

Asia: VN/23654/2021

## **Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta/Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av arkivlagen och lagen om Riksarkivet**

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Asian tausta ja valmistelu

Museovirasto on samaa mieltä arkistolain uudistamisen lähtökohdista, taustasta ja tavoitteista. On tarkoituksenmukaista, että arkistolain soveltamisala on jatkossakin laaja. Tavoitteista mainitaan muun muassa se, että arkistolain soveltamisalaa on tarkoitus yhdenmukaistaa tiedonhallintalain soveltamisalan kanssa, jotta arkistointi nähdään selkeänä osana julkisen hallinnon tiedonhallintaa ja asiakirjan elinkaaren hallintaa. On hyvä, että tavoitteissa korostetaan sitä, että arkistointi on olennainen osa tiedonhallintaa.

Arkistolaki olisi ollut tarkoituksenmukaisinta uudistaa hyvin valmisteltuna tiedonhallintalain säätämisen yhteydessä niin, että arkistoinnin vaatimukset olisi sisällytetty nykyistä laajemmin tiedonhallintalain yhteyteen.

Uudistustyön yhteydessä olisi voinut yhtenäistää käsitteet myös mainitun muun lainsäädännön kuin vain arkistolain osalta. Lakien keskinäisen tulkinnan kannalta on ollut ongelmallista, että laeissa käytetty terminologia on keskenään ristiriitaista eikä arkistolain uudistus tuo nykytilanteeseen selkeyttä.

Nykytila ja nykytilan arviointi

Lakiehdotuksessa ulkoasiainhallintoa koskeva vanhempien asiakirjojen siirtämisvelvollisuuteen liittyvä poikkeus kumotaan (14 §). Poikkeusta perusteltiin aiemmin tarpeella varmistaa asiakirjojen salassapito, organisaation jatkuva tarve käsitellä vanhojakin asiakirjoja ja sen mukainen tietopalvelun käytännöllinen järjestäminen. Lakiehdotuksen mukaan nykytilanteessa perusteita erityisasemalle ei enää ole. Ulkoasiainhallinnon liittyminen yhteisen Vahva-asianhallintajärjestelmän käyttäjäksi poistaa käytännössäkkin mahdollisuuden poiketa muun valtioneuvoston asiakirjahallinnan prosesseista. Jatkossa myös kunnilla on siirto-optio Kansallisarkistoon, ja arkistolain kuulemistilaisuudessa (4.5.2022) todettiin, että tästä voi myöhemmin tulla velvollisuus. Keskitettyyn arkistointiratkaisuun tähtääminen koko julkishallinnon osalta on kannatettava tavoite.

Samat perustelut poikkeuksen kumoamiseen ja keskitetyn arkistoinnin ratkaisun etuihin soveltuvat myös niille valtionhallinnon organisaatioille, joilla on ollut nykyiseen arkistolakiin perustuva, toistaiseksi voimassa oleva erillislupa siirtovelvollisuudesta. Erillislupien tarkastelu tulisi huomioida kattavammin lakiehdotuksessa, erityisesti vaikutusten arvioinnissa. Arvioinnissa tulee huomioida myös se, että esimerkiksi erillisluvan alaisella Museovirastolla on sellaisiakin aineistoja, jotka siirtyisivät poikkeuksellisesti analogisessa muodossa joko niiden kulttuurihistoriallisen arvon vuoksi tai siksi, ettei niiden digitointia ole toteutettu Kansallisarkiston määräysten mukaisesti.

Museovirasto on siis samaa mieltä lakiehdotuksessa esitetyistä keskitetyn arkistoinnin ratkaisun tavoitteista ja saavutettavista eduista, mutta toivoo tarkennuksia erillislupien alaisten valtionhallinnon organisaatioiden osalta. Keskitetyn arkistoinnin ratkaisu säästää kustannuksia verrattuna sähköisen arkistoinnin toteutukseen hajautetusti. Säästöjä kertyy esimerkiksi tiedon huollon, arkistointiin liittyvien teknisten kustannusten sekä tarvittavan tallennuskapasiteetin osalta. Myös keskitetty tietopalvelu säästää resursseja. Jatkossa yksittäisen toimijan ei tarvitse enää tehdä kalliita investointeja omiin arkistoinnin ratkaisuihin ja osaamiseen. Jos tieto säilytetään keskitetysti, myös säilyttämiseen liittyvät kustannukset ovat paremmin ennakoitavissa ja hallittavissa. Keskitetty arkistointiratkaisu turvaisi lisäksi digitaalisten asiakirjojen säilymisen ja parantaisi asiakirjojen saatavuutta. Jatkossa Kansallisarkisto järjestäisi katseluyhteyden tietoihin ja huolehtisi teknisistä rajapinnoista.

Museoviraston kannalta huomionarvoista on myös se, että monimuotoisten natiiviformaattien arkistointi Kansallisarkiston SAPA-järjestelmään on jatkossa mahdollista. Tiedostomuodot ovat moninaisia ja myös tiedostokokojen merkittävä nosto tulee huomioida tulevassa kehityksessä (mm. erikoisaineistojen tiedostokoot ja -formaattit).

Tietosuojalainsäädännön ja arkistoinnin osalta olisi hyvä ottaa huomioon, että rekisterin/henkilörekisterin käsite ei enää tietosuoja-asetuksen aikakaudella ole relevantti tietosuojalainsäädännön soveltumisen kannalta. Julkisuuslain 16 § 3 mom. sisältyvä henkilörekisterin käsite heijastelee vanhaa oikeustilaa eikä ole yhteneväinen nykyisen tietosuojalainsäädännön termistön ja soveltamisalan kanssa. Meneillään olevassa julkisuuslain uudistustyössä on tunnistettu kyseinen ristiriita ja ko. lainkohdan muutosta selvitetään.

## Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Arkistointi on osa tiedonhallintaa ja sen asianmukainen järjestäminen on edelleen organisaation johdon vastuulla. Lakiuudistukseen liittyvissä selvityksissä toivottiin laajasti, että organisaation asiakirjahallinnan arvo ymmärrettäisiin nykyistä paremmin ja tämän arvostuksen nousun toivottiin vaikuttavan suoraan myös resurssien lisäämiseen. On erittäin kannatettavaa, että tämä näkökulma on huomioitu lakiuudistuksessa konkreettisesti niin, että jatkossa myös valtionhallinnossa on nimettävä arkistoinnin/arkistotoimen vastuuhenkilö. Arkistolaisissa on vaatimuksia vastuuhenkilön koulutukselle ja osaamiselle, mikä on erittäin kannatettava uudistus valtionhallinnon osalta.

Lakiuudistusten myötä Kansallisarkisto pystyisi avaamaan esimerkiksi verkon kautta katseluyhteyden muidenkin viranomaisten asiakirjoihin, jos ne ovat Kansallisarkiston hallussa. Ilman nyt toteutettavaa erillistä säätelyä tämä ei ole mahdollista. Katseluyhteyden avaaminen yleisessä tietoverkossa on selkeä parannus nykyiseen käytäntöön. Katseluyhteyteen liittyvät tiiviisti myös esimerkiksi saavutettavuusdirektiivin vaatimukset, jotka ovat tuoneet ison painolastin yksittäisille organisaatioille. Kun katseluyhteys järjestetään Kansallisarkistosta, saavutettavuusdirektiivin vaatimukset voidaan huomioida ja resursoida keskitetysti, eikä enää useamman organisaation toimesta. Keskitetyn katseluyhteyden hyödyt tutkimukselle ja tieteelle ovat kiistattomat. Tutkimusaineistot saadaan yhdestä paikasta sen sijaan, että niitä kerättäisiin useamman eri toimijan verkkopalveluista.

On hyvä, että lakiuudistuksessa on huomioitu katseluyhteyksien lisäksi myös se, että jatkossakin on olemassa myös analogisia aineistoja ja niihin liittyviä menettelyjä. Arkistolain 21 b § antaa Kansallisarkistolle mahdollisuuksia joustaa julkisuuslaissa säädetyistä määräajoista. Vastaavaa joustoa ei muilla julkisuuslain alaisilla viranomaisilla ole, joten myös tämä on keskitetyn arkisto- ja tietopalvelun merkittävä etu verrattuna nykytilanteeseen.

## Lakiehdotukset

Museovirasto toivoo, että lakiehdotusta hiotaan vielä terminologian osalta. Arkistolain kuulemistilaisuudessa (4.5.2022) terminologiasta nousi paljon keskustelua, joka on hyvä huomioida palautekierroksella.

Esimerkiksi arkistonmuodostajan termi on virheellisesti jäänyt lakitekstiin (6 § 1. mom). Esityksessä on käytetty asiakirjakokoelmaa virheellisesti rinnastettuna arkiston käsitteeseen (17 §). Museovirasto kokee arkistotoimi-termin ongelmallisena ja vanhentuneena ja toivoo, ettei termiä sisällytetä uudistettavaan arkistolakiin. Arkistotoimija terminä alleviivaa tarpeettomasti arkistoinnin erillisyyttä muusta tiedonhallinnasta. Museovirasto toivoo täsmennystä myös siihen, mitkä ovat arkistotoimijan ja tiedonhallintayksikön käsitteelliset erot. Olisi selkeämpää käyttää tiedonhallintalain mukaista tiedonhallintayksikön käsitettä.

Museovirasto huomauttaa myös, että arkistoinnin ja arkiston termit tulee olla arkistolaissa yksiselitteisesti määriteltynä.

On hyvä, että arkistolain esitöissä on huomioitu alaan vaikuttavan terminologian muutoksista huolimatta myös se näkökulma, että ”asiakirjat ovat periaatteessa aina ajankohtaisia, ja eri vaiheet limittyvät toisiinsa. Tuoreella asiakirjalla voi olla tutkimusarvoa ja vastaavasti vanha asiakirja saattaa syystä tai toisesta tulla jälleen arvokkaaksi organisaation varsinaisen toiminnan kannalta”.

Museovirasto pyytää selvennystä, tarkoitetaanko arkistointisuunnitelmalla (HE-luonnos s. 61) käytännössä tiedonohjaussuunnitelmaa, joka on laajennettu myös niihin järjestelmiin, joita TOS ei ohjaa. Nykyisessä arkistolaissa on analogiseen maailmaan liittyvä arkistonmuodostussuunnitelman termi. On syytä harkita, pitäisikö vastaavasti nostaa lain tasolle uudistettu termi arkistointisuunnitelma, joka on tiedonohjaussuunnitelmaakin laajempi kokonaisuus tai vaihtoehtoisesti tarkentaa tiedonhallintalain mukaista tiedonhallintamallia arkistoinnin vaatimusten osalta.

#### Muut huomiot

Lähtökohtana tulevaisuudessa on se, ettei uusia arkistotiloja enää rakennettaisi (arkistolain kuulemistilaisuus 4.5.2022). Lähtökohta on kannatettava. Museovirasto toteaa kuitenkin, ettei analogisesta aineistosta tosiasiaa päästä eroon vielä pitkään aikaan. Nykyisin arkistolaista tuleva sääntely arkistotiloihin liittyen on hyvä säilyttää jatkossakin, ellei kaikkia julkishallinnon aineistoja (ml. erikoisaineistot) voida tarvittaessa ja erikseen sovittaessa siirtää keskistetyksi Kansallisarkistoon myös analogisessa muodossa.

Museovirasto huomauttaa hyvän lainsäädäntötavan mukaisesta pykälien teknisestä laatisemisesta. Esimerkiksi kirjaimien ja numeroiden sekoittaminen eri ja samojen pykälien välillä on epätarkoituksenmukaista luettavuuden näkökulmasta.

Polttila Hannu-Pekka  
Museovirasto

Hautala Maria

Museovirasto