaminen on sallittua vain, jos se voi tapahtua vaarantamatta asiakirjan tai siihen sisältyvän tiedon säilymistä, eheyttä ja autenttisuuden toteamista sekä heikentämättä asiakirjan kulttuurihistoriallista arvoa tai oikeudellista todistusvoimaa.*

*Kansallisarkisto voi antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita arkistoitavien asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamista ja sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen tuhoamista koskevien vaatimusten teknisistä toteuttamistavoista ja kulttuurihistoriallisen arvon tai oikeudellisen todistusvoiman arviointikriteereistä.*

16 §

Arkistolaitos voi antaa 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuille arkistonmuodostajille määräyksiä asiakirjojen rekisteröinnistä ja luetteloinnista.

16 §

Kansallisarkisto voi antaa 1 § 1 ja 3 momentin arkistotoimijoille tarkempia määräyksiä asiakirjojen arkistometatiedoista.

5 luku

**Yksityiset arkistot**

17 §

Yksityinen arkisto tai siihen kuuluvia asiakirjoja voidaan arkiston omistajan kanssa teh-

5 luku

**Yksityiset ja muut arkistoitavat asiakirjat**

17 §

*Yksityisen hallussa olevia arkistoitavia asiakirjoja voidaan sopimuksen nojalla luovuttaa Kansallisarkistoon.*

tävän sopimuksen nojalla ottaa kansallisarkiston, maakunta-arkiston tai muun tässä laissa tarkoitettun arkiston säilytettäväksi ja hoidettavaksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuun yksityiseen arkistoon kuuluvien yksityisten kirjeiden ja muiden asiakirjojen julkisuutta koskee, mitä julkisuudesta luovuttajan kanssa on sovittu. Julkisuudesta on lisäksi soveltuvin osin voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen yksityisten asiakirjojen julkisuutta koskee, mitä niiden julkisuudesta on sovittu Kansallisarkiston kanssa.

19 §

Jos yksityisen hallussa oleva arkisto tai siihen kuuluva asiakirja, joka on tieteellisen tutkimuksen kannalta tai muusta syystä merkityksellinen ja joka ilmeisesti on vaarassa tuhoutua tai hävitä, taikka jos se tarjotaan myytäväksi, arkistolaitoksella on käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa oikeus lunastaa käypään hintaan yksityinen asiakirja tai arkisto taikka ottaa siitä jäljennös. Samalla on määrättävä lunastetun aineiston julkiseksi tulosta noudattaen soveltuvin osin, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään.

Tässä pykälässä tarkoitettujen asiakirjojen maastaviennistä on säädetty erikseen.

20 §

Arkistolaitos voi määrätä, että yksityinen asiakirja, kokoelma tai arkisto, jonka voidaan olettaa täyttävän 19 §:n 1 momentissa tarkoitettut edellytykset, on välittömästi siirrettävä säilytettäväksi kansallisarkistoon tai maakunta arkistoon taikka muuhun varmaan säilytyspaikkaan viranomaisen luona siihen saakka, kunnes kysymys lunastamisesta tai jäljentämisestä on lainvoimaisesti ratkaistu.

17 a §

Muita kuin 17 §:ssä tarkoitettuja Suomen kulttuuriperinnön säilymisen kannalta merkityksellisiä asiakirjoja voidaan sopimuksen nojalla luovuttaa Kansallisarkistoon.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen asiakirjojen julkisuutta koskee, mitä niiden julkisuudesta on sovittu Kansallisarkiston kanssa.

19 §

Jos yksityisen hallussa oleva Suomen kulttuuriperinnön kannalta merkityksellinen asiakirja, joka ilmeisesti on vaarassa tuhoutua tai hävitä, tai jos se tarjotaan myytäväksi, Kansallisarkistolla on oikeus ottaa siitä jäljennös, sähköinen tallenne tai oikeus lunastaa kyseinen asiakirja.

Tässä pykälässä tarkoitettujen asiakirjojen maastaviennistä on säädetty erikseen.

20 §

Kansallisarkisto voi päättää, että yksityinen asiakirja, jonka voidaan olettaa täyttävän 19 §:n 1 momentissa tarkoitettut edellytykset, on välittömästi siirrettävä säilytettäväksi Kansallisarkistoon tai sen tietojärjestelmiin taikka muuhun varmaan säilytyspaikkaan viranomaisen luona siihen saakka, kunnes kysymys jäljentämisestä, tallentamisesta tai lunastamisesta on lainvoimaisesti ratkaistu.

Edellä 1 momentissa tarkoitettusta asiakirjasta, kokoelmasta tai arkistosta ei saa säilytysaikana eikä, jos vaatimus lunastamisesta tai jäljentämisestä on lainvoimaisesti hylätty, myöhemminkään antaa tietoja asiattomille.

Edellä 1 momentissa tarkoitettusta asiakirjasta ei saa säilytysaikana antaa tietoja sivullisille. Jos vaatimus jäljentämisestä, tallentamisesta tai lunastamisesta on lainvoimaisesti hylätty, 1 momentissa tarkoitettusta asiakirjasta ei myöhemminkään saa antaa tietoja sivullisille.

21 §

Arkistolaitoksen päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään.

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Edellä 20 §:n 1 momentissa tarkoitettuun väliaikaista säilyttämistä koskevaan arkistolaitoksen määräykseen ei kuitenkaan saa erikseen hakea muutosta.

6 luku

**Erinäiset säännökset**

21 b §

Kansallisarkistolla on oikeus *viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 1 momentin estämättä* antaa tieto Kansallisarkistossa pysyvästi säilytettävästä *viranomaisen* asiakirjasta sähköisesti.

Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:ssä säädetään, Kansallisarkiston on annettava ratkaisu sen pysyvässä säilytyksessä olevan asiakirjan antamista koskevaan pyyntöön viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun Kansallisarkisto on saanut asiakirjaa koskevan pyynnön. Edellä tarkoitettu määräaika on kuitenkin kaksi kuukautta, jos:

1) pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia; taikka

2) muu 1 kohdassa mainittuun rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän.

21 §

*Kansallisarkiston tässä luvussa tarkoitettuun päätökseen* saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään.

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin laissa *oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)* säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Edellä 20 §:n 1 momentissa tarkoitettuun väliaikaista säilyttämistä koskevaan *Kansallisarkiston päätökseen* ei kuitenkaan saa erikseen hakea muutosta.

6 luku

**Erinäiset säännökset**

21 b §

Kansallisarkistolla on oikeus antaa tieto *Kansallisarkistoon siirretystä* asiakirjasta sähköisesti.

Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:ssä säädetään, Kansallisarkiston on annettava ratkaisu arkistoidun asiakirjan antamista koskevaan pyyntöön viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun Kansallisarkisto on saanut asiakirjaa koskevan pyynnön. Edellä tarkoitettu määräaika on kuitenkin kaksi kuukautta, jos:

1) pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia; taikka

2) muu 1 kohdassa mainittuun rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän.

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*Kansallisarkisto voi avata katseluyhteyden yleisessä tietoverkossa yleisölle sellaisiin asiakirjoihin ja tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla on tiedonsaantioikeus. Tiedonhallintalain 4 luvussa säädetyn lisäksi edellytyksenä katseluyhteyden avaamiselle on, että:*

*1) katselumahdollisuus on rajattu vain yksittäisiin hakuihin, jotka voivat kohdistua tiedonsaantioikeuden mukaisesti tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin*

*2) tietojen antamisesta päättämisen yhteydessä selvitetään tietojen käyttötarkoitus.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2023.*

*Hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon asiakirjat siirretään Kansallisarkistolle 14 § 1 momentista poiketen aikaisintaan 10 vuotta lain voimaantulosta.*

## 2.

# Laki

## Kansallisarkistosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* Kansallisarkistosta annetun lain (1145/2016) 1 §:n 1 momentti, 2 §, 4 §:n 3 momentti, 5 §:n 3 momentti, sekä  
*lisätään* uusi 2 a §, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

1 §

1 §

*Toimiala*

*Toimiala*

Kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen pysyvän säilymisen ja saatavuuden varmistamiseksi sekä käytön edistämiseksi on Kansallisarkisto.

Kansallisarkisto on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluva virasto, jonka toimialueena on koko maa.

Kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen *arkistoinnin* ja saatavuuden varmistamiseksi sekä käytön edistämiseksi on Kansallisarkisto.

Kansallisarkisto on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluva virasto, jonka toimialueena on koko maa.

2 §

2 §

*Tehtävät*

*Tehtävät*

Kansallisarkiston tehtävänä on, jollei lailla toisin säädetä:

1) varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien *viranomaisten* asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen säilyminen;

2) toimia viranomaisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen pysyvän säilyttämisen sekä arkistotoimen asiantuntijaviranomaisena;

3) edistää pysyvästi säilytettävien asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen saatavuutta, käyttöä ja niihin perustuvaa tutkimusta;

Kansallisarkiston tehtävänä on, jollei lailla toisin säädetä:

1) varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen *säilymistä*;

2) *toimia arkistoinnin* sekä arkistotoimen asiantuntijaviranomaisena;

*2a) arvioida arkistolain säännösten asianmukaista toteutumista sekä havaitessaan lain noudattamisessa puutteita kiinnittää huomiota arkistointiin liittyvien arkistolain mukaisten menettelyjen toteuttamiseen ja vaatimusten täyttämiseen;*

3) edistää *arkistoitavien ja arkistoitujen* asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen saatavuutta, käyttöä ja niihin perustuvaa tutkimusta



4) edistää kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien yksityisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen säilymistä, hankkia näitä aineistoja pysyvään säilytykseen sekä osallistua yksityisen arkistotoiminnan kehittämiseen yhteistyössä yksityisen arkistotoiminnan harjoittajien kanssa;

5) toimia asiantuntijana *viranomaisten* heraldisissa kysymyksissä ja edistää heraldista kulttuuria;

6) hoitaa arkistolaissa (831/1994), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), yksityisten arkistojen valtionavusta annetussa laissa (1006/2006), *henkilötietolaissa* (523/1999) ja muussa lainsäädännössä Kansallisarkistolle, *arkistolaitokselle tai maakunta-arkistolle* säädetyt tehtävät.

*3a) tehdä arkistoon siirrettyihin asiakirjoihin perustuvaa tutkimusta;*

4) edistää kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien yksityisten ja muiden arkistolain 17 a §:ssä tarkoitettujen asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen *arkistointia ja saataavuutta*, hankkia näitä aineistoja *arkistoonsa* sekä osallistua yksityisen arkistotoiminnan kehittämiseen yhteistyössä yksityisen arkistotoiminnan harjoittajien sekä *opetus- ja kulttuuriministeriön* kanssa;

5) toimia asiantuntijana heraldisissa kysymyksissä ja edistää heraldista kulttuuria;

6) hoitaa arkistolaissa (  /  ), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), yksityisten arkistojen valtionavusta annetussa laissa (1006/2006) ja muussa lainsäädännössä Kansallisarkistolle säädetyt tehtävät.

## 2 a §

### **Sähköinen arkistointi**

*Kansallisarkisto ylläpitää ja kehittää sähköistä arkistoa, ylläpitää ja kehittää arkistoon siirrettyjen arkistometatietojen hallintajärjestelmää sekä tuottaa tietojenantamiseen liittyviä sähköisiä palveluita.*

## 4 §

### *Johtaminen ja ratkaisuvälit*

Kansallisarkistossa on pääjohtaja. Valtioneuvosto nimittää pääjohtajan opetus- ja kulttuuriministeriön esittelystä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää pääjohtajan arvonnimestä ja sijaisen määräämisestä.

Pääjohtajan tehtävänä on johtaa, kehittää ja valvoa Kansallisarkiston toimintaa sekä vastata toiminnan tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta opetus- ja kulttuuriministeriölle.

## 4 §

### *Johtaminen ja ratkaisuvälit*

Kansallisarkistossa on pääjohtaja. Valtioneuvosto nimittää pääjohtajan opetus- ja kulttuuriministeriön esittelystä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää pääjohtajan arvonnimestä ja sijaisen määräämisestä.

Pääjohtajan tehtävänä on johtaa, kehittää ja valvoa Kansallisarkiston toimintaa sekä vastata toiminnan tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta opetus- ja kulttuuriministeriölle.

*Voimassa oleva laki*

Pääjohtaja vahvistaa Kansallisarkiston työjärjestyksen ja ratkaisee asiat, joita ei ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen tai toimielimen tehtäväksi. Pääjohtaja voi ottaa ratkaistavakseen asian, joka muutoin olisi Kansallisarkiston muun virkamiehen ratkaistava.

*Pääjohtaja ratkaisee asiat esittelystä.*

5 §

*Neuvottelukunnat ja heraldinen lautakunta*

Kansallisarkistossa on Kansallisarkiston neuvottelukunta, jonka tehtävänä on tukea ja kehittää viraston toimintaa sekä tehdä aloitteita ja edistää yhteistyötä toimialalla. Neuvottelukunnan jäsenet nimittää ja toimikaudesta päättää opetus- ja kulttuuriministeriö.

Kansallisarkiston yhteydessä toimii yksityisarkistojen neuvottelukunta, jonka tehtävänä on edistää yksityisiin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin kohdistuvan arkistotoiminnan koordinoointia ja yhteistyötä. Neuvottelukunnan jäsenet nimittää ja toimikaudesta päättää opetus- ja kulttuuriministeriö.

Kansallisarkistossa on heraldiikkaa koskevien lausuntojen käsittelemistä varten heraldinen lautakunta, josta määrätään Kansallisarkiston työjärjestyksessä.

*Ehdotus*

Pääjohtaja vahvistaa Kansallisarkiston työjärjestyksen.

5 §

*Neuvottelukunnat ja heraldinen lautakunta*

Kansallisarkistossa on Kansallisarkiston neuvottelukunta, jonka tehtävänä on tukea ja kehittää viraston toimintaa sekä tehdä aloitteita ja edistää yhteistyötä toimialalla. Neuvottelukunnan jäsenet nimittää ja toimikaudesta päättää opetus- ja kulttuuriministeriö.

Kansallisarkiston yhteydessä toimii yksityisarkistojen neuvottelukunta, jonka tehtävänä on edistää yksityisiin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin kohdistuvan arkistotoiminnan koordinoointia ja yhteistyötä. Neuvottelukunnan jäsenet nimittää ja toimikaudesta päättää opetus- ja kulttuuriministeriö.

Kansallisarkistossa on heraldiikkaa koskevien lausuntojen ja muiden heraldisten asioiden käsittelemistä varten heraldinen lautakunta, josta määrätään Kansallisarkiston työjärjestyksessä.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2023.*