

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**

Porvoon kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta

Koskien opetus ja kulttuuriministeriön 4.4.2022 päivättyä lausuntopyyntöä (VN/23654/2021) luonnoksesta hallituksen esitykseksi arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta haluan Porvoon kaupungin puolesta tuoda esiin seuraavaa.

#### Asian tausta ja valmistelu

Lausuntopyynnössä, lausuttavien asiakirjojen lähetekirjeessä opetus ja kulttuuriministeriö viittaa mm. julkisen sektorin muuttuneeseen toimintaympäristöön, digitalisaation etenemiseen ja siihen, että lainsäädäntöuudistukset ovat johtaneet arkistointia ja tiedon linkaaren hallintaa ohjaavien säädösten sirpaloitumiseen ja että arkistolakia (831/1994) ja Kansallisarkistosta annettua lakia (1145/2016) uudistettaisiin tiedonhallinnan, tietosuojaan, asiakirjajulkisuuden sekä perustuslain näkökulmista ja että siten voitaisiin mm. selkiyttää terminologiaa, edistää Kansallisarkiston

sähköisen arkistoinnin palveluiden käytettävyyttä julkishallinnossa ja kokonaisvaltaistaa tiedon linkaariajattelua.

Lausuntopyyntöön ja luonnokseen hallituksen esitykseksi kirjatut tavoitteet ovat kannatettavia ja ehdottoman tarpeellisia, jotta lainsäädäntötyölle asetettavat yleiset tavoitteet, joiden tulisi määritelmällisesti olla oikeusnormin taustalla olevien yhteiskunnallisten tosiasioiden

hahmottamiseen ja arvottamiseen liittyviä pyrkimyksiä lain tavoitteina ja haluttuina käyttäytymismalleina yhteiskunnassa, joihin lain säätämällä pyritään ja kun voimassa olevia säädöksiä muutettaessa olisi vältettävä monimutkaiisiin tarkastelutilanteisiin joutumista niitä säädettäessä ja myöhemmin sovellettaessa ja kun säädösten valmistelussa on arvioitava tulevaisuutta ja sen tapahtumia niin tarkasti, kuin mahdollista ja pyrittävä säädösten soveltamisen yksinkertaisuuteen.

Jotta olisi mahdollisimman hyvin voitu välttää monimutkaiisiin tarkastelutilanteisiin joutumista arkistolakia uudistettaessa ja uudistettua lakia myöhemmin sovellettaessa, olisi laki pitänyt ehdottomasti uudistaa jo nykyisen tiedonhallintalain (906/2019) valmistelun ja säätämisen yhteydessä ja mieluiten arkistointia koskevat säännökset tiedonhallintalakiin sisällyttämällä kokonaan ilman erillistä arkistolakia ja varsinkin, kun luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan arkistolain uudistamisen tavoitteena olevan yhdenmukaistaa arkistolaki tiedonhallintalain kanssa ja koska silloin, kun säädöksiä yhteensovitetään muiden säädösten kanssa, niin keskeisiä sille ovat säädöksissä käytettyjen termien sisällöllinen ja säädösten soveltamisalan yhdenmukaisuus.

#### Nykytila ja nykytilan arviointi

Tästä näkökulmasta arkistointia koskevan uudistamistyön kehikon laidat eivät voi rajautua vain arkistolakiin ja tiedonhallintalakiin, vaan huomioon on otettava jo arkistolain uudistamisen keskeisenä lähtökohtana julkisuuslaki (621/1999), missä itseasiassa määritellään arkistolain, eli arkistoinnin nykysäädösten mukainen kohde, eli viranomaisen asiakirja ja koska arkisto- ja julkisuuslain soveltamisalat ovat niiden esitöiden mukaan yhtenevät, niin määritelmällisesti myös suureksi osaksi ne asiat, tilanteet ja tapahtumat joihin arkistolakia sovelletaan sekä ne tahot, joiden on arkistolakia toiminnassaan sovellettava, eli viranomaisten ja lailla tai lain nojalla julkista tehtävää suorittavien muiden, kuin viranomaisten ja kun julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä laillisesti virkoihinsa nimitetyt viranomaisissa työskentelevät virkamiehet / viranhaltijat ja kun perustuslakivaliokunta on useita kertoja todennut henkilötietojen säilytysajat seikoiksi, joista on perustuslain mukaan säädettävä lailla ja sen, ettei henkilötietojen pysyvä säilyttäminen ole lähtökohtaisesti henkilötietojen suojan mukaista ja myös sen, että asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen, teknisluonteista avustamista lukuun ottamatta, on sellainen merkittävä hallintotehtävä, mikä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Edellä esitetyn perusteella arkistolaissa säädettävät velvoitteet voinevat koskea jatkossakin vain viranomaisia ja lailla tai lain nojalla julkista tehtävää suorittavia muita tahoja niiden suorittaessa laeissa tai lain nojalla niille annettuja tehtäviä ja ylläpitäessä niitä varten toimintojaan, joiden yhteydessä niille kertyy julkisuuslain 5 §:n mukaisia asiakirjoja, jos tarkoitus ei ole arkistolain uudistamisen yhteydessä muuttaa arkistoinnin kohteen määritelmää, eli julkisuuslakiin sisältyvää asiakirjan käsitettä.

Edellä esitetyn perusteella arkistolaki ja laki Kansallisarkistosta on sisällöltään ja soveltamisalaltaan ehdottomasti ja jopa ensisijaisesti yhdenmukaistettava myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679) ja sitä tarkentavan tietosuojalain (1050/2018) säännösten kanssa, koska EU-säädöksiä voidaan sellaisenaan soveltaa suomalaisessa oikeuskäytännössä ja koska suomalaisissa säädöksissä voidaan kansallinen sääntelyliikkumavaran puitteissa EU-säädösten mukaisin edellytyksin niiden sisältöä muuttamatta niiden soveltamista tarkentaa ja täsmentää ja koska EU-oikeuden tulkintavaikutus edellyttää tulkitsemaan kansallista oikeutta lainsovellustilanteessa EU-oikeuden kanssa aina yhteensopivalla tavalla.

Edellä esitetyn perusteella voitaneen myös todeta, että annettuja suomalaiselle lainsäätäjälle muuttamattomissa olevia ehtoja arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain uudistamisessa ovat EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja sen soveltamista jo tarkentava tietosuojalaki, joissa itseasiassa

on melko pitkälle määritelty myös Kansallisarkiston nykyiset ja tulevatkin tosiasialliset tehtävät yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta toteuttavana arkistona, minkä tehtävänä on julkisuus- ja arkistolakien soveltamisalojen yhtenevyyden takia arkistoida julkisuuslain 5:n mukaisia asiakirjoja silloin, kun asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen, teknisluonteista avustamista lukuun ottamatta, on perustuslakivaliokunnan tulkintojen mukaan sellainen merkittävä hallintotehtävä, mikä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Edellä esitetyn perusteella ongelmat säädösten tarvittavassa ja tarkoituksenmukaisessa yhteensovittamisessa alkavat ja suureksi osaksi myös johtuvat terminologista ongelmista arkistoinnin nykyisen kohteen määrittelevästä asiakirja-käsitteestä alkaen silloin, kun arkisto- ja Kansallisarkistoa koskevien lakien uudistamiselle annettuna ehtona pidettävässä EU-tietosuoja-asetuksessa määritellyn arkistoinnin kohteen ja asetuksen soveltamisalan mukaan kysymys on tiedosta ja tietojenkäsittelystä, millä asetuksessa tarkoitetaan automaattista tai manuaalista käsittelyä tietojen keräämisessä, tallentamisessa, järjestämisessä, jäsentämisessä, säilyttämisessä, muokkaamisessa tai muuttamisessa sekä tiedon hakua, kyselyä, käyttöä, luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville sekä tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista ja mitkä kaikki ovat tehtäviä, joita nykyisen

arkistolain mukaan tehdään viranomaisten arkistotoimessa ja laajemman käsitteen rajaamassa viranomaisen asiakirjahallinnossa, mitkä tehtävät nykyisen arkistolain 7 §:n mukaan on niiden vaatimusten huomioon ottamisen kautta yhdistettävä myös viranomaisen tietohallintoon, eli niihin tehtäviin viranomaisessa, joista yhden tai useamman viranomaisen muodostama tiedonhallintayksikkö vastaa.

Viranomaisen asiakirja on käsitteenä ongelmallinen myös sen vuoksi, että jo julkisuuslakia vuonna 1999 säädettyä on lain 5 §:ssä katsottu olevan tarpeen määritellä myös sellaiset viranomaisen hallussa olevat tiedot, mitkä eivät ole asiakirjoja ja joita ei siksi arkistoida ja liitetä viranomaisen arkistoon, mutta joille henkilötietoja sisältävinä on henkilötietojen tietojensuojaa koskevien säännösten mukaan kuitenkin määriteltävä niiden ensisijaisen käyttötarkoituksen mukainen säilytysaika, minkä jälkeen ne on välittömästi joko tuhottava tai siirrettävä yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta toteuttavaan arkistoon, mitä arkistoon siirtämistä ei voisi nykysäädösten voimassaollessa tehdä, jos kyseiset tiedot eivät ole asiakirjoja.

Viranomaisen asiakirja on käsitteenä osoittautunut ongelmalliseksi myös sen vuoksi, että se on johtanut ja sen voi odottaa jatkosakin johtavan lukuisiin julkisuus- ja arkistolain tulkintaongelmiin ja myös jo tapahtuneiden kaltaisiin pitkiin oikeuskäsittelyihin ja koska se potentiaalisesti ja suurella varmuudella myös tosiasiallisesti rajaa yleisöjulkisuuden ja tutkimuksen ulkopuolelle sellaisia viranomaisiin ja julkista tehtävää suorittaviin muihin tahoihin kertyviä tietoja, joihin voisi muutoin kohdistua sekä demokratialle ja viranomaisten toiminnan valvonnalle merkittävä yleisöjulkisuuden, että myös kyseisten tietojen arkistoinnin jälkeinen tieteellisen tutkimuksen intressi.

Viranomaisen asiakirja-käsitteen ongelmallisuus ilmenee myös voimassaolevien julkisuus- ja arkistolakien säätämisen jälkeen muihin säädöksiin ilmestyneistä ja viranomaisen asiakirjoja tosiasiallisesti tarkoittavista, mutta sen käsitteellistä soveltamista laajentamaan pyrkivistä ja käytännön soveltamistilanteissa hämäräksi jäävistä termeistä, kuten tiedonhallintalaissa käytetyistä termeistä tietoineisto, millä tarkoitetaan asiakirjoista ja muista vastaavista tiedoista

muodostuvaa tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvää tietokokonaisuutta sekä tietovarannosta, millä tarkoitetaan viranomaisen tehtävien hoidossa tai muussa toiminnassa käytettäviä tietoineistoja sisältävää kokonaisuutta, jota käsitellään tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti.

Miksi ei siis voitaisi säätää ja kansallista lainsäädäntöä näiltä osin muutenkin yhdenmukaistaa niin, että arkistolaki ja viranomaisen muutakin tietojenkäsittelyä koskevat säädökset koskevat käsitteenä rajallisen viranomaisen asiakirjan sijasta viranomaisen hallussa ja/tai määräysvallassa olevaa ja siten viranomaisen omistamaa tietoa niin, että arkistolaissa ja muissa säädöksissä säädettäisiin tietoon kohdistuvista erilaisista oikeuksista ja velvollisuuksista kokonaan siitä riippumatta, missä viranomaisen tehtävissä ja toiminnoissa se on kertynyt ja mihin muotoon tieto on tallennettu tai missä muodossa ja millä menettelyillä sitä tiedon elinkaaren aikana käsitellään.

Toinen merkitykseltään, soveltamisalaltaan ja kattavuudeltaan ongelmalliseksi osoittautunut termi on viranomainen silloin, kun käsite tulisi voida sovittaa mm. tiedonhallintalaissa tarkoitettun ja sen velvoitteiden toteuttamisesta vastaavan tiedonhallintayksikön käsitteeseen sekä henkilötietojen tietosuojaa koskevissa säädöksissä tarkoitettuun ja niiden mukaisten velvoitteiden, kuten henkilötietojen ensisijaisen käyttötarkoituksen mukaisen mukainen säilytys ja säilytysajan määrittäminen mukaan lukien, toteuttamisesta vastaavan rekisteripitäjän käsitteeseen ja myös nykyisen arkistolain mukaiseen ja poistettavaksi ehdotettuun ja arkistolain velvoitteiden toteuttamisesta nyt vastaavan arkistonmuodostajan käsitteeseen ja kun tosiasiaassa viranomaista tarkoittavien ja siihen viittaavien yhä hämärimmiksi merkitykseltään käyvien käsitteiden laajennuksia edelleen tarkoittaisi nyt lausuttavana olevaan lakiehdotukseen sisältyvä termi arkistotoimija.

Käsitteiden asiakirja ja viranomainen ongelmallisuus yhdistyy silloin, kun on toisiinsa vaikuttavien säädösten nojalla epäselvää, onko esimerkiksi jokin nykysäädösten mukaan asiakirjoiksi muutoin katsottavia tietoja toiminnassaan tosiasiallisesti kerryttävä organisaatio tai sen osa lainkaan

julkisuus- ja arkistolain tarkoittama viranomainen, kuten kunnille lakisääteiset vanhus- ja vammaisneuvostot ja nuorisovaltuustot tai ovatko viranomaisille tosiasiallisesti kertyvät ja asiakirjoiksi muutoin katsottavissa olevat tiedot lainkaan viranomaisen asiakirjoja, joiden säilytysajoista henkilötietoja sisältävinä perustuslakivaliokunnan tulkintojen mukaan tulisi säätää laeissa tai joiden arkistoinnista voisi määrätä Kansallisarkisto silloin, kun esimerkiksi ylimpien tuomioistuinten päätöksissä ja siten oikeuskäytännössä on todettu, etteivät jotkin viranomaisille tosiasiaa kertyvät asiakirjat ole lainkaan viranomaisen asiakirjoja, vaan yksityisiä ja yksityisen määrättävissä olevia asiakirjoja, kuten holhoustoimen asiakirjat.

Miksi ei siis voitaisi säätää ja kansallista lainsäädäntöä näiltä osin muutenkin yhdenmukaistaa niin, että arkistolaki ja viranomaisen muutakin tietojenkäsittelyä määrittävät säädökset koskevat käsitteinä hämäreiden muiden käsitteiden sijasta aina viranomaista ja nykysäädösten mukaisesti julkista tehtävää suorittavaa muuta tahoa ja asettavat niille tehtäviä ja niihin liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia suhteessa niiden hallussa ja/tai määräysvallassa olevaan ja siten niiden omistamaan tietoon varsinkin, kun asiakirjojen/tiedon vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen, teknisluonteista avustamista lukuun ottamatta, on perustuslakivaliokunnan tulkintojen mukaan sellainen merkittävä hallintotehtävä, mikä voidaan antaa vain viranomaiselle ja kun arkistolain kanssa soveltamisalaltaan yhtenevässä julkisuuslaissa on omaksuttu viranomaisten erillisyyperiaate, jonka mukaan viranomaiset ovat lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä.

Edellä esitetyn perusteella nyt lausuttavana olevassa luonnoksessa oleva arkistolakiin ehdotettu 6 § voisi olla yhtenä esimerkkinä kirjoitusasultaan seuraava:

6 §

Arkistotoimen piiriin kuuluu se tieto, mikä on saapunut viranomaiselle sen tehtävien johdosta tai syntynyt viranomaisen toiminnan yhteydessä.

Se tieto arkistoidaan, minkä arkistoinnista on laissa säädetty tai lain nojalla määrätty.

Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Ehdotetun arkistolain uudistamisen esitoiksi katsottavassa hallituksen esityksen luonnoksessa ja siinä mainituissa valmistelun taustamateriaaleissa korostetaan aivan oikein merkitykseltään positiivisiksi ja lainsäädäntötoimin edistettäviksi ja muutoinkin vääjäämättömiksi katsottaviksi ilmiöiksi yhteiskunnassa digitalisaatiota, sähköistä asiointia ja sen ympärille rakentuvaa sähköistä hallintoa sekä tiedonhallintalain vaatimusten mukaisesti viranomaisissa toteutettavaa sähköistä tiedonhallintaa ja sen sekä viranomaiselle kertyneen tiedon elinkaaren yhtenä osana myös tiedon sähköistä arkistointia.

Kun yhä uusilla teknisillä toteutustavoilla ja yhä uusilla aloilla ilmenevä ja yhä edelleen kiihtyvä digitalisaatio on ollut käynnissä jo useamman vuosikymmenen pituisen ajan, eikä sen loppua ole aikahorisontissa näkyvissä ja kun suurimmaksi osaksi tämän jo kuluneen digitalisaation ajan on ollut voimassa jo nykyisen arkistolain 7 §:n mukainen velvollisuus ottaa arkistotoimen vaatimukset huomioon arkistonmuodostajan tieto- ja asiakirjahallinnossa ilman, että säännökseen sisältyvä vaatimus olisi yleisesti johtanut siihen, että viranomaiset hankkiessaan ja ylläpitäessään sähköisiä tietojärjestelmiä tai toteuttaessaan henkilötietojen suojaa tai julkisuutta koskeviin säädöksiin sisältyviä käsittelemiensä tietojen kuvausvelvoitteita olisivat ottaneet huomioon ja määritelleet kyseisten tietojen säilytysajat tai niiden käytännön arkistoinnin tai tuhoamisen vaatimukset jo ennakolta.

Koska nykyisen arkistolain 7 §:n säännös ei ole ollut riittävä, niin riittävänä ei voida pitää myöskään ehdotettua muotoilua arkistolain 7 pykäläksi ja edellä esitetyn perusteella nyt lausuttavana olevassa luonnoksessa oleva arkistolakiin ehdotettu 7 § voisi olla kirjoitusasultaan seuraava:

Viranomaisten on huolehdittava arkistotoimen tehtävistä tietojen saatavuus, tietosuoja ja tietoturva huomioiden.

Viranomaisten on liitettävä arkistotoimi tietohallintoonsa osaksi tiedonhallintaansa ja tietojärjestelmien suunnittelua.

Kun henkilötietojen suoja koskevat säädökset edellyttävät henkilötietoja sisältävien tietojen ensisijaisen käyttötarkoituksen mukaisen säilytysajan määrittämistä jo ennen tietojen keräämistä ja kun valtaosa viranomaiselle kertyvästä tiedosta sisältää joko suoraan tai välillisesti yksilöiviä henkilötietoja ja kun henkilötietojen säilytysajoista on perustuslain mukaan säädettävä lailla ja kun tiedonhallintalainkin mukaan viranomaisen hallussa olevat tiedot on niiden ensisijaisen käyttötarkoituksen mukaisen säilytysajan päättymisen jälkeen joko välittömästi tuhottava tai siirrettävä arkistoon ja kun arkistolaitos / Kansallisarkisto ja sille seulontaesityksiä tekemään ehdotetut viranomaiset eivät voisi millään mahdollisilla nyt saatavissa olevilla resursseilla selviytyä jatkuvassa muutostilassa olevan julkisen hallinnon tietojen arvonmäärityksestä jo ennen tiedot kerryttävän operatiivisen, eli ensisijaisen käyttötarkoituksen mukaisen toiminnan alkamista sekä tietojen operatiivisen käsittelyn jälkeisestä niiden välittömästä tuhoamisesta tai arkistoon siirrosta, niin ehdotettu arkistolain 8 § on muotoilultaan epäonnistunut ja voisi siksi olla kirjoitusasultaan esimerkiksi seuraava:

Arkistotoimen tehtäviä on hoidettava suunnitelmallisesti tiedonhallintalaissa tarkoitettua viranomaisen tiedonhallintamallia hyväksi käyttäen ja viranomaisen on selvitettävä ja arvioitava tietojärjestelmänsä sekä niihin talletettujen tietojen merkitys ja käyttötarkoitus ja niiden mukainen tietojen säilytysaika ja säilytysajan päättymisen jälkeinen tietojen tuhoaminen tai arkistointi.

Viranomaisten on vastattava arkistotoimen tehtävistä, huolehdittava arkistoinnin kannalta tarpeellisten metatietojen keräämisestä ja liittamisestä arkistoitaviin tietoihin, määrättävä tietojen arkistoon siirron ajankohta, ylläpidettävä kuvauksia arkistointiin käytetyistä tietojärjestelmistä ja menetelmistä sekä luetteloita arkistoiduista tiedoista sekä säilytettävä arkistoitavia tietoja muuttumattomina, eheinä ja todistusvoimaisina.

Tietojen säilytysajoista ja arkistoinnista voidaan määrätä laeissa. Muiden kuin laeissa arkistoitavaksi säädettyjen tietojen arkistoinnista Kansallisarkistossa

määrää Kansallisarkisto tietojen kulttuurihistoriallisen arvon tai tietojen historiallisen tai muun tieteellisen tutkimuksen ja tilastoinnin tarpeiden ja viranomaisen sille tekemän arkistointiesityksen perusteella.

Tietojen arkistointia koskevaan Kansallisarkiston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallintolaissa (434/2003) säädettyssä järjestyksessä.

Kun tiedonhallintalain 4.2 §:n 1 kohdassa säädetään, että laeissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut on määrättävä ja 3 kohdassa, että henkilöstöllä on oltava riittävä tuntemus voimassa olevista tiedonhallintaa koskevista säädöksistä, määräyksistä ja tiedonhallintayksikön ohjeista, niin kyseiseen veloitteeseen sisältyy suoraan myös velvoite määrätä arkistotoimen tehtävistä niihin sisältyvine vastuineen ja tarvittavine asiantuntemuksineen ja jos erillistä nyt ehdotettua arkistolain 9 pykälän säännöstä katsotaan lainvalmistelun aikana tarvittavan, niin säännöksessä tulisi ottaa ensisijaisesti kantaa siihen tuleeko vastuuhenkilön toimia virkavastuulla, eli oltava virassa, jos tehtäviin sisältyy tosiasiallista julkisen vallan

käyttöä esim. tietojen säilytysaikojen määrittämisessä, tietojen tuhoamisessa tai arkistoon siirtämisessä tai tietojen luovuttamisesta päättämisessä.

Edellä esitetyn perusteella arkistolakiin ehdotettu 9 § voisi olla kirjoitusasultaan seuraava:

Viranomaisten on määrättävä arkistotoimen tehtävät ja vastuut ja jos tehtäviin sisältyy julkisen vallan käyttöä, on niistä vastaavan oltava virassa.

Koska tietojärjestelmällä voidaan määritelmällisesti tarkoittaa osistaan, kuten laitteista, ohjelmista, sovelluksista ja tiloista koostuvaa manuaalista ja/tai sähköistä järjestelmää jonkin tietojenkäsittelykokonaisuuden suorittamiseen jossakin tietojärjestelmää käyttävän organisaation toiminnassa ja/tai tehtävässä sekä tietojärjestelmän sisältämistä tiedoista ja niiden käsittelyn säännöistä, ohjeista ja resursseista koostuvaa kokonaisuutta ja koska tiedonhallintalain voimaantulon jälkeen ja julkistettujen Kansallisarkiston arkistoitavien tietojen vastaanottamista

koskevien periaatteiden mukaan viranomaisten on lähtökohtaisesti arkistoitava tietonsa ja myös ensisijaisesti luovutettava ne Kansallisarkistolle sähköisessä muodossa, niin ehdotettu arkistolain 10 § voisi olla kirjoitusasultaan seuraava:

Kansallisarkistosta annetun lain mukaista tehtävää suorittaessaan Kansallisarkistolle on sen tiedonsaantioikeuksien lisäksi tehtävän niin vaatiessa annettava pääsy viranomaisen käyttämiin tietojärjestelmiin ja toimitiloihin.

Koska muun muassa tiedonhallintalain säätämisen ja koko arkistolain uudistamisen lähtökohta ja tavoite on ollut edistää viranomaisten sähköistä hallintoa ja kaiken kattavaa tietojen elinkaaren aikaista sähköistä hallintoa ja käsittelyä sähköinen arkistointi mukaan lukien, niin epäonnistunut myös julkisen hallinnon kustannustehokkuuden ja julkisten varojen säästämisen näkökulmasta olisi lakiluonnoksessa ehdotetulla tavalla rajata Kansallisarkiston julkisin varoin ylläpitämän julkisen hallinnon yhteisen sähköisen arkistoinnin tietojärjestelmän ja sen käyttöä tukevien muiden, kuten arkistoitujen tietojen luettelointiin ja kuvaamisen käytettyjen järjestelmien käyttämiseen pääsyn ulkopuolelle tietojensa arkistointiin velvoitettuja viranomaisia tai muita julkista tehtävää suorittavia tahoja varsinkin, jos Kansallisarkistolla olisi saman aikainen tosiasiallinen oikeus määrätä kyseisille julkisin varoin ylläpidettyjen arkistoinnin järjestelmien käytön ulkopuolelle suljetuille organisaatiolle arkistointiin liittyviä tehtäviä määräämällä niiden tietoja arkistoitavaksi.

Käytännön viranomaistoiminnan näkökulmasta erittäin ongelmallinen on myös ehdotettu Kansallisarkiston oikeus rajata sille yksinoikeus päättää arkistoitavien tietojen arkistoon, eli lähtökohtaisesti sille itselleen siirtämisen ajankohdasta ja toteuttamistavasta kuultuaan arkistointiin velvollista viranomaista, minkä arkistointivelvollisuudesta Kansallisarkisto on voinut seulontapäätöksissään samanaikaisesti myös määrätä ja kun henkilötietojen suoja koskevat säädökset velvoittavat Kansallisarkiston arkistoitavaksi määräämien tietojen välittömään siirtämiseen arkistoon silloin, kun niiden ensisijaisen käyttötarkoituksen mukainen säilytysaika operatiivisessa tietojärjestelmässä on päättynyt.

Eli edellä esitetyn perusteella ongelmallinen ehdotettu säännös olisi myös henkilötietojen suoja koskevien säädösten ja tiedonhallintalain säännösten näkökulmasta, mitkä velvoittavat joko tuhoamaan tai välittömästi arkistoitamaan, eli siirtämään arkistoon ne tiedot, joiden ensisijaisen käyttötarkoituksen mukainen säilytysaika on päättynyt. Nykysäädösten voimassa ollessa ei siis voi olla mitään entisen kaltaista ”väliarkistoa”, minne operatiivisesta käytöstä poistetut tiedot siirrettäisiin niiden ensisijaisen käyttötarkoituksen mukaisen säilytysajan päättymisen jälkeen odottamaan niiden päätearkistoon siirtoa Kansallisarkiston myöhemmin päättämänä ajankohtana ja menettely voisi olla myös tällaisiin tietoihin kohdistuvien rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisen ja rekisteröidyn oikeussuojan kannalta hyvin riskialtista, kun ei olisi selvää, ovatko tiedon ensisijaisen käyttötarkoituksen mukaisessa operatiivisessa tietojenkäsittelyssä vai arkistossa.



Kyseistä julkishallinnon yhteisistä arkistointijärjestelmistä ulossulkemista ja samana aikaista tietojen arkistointitehtävään määrittämistä on vaikea perustella myöskään kunnallisen itsehallinnon perusteella ja vaikea sitä on sovittaa yhteen myöskään EU-tietosuoja-asetuksen mukaisesti Kansallisarkiston tosiasiallisiin nykyisiin tehtäviin yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta toteuttavana arkistona, mikä tehtävänä on nykyisten julkisuus- ja arkistolakien soveltamisalojen yhtenevyyden takia arkistoida julkisuuslain 5:n mukaisia asiakirjoja.

Edellä esitetyn perusteella arkistolakiin ehdotetun 14 §:n 1 ja 3 momentit voisivat olla kirjoitusasultaan seuraavat:

Viranomaisten on siirrettävä arkistoitavat tiedot ja niitä koskevat metatiedot sähköisessä muodossa Kansallisarkistolle. Kansallisarkisto määrää siirron teknisistä toteuttamistavoista.

- - -

Kansallisarkisto voi erillisen sopimuksen perusteella ottaa vastaan muiden kuin viranomaisten ennen tämän lain voimaan tuloa arkistoitavaksi tulevia tietoja ja niitä koskevia metatietoja. Muut kuin viranomaiset voivat siirtää Kansallisarkistolle tämän lain voimaantulon jälkeen arkistoitavat tiedot ja niitä koskevat metatiedot sähköisessä muodossa.

#### Muut toteuttamisvaihtoehdot

Edellä esitetyn perusteella selkeästi parempi vaihtoehto olisi sisällyttää viranomaisen ja julkista tehtävää hoitavien muiden tahojen tietojen arkistointia koskevat säännökset suoraan tiedonhallintalakiin (906/2019), jolloin ohjeistettujen lainvalmistelun yleisten tavoitteiden mukaisesti säädöksiä muutettaessa voitaisiin välttää monimutkaisiin tarkastelutilanteeseen joutumista niitä säädettäessä ja myöhemmin myös niitä sovellettaessa ja kun säädösten valmistelussa

on arvioitava tulevaisuutta ja sen tapahtumia niin tarkasti, kuin mahdollista ja pyrittävä säädösten soveltamisen yksinkertaisuuteen.

Viranomaistietojen hallinnoinnin, tietojen arkistointi mukaan lukien koskevien säädösten soveltamisen yksinkertaisuuteen voitaisiin pyrkiä myös harkitsemalla koko tiedonhallintaan vaikuttavan säädöskokonaisuuden kokonaisuudistusta, mikä voitaisiin rakentaa keskistetysti tiedonhallintalain sisälle ja vain välttämättömiltä osin sen ympärille muihin tarvittaviin säädöksiin silloin, kun esimerkiksi viranomaistietojen arkistointiin ja arkistotoimeen vaikuttavia

säännöksiä sisältynee tässä lausunnossa tehdyllä nopealla arvioinnilla ainakin seuraaviin säädöksiin:

- EU-tietosuoja- asetus (679/2016) 5, 15, 16, 18, 21, 25 ja 89 artiklat,
- tietosuojalaki (1050/2018) 31-32 §:t,

- julkisuuslaki (621/1994) 4-5, 13, 20, 22, 24 ja 27 §:t,
  - julkisuusasetus (1030/1999) 1 ja 4 - 8 §:t,
  - tiedonhallintalaki (906/2019) 2 - 5, 19, 21 ja 25-26 §:t,
  - asiointilaki (13/2003) 4, 9, 14 ja 21 §:t,
  - digipalvelulaki (306/2019) 5 §,
  - laki kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä (1433/2007) 2 - 9 ja 18 - 24 §:t,
- sekä joukko muita säädöksiä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon alalta:
- potilaslaki (785/1992) 12 - 13 b §:t,
  - potilasasiakirja-asetus (94/2022) 2, 5, 9 ja 23-24 §:t,
  - asiakaslaki (812/2000) 3, 14-14 a ja 25-26 §:t,
  - laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (254/2015) 2-3, 16 - 20 ja 21 - 27 §:t,
  - laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (784/2021) 2-9 ja 20 §:t.

Relevantti kysymys lienee esimerkiksi se, tarvitaanko ja mihin enää julkisuusasetusta säännöksineen?

Yksityiskohtaiset perustelut

Kommentit ja korjausehdotukset kuten edellä.

Lakiehdotukset

Kommentit ja korjausehdotukset kuten edellä.

Muut huomiot

Ei muita huomioita.

Porvoossa

16.5.2022

Timo Hänninen

Hänninen Timo  
Porvoon kaupunki - Porvoon kaupunki, hallintojohto, asiakirjahallinnon  
suunnittelija Timo Hänninen