

Asia: VN/23654/2021/

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Rovaniemen kaupunki kiittää opetus- ja kulttuuriministeriötä mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta.

Kaupunki pitää yleisesti ottaen hyvänä ja kannatettavana, että luonnos hallituksen esityksestä arkistointilaiksi on muotoiltu yhteentoimivaksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain kanssa. Kaupunki pitää kannatettavana, että arkistoitavien asiakirjojen arvonmäärittämissä kriteereillä tuodaan ylätasolla lakiin, sillä lakiin perustuviin kriteereihin nojaten henkilötietojen arkistointiin on käytettävissä tällöin paremmat ja yhdenmukaiset perusteet. Ehdotettu arkistointilaki edistää julkisen hallinnon sähköistä arkistointia. Kaupunki pitää kannatettavana, että kunnat siirtäisivät arkistoitavat asiakirjat Kansallisarkiston ylläpitämään kansalliseen arkistotietovarantoon tulevaisuudessa, mutta tällä hetkellä kaikilla kunnilla ei ole tähän vielä mahdollisuutta. Kaupunki pitää siten hyvänä, että laki on kuntia kohtaan enemminkin mahdollistava kuin velvoittava suhteessa sähköiseen arkistointiin kansalliseen arkistotietovarantoon.

Kaupunki kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin esitysluonnoksessa.

#### 3 § Määritelmät

Ehdotettavan lain 3 §:ssä on määritelty laissa käytetyt määritelmät, mutta tästä huolimatta lain muissa pykälissä esiintyy erinäisiä määritelmiä, kuten viranomaisen asiakirja (6 §), arvonmäärittäminen (8 §) ja yksityinen arkistoaineisto (16 §), joita ei ole määritelty 3 §:ssä. Kaupunki harkitsisi vaihtoehtoa, että määritelmät kuvataan yhtenäisesti 3 §:ssä eikä ripotellen pitkin lakia, kun laki kuitenkin sisältää

määritelmiä koskevan pykälän. Lisäksi kaupunki pitäisi tarpeellisena, että laissa määriteltäisiin myös mitä arkistoinnilla tarkoitetaan. Tämä ei kaupungin käsityksen mukaan ilmene selkeästi esitysluonnoksesta.

## 8 § Arvonmääritys

Ehdotettavan lain 8 §:ssä säädetään arkistoitavien asiakirjojen arvonmäärityksestä eli siitä, millä kriteereillä viranomaisen asiakirjoja valikoidaan arkistoitaviksi asiakirjoiksi. Vaikka pykälän tarkoitus on kaupungin mielestä hyvä, kaipaa se vielä täydennystä.

Ehdotettavan lain 1 §:ssä ansiokkaasti säädettäisiin, että lain tarkoituksena on varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön sekä tutkimuksellisesti arvokkaiden tietoaaineistojen säilyminen ja saatavuus. Ehdotettavan lain 8 §:n mukaan asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistollisen arvon määrittäminen tapahtuisi kuitenkin vain tutkimuksellisten tarpeiden perusteella. Arvonmäärityksen tulos ilmentää muun muassa henkilötietojen osalta niiden käsittelytarvetta yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa. Mikäli laissa ei säädetä siitä, että henkilötietoja sisältävien asiakirjojen ja tietoaaineistojen säilyttämisessä yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa tulisi ottaa huomioon myös kulttuuriperinnölliset tarpeet, voi tämä johtaa tilanteeseen, että kulttuuriperinnöllisiä arvoja ei voisi käyttää perusteena henkilötietojen arkistoinnille. Kaupunki pitää ehdottoman tärkeänä, että arvonmääritystä tulee tehdä tutkimuksellisten tarpeiden lisäksi myös kulttuuriperintöön liittyvien arvojen näkökulmasta, koska tutkimukselliset tarpeet eivät aina vastaa kulttuuriperinnöllisiä arvoja ja toisin päin.

Arvonmääritystä koskevassa pykälässä arvonmääritys ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen vastuulle eikä ehdotetussa laissa mainita kaupungin käsityksen mukaan lainkaan, että Kansallisarkisto tekisi myös arvonmääritystä. Lain 9 §:ssä säädettäisiin, että Kansallisarkisto päättäisi viranomaisten arkistoitavista asiakirjoista ja tietoaaineistoista, mutta että tämä päätös perustuisi 8 §:n mukaiseen arvonmääritykseen, jonka kyseisen pykälän mukaan tekisi yksinomaan viranomainen. Lain tarkoituksena mitä ilmeisemmin on, että Kansallisarkisto voisi viimekädessä päättää asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistoinnista toisin, kuin mitä viranomainen on arvonmäärityksen tuloksena esittänyt, sillä Kansallisarkisto toimisi arkistoinnin asiantuntijaviranomaisena. Mikäli lain muotoilu jätetään nyt ehdotetunlaiseksi, voi tämä johtaa tulkintaan, että Kansallisarkisto ei voisi osallistua arvonmääritykseen eikä päätyä arkistointia koskevassa päätöksessä muuhun lopputulokseen arvonmäärityksen tehneen viranomaisen kanssa, vaan että Kansallisarkisto voisi vain joko hyväksyä tai hylätä asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistoinnista tehdyn esityksen. Täten kaupunki pitää tärkeänä, että Kansallisarkiston rooli ja viimekäden toimivalta arvonmäärityksestä tulee kirjata selkeämmin lakiin. Lisäksi kaupunki kiinnittää huomiota siihen, että etenkin pienemmissä kunnissa ei välttämättä ole asiantuntemusta ja resursseja arvonmäärityksen tekemiseen, jolloin kunnat tulevat tarvitsemaan Kansallisarkistolta ohjausta ja yhteistyötä arvonmäärityksessä.

Kaupunki harkitsisi lisäksi sitä, että tulisiko arvonmääritystä koskevassa pykälässä mainita, että arvonmäärityksen kohteena ovat myös niin sanotusti tavallisia henkilötietoja sisältävät asiakirjat ja tietoaaineistot erityisiä henkilötietoryhmiä sisältävien asiakirjojen ja tietoaaineistojen lisäksi.

## 11 § Vastuu arkistoinnin toteuttamisesta ja ylläpidosta

Ehdotetun lain 11 §:n mukaan Kansallisarkisto voisi antaa tarkempia määräyksiä kyseisessä pykälässä säädettyjen tehtävien teknisistä toteuttamistavoista. Kyseisessä pykälässä säädetään muun muassa, että arkistoituja asiakirjoja on ylläpidettävä sellaisissa tiloissa, joissa asiakirjojen saatavuus, säilyminen ja turvallisuus voidaan varmistaa.

Kaupunki pitää tärkeänä, että Kansallisarkistolla olisi edelleen toimivalta määrätä millaisissa arkistotiloissa arkistoidut asiakirjat tulee säilyttää, vaikka nyt esitetyn lain keskiössä onkin sähköinen arkistointi. Kunnilla tulee olemaan vielä pitkään analogisia arkistoja, ja mikäli arkistotiloihin liittyvistä vaatimuksista ei ole pakottavasti määrätty, jää uusien arkistotilojen rakentaminen ja peruskorjaaminen todennäköisesti tekemättä riittävän turvallisella tavalla kustannusten vähentämiseksi. Vaikka ehdotetun lain 11 §:n mukaan Kansallisarkistolla olisi toimivalta antaa määräyksiä muun muassa asiakirjojen turvallisuuden varmistamisen teknisistä toteuttamistavoista, jättää esitys epäselväksi sen, voiko tämä toimivalta ulottua määräyksen antamiseen kokonaisten arkistotilojen rakentamisesta. Esitysluonnoksen sivuilla 57-58 Kansallisarkiston kyseiseen pykälään liittyvää määräysvaltaa perustellaan lähinnä tiedostomuodoista määräämisen osalta.

## 13 § Valtion viranomaisten asiakirjojen siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon

Esitysluonnoksessa tuodaan esiin useampaan otteeseen, että asiakirjojen ja tietoaineistojen, etenkin henkilötietoja sisältävien sellaisten, käsittely alkuperäisessä käyttötarkoituksessa ja arkistointitarkoituksessa voisi olla samanaikaista ja asian tueksi on esitetty kattavat perustelut. Ehdotetun lain 13 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 60 kuitenkin todetaan, että: ”Tiedonhallintalain 21 §:ssä tarkoitettu säilytysaika päättyisi asiakirjojen ja tietoaineistojen siirtämiseen.” Kohdassa viitataan valtion viranomaisten asiakirjojen siirtämiseen kansalliseen arkistotietovarantoon. Kaupunki kaipaa täsmennystä siihen, koskeeko tämä sama myös 14 §:ssä tarkoitettuja siirtoja. Kaupunki kaipaa täsmennystä myös siihen, voiko viranomaisen enää itse käsitellä siirrettyjä asiakirjoja ja tietoaineistoja alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, jos niiden säilytysaika alkuperäisessä käyttötarkoituksessa katsotaan päättyneeksi niiden siirtoon kansalliseen arkistotietovarantoon. Mikäli tulkinta on, että alkuperäinen käsittely päättyy kokonaan siirtoon, pitää kaupunki kuntien näkökulmasta 14 §:ää ja 21 §:ää keskenään hieman vaikeasti tulkittavina, koska toisaalta jos kunta siirtäisi arkistoitavia asiakirjoja kansalliseen arkistotietovarantoon lain 14 §:n perusteella niiden käsittely alkuperäisessä käyttötarkoituksessa päättyisi, mutta jos siirto tehtäisiin 21 §:n mukaisen sopimuksen perusteella se jatkuisi.

Selvyyden vuoksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 21 §:ää pitäisi kaupungin näkemyksen mukaan myös muuttaa siten, että kyseisessä laissa ilmaistaisiin, että asiakirjojen ja tietoaineistojen arkistointi voidaan toteuttaa arkistointilaissa säädetyn mukaisesti, vaikka asiakirjoilla ja tietoaineistoilla olisi tiedonhallintalain 21 §:n mukaista säilytysaikaa yhä jäljellä, mikäli tämä on arkistointilain tarkoitus.

## 25 § Voimaantulo

Esitysluonnoksen 25 §:ssä todetaan, että: ”Kansallisarkiston arkistolain (831/1994) nojalla antamat määräykset ja päätökset jäävät voimaan siltä osin kuin ne eivät ole ristiriidassa tämän lain kanssa.” Kaupungin näkemyksen mukaan ilmaisu, siltä osin kuin ne eivät ole ristiriidassa tämän lain kanssa, on melko vaarallinen. Ensinnäkin sen takia, että laissa ei ole säädetty kuka tällaisen tulkinnan ristiriidasta voi tehdä. Viranomaiset voivat ehdotetun lainkohdan perusteella tulkita kukin omalla tavallaan, että jokin aiempi Kansallisarkiston seulontapäätös ei olisi enää voimassa, mikäli viranomainen esimerkiksi katsoo, että päätöksissä ei ole huomioitu henkilötietojen suojaa uuden lain edellyttämällä tavalla. Tämä voisi aiheuttaa ei toivottuja seurauksia kulttuuriperinnön kannalta ja tutkimuksellisesti arvokkaiden jo arkistoitavaksi päätettyjen asiakirjojen säilyvyyden kannalta, sillä uuden arkistointilain tulkinnan vuoksi viranomaiset saattaisivat pahimmassa tapauksessa omatoimisesti tuhota arkistoituja asiakirjoja sen perusteella, että ne katsovat niiden arkistoinnin olevan ristiriidassa uuden arkistointilain kanssa. Vanhemmissa Kansallisarkiston seulontapäätöksissä ei ole samalla tapaa huomioitu henkilötietojen suoja, kuin mitä uudemmissa seulontapäätöksissä on, minkä vuoksi esimerkiksi tuomioistuimessa voitaisiin tulla johtopäätökseen, että mikään Kansallisarkiston aiemmin tekemä seulontapäätös ei ole voimassa, koska arvonmääritystä ei ole tehty uuden lain 8 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Lisäksi kaupunki näkisi tarpeellisena, että myös aiempaa arkistolakia edeltäneet seulontapäätökset jäisivät edelleen voimaan, kuten vuoden 1989 kunnallisten asiakirjojen hävittämistä koskeva päätös, koska seulontapäätöksiä tyypillisesti sovelletaan niitä koskevana ajankohtana muodostuneisiin asiakirjoihin. Kunnissa vuoden 1994 arkistolain perusteella tehdyt seulontapäätökset koskevat pääasiassa 2000-luvun alusta alkaen muodostuneita asiakirjoja. Mikäli esimerkiksi vuoden 1989 valtion arkiston seulontapäätös ei jäisi voimaan, joutuvat kunnat erikoiseen tilanteeseen, jossa on epäselvää, onko yksikään kuntien hallussa oleva asiakirja, joka on muodostunut ennen vuotta 2000, arkistoitava asiakirja.

## Kansallisen arkistotietovarannon tallennustila

Esitysluonnoksen sivulla 26 todetaan, että: ”Kansallisarkiston esittämä arvio vuoden 2029 aineistomäärästä on maksimissaan 200 teratavua.” Kaupunki pitää esitettyä arviota alimitoitettuna tai mikäli aineistoa ollaan ottamassa kansalliseen arkistotietovarantoon vain tämän verran vastaan vuoden 2029 loppuun mennessä, jää arkistotietovarannon käytön laajentaminen kunnissa kyseisellä aikavälillä vähäiseksi.

Kaupungin arvion mukaan n. 50 000 asukkaan kunnissa rakennusvalvontaviranomaisilla on kullakin noin 500 hyllymetrin arkistot rakennusvalvonnan lupa-akteja. Näistä lupa-akteista arkistoitavia asiakirjoja ovat muun muassa pääpiirustukset Kansallisarkiston edeltäjäorganisaatioiden päätösten (Valtionarkiston päätös kunnallisten asiakirjojen hävittämisestä 1989 Osa 4 ja AL 11665/07.01.01.03.01/2008) mukaisesti. Jos arvioidaan, että rakennusvalvonnan arkiston asiakirjoista noin kolmasosa olisi pääpiirustuksia ja mikäli ne digitoidaan Kansallisarkiston nykyisillä digitointimääräyksillä (KA/20919/30.01.00/2024), veisivät n. 50 000 asukkaan kunnassa nämä digitoidut asiakirjat tallennustilaa kaupungin arvion mukaan noin 15-20 teratavun edestä. Tästä seuraa, että kansalliseen arkistotietovarantoon ei olisi Kansallisarkiston tekemien laskelmien

perusteella mahdollista siirtää ainakaan 2020-luvulla kuntien takautuvasti digitoituja asiakirjoja suuressa määrin.

### Rekisteröidyn oikeuksista poikkeaminen

Ehdotuksessa arkistointilain ei ole kaupungin käsityksen mukaan ehdotettu säädettäväksi siitä, sovelletaanko kansalliseen arkistotietovarantoon arkistoitujen henkilötietojen käsittelyyn Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 3 kohdan mahdollistamia poikkeuksia rekisteröidyn 15-16 ja 18-21 artiklojen mukaisesti oikeuksiin.

Kansallisen tietosuojalain 32 §:ssä säädetään, että edellä tarkoitetuista oikeuksista voidaan poiketa, kun henkilötietoja käsitellään yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti tai tietosuojalain 4 §:n 4 kohdassa tarkoitettuna mukaisesti, mikä mahdollistaa oikeuksista poikkeamisen tietyissä rajatuissa käsittelytoimissa silloin, kun henkilötietoja käsitellään yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti arkistointitarkoituksessa. Tietosuojalain perusteella on kuitenkin epäselvää, miltä osin näistä oikeuksista tullaan poikkeamaan kansallisessa arkistotietovarannossa ja ovatko poikkeukset tapauskohtaisia.

Kaupunki kehottaa arkistointilain tulkinnan selkeyden ja rekisteröityjen oikeuksien selkeyden vuoksi harkitsemaan, tulisiko arkistointilain itsessään säätää mitä poikkeuksia rekisteröidyn oikeuksiin sovelletaan henkilötietojen käsittelyssä kansallisessa arkistotietovarannossa olevien henkilötietojen osalta. Lain 19 §:ssä ehdotetaan kuitenkin säädettävän täsmällisesti poikkeuksesta yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaan.

### Muut huomiot

Esitysluonnoksen sivulla 51 lukee, että: ”Toiminnan kohteita ovat yhteiskunnalliset toimijat eli luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, (luonnon)ympäristö ja rakennettu infrastruktuuri.” Esitysluonnoksesta saa käsityksen, että rakennetulla infrastruktuurilla viitataan rakennettuun ympäristöön kokonaisuudessaan eikä pelkästään esimerkiksi liikenneinfrastruktuuriin. Kaupunki harkitsisi käsitteen tarkentamista, koska hallituksen esityksellä on oikeuslähteen asema ja käsitteellä infrastruktuuri voi olla merkitystä arvonnäytystä koskevan pykälän tulkintaan sitä supistavassa mielessä.

Esitysluonnoksen sivulla 75 lukee, että: ”Arkistointilain ehdotuksessa ei esitetä muutoksia salassapitosäännöksiin eikä tulkita niitä suppeasti.” Pitäisikö lauseen muodon olla, että eikä tulkita niitä laajentavasti, koska julkisuuslain salassapitosäännöksiä olisi tulkittava suppeasti ja nyt esitysluonnos antaa ymmärtää, että niitä ei tulkittaisi suppeasti.

Esitysluonnoksen 24 §:ssä todetaan, että: ”Tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua.” Onko parempi määrittely, että tämän lain nojalla annettuun päätökseen saa vaatia oikaisua? Laissa viitataan kuitenkin kahteen erilaiseen Kansallisarkiston päätökseen.

Arkistolaissa on aiemmin säädetty, että asiakirjojen säilytysaikojen määrittäminen on arkistonmuodostajan tehtävä. Tiedonhallintalain 21 §:ssä ei ole säädetty, kenen tehtävä kyseisen lain 21 §:n mukainen säilytysaikojen määrittäminen on. Lain esitöiden perusteella pykälä on tarkoitettu säädettäväksi siten, että siinä ei määritellä tahoja, jotka määrittää säilytysajat. Koska arkistointilaista poistuu kokonaan sellaiset asiat, jotka koskevat säilytysaikojen määrittämistä asiakirjojen ja tietojen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Tulisiko nyt arkistointilain säätämisen yhteydessä tiedonhallintalakia muuttaa siten, että sen 21 §:ssä määriteltäisiin, että viranomainen määrittää asiakirjojen ja tietoaineistojen säilytysajat.

Mustapää Max  
Rovaniemen kaupunki