

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**

SASKY koulutuskuntayhtymä lausuu luonnoksesta seuraavaa:

Keskeisissä ehdotuksissa laki arkistotoimen muuttamisesta § 6 käytetään termiä ”arkistonmuodostaja”. Hallituksen esityksessä todetaan myöhemmin, että arkistonmuodostaja-termi korvataan arkistotoimija-termillä. Tekstissä tulisi alusta alkaen todeta, että arkistonmuodostaja-termistä luovutaan ja sen sijaan käytetään termiä arkistotoimija.

10 § Kansallisarkiston arviointitehtävien osalta epäselväksi jää, voidaanko arviointitehtävän suorituksen tuloksissa antaa oikeudellisesti sitovia huomautuksia tai kehotuksia.

21 § säädettäisiin muutoksenhakekeinoista kansallisarkiston 5 luvun nojalla tekemiin päätöksiin. Pidämme tätä hyvänä, koska tämä yhdenmukaistaa hallinnon oikeussuojakeinoja.

Laki kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta

2 a § Epäselväksi jää, viittaako Kansallisarkiston tehtäväksi määritelty sähköinen arkisto vain Kansallisarkiston omaan sähköiseen arkistoon vai sähköiseen arkistoon laajemmin.

Vaikutukset, taloudelliset vaikutukset, kunnat

Lakiesityksen tavoitteena on tukea Kansallisarkiston keskitetyn sähköisen arkistoinnin palvelun laajempaa käyttöönottoa kunnissa. Tämä on merkittävä muutos nykytilaan: kunnat ja kuntayhtymät ovat hankkineet sähköisen arkistoinnin järjestelmiä ja luoneet omat tiedonohjaussuunnitelmat, jotka eivät ehkä kaikilta osin ole yhteensopivia Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin kanssa.

Koska kansallisissa tietovarannoissa ei ole olemassa olevia rajapintoja kuntien omiin säilytys- ja arkistointipalveluihin, tämä edellyttää järjestelmätoimittajien kytkemistä mukaan työhön.

Luonnoksessa mainitaan, että keskitetty arkistointipalvelu saattaa tuottaa kustannussäästöjä, mutta näkemyksemme mukaan tästä ei ole mitään varmuutta.

Lisäksi todetaan, että ”arkistoinnin ja tiedonhallintamenetelmien kirjo ja erilaiset toimintatavat ovatkin tärkeimpiä syitä sille, miksi keskitetty ohjaus ja keskitetyt palvelut edistävät tietojen laatua ja yhteen toimivuutta”. Tämä olisi pitänyt tehdä aikaisemmin jo siinä vaiheessa, kun järjestelmiä alettiin ottaa käyttöön tiedonhallintalain 19 §:n velvoitteiden täyttämiseksi.

Viranomaisten toimintaan kohdistuvat vaikutukset

”Laissa annettava arkistotoimen ohjaus luo edellytykset hallita tiedon elinkaarta kokonaisuutena ja tekee arkistoinnin sääntelystä ymmärrettävää ja yhteen toimivaa.”

Tämä on kannatettava tavoite, nykytila on hyvin sekava. Etenkin ohjeistus lainsäädännön velvoitteiden toteuttamiseksi tulee liian usein niin myöhään, että sitä ei pystytä huomioimaan tietojärjestelmien toiminnallisuuksissa.

”Kriteereitä päätöksille ovat etenkin tehtävän merkittävyys, toimintaympäristöön ja toimintaprosessiin liittyvät tekijät sekä tietosisältöön ja käyttötarpeisiin liittyvät tekijät.” Hallituksen esityksessä tulisi antaa näistä esimerkkejä tai muulla tavoin selventää, mitä nämä konkreettisesti tarkoittavat. Tämä on lain soveltamisen kannalta tärkeää.

”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.”

Näemme tämän selkiyttävän nykytilannetta.

#### Tekniset vaikutukset

”Kansallisarkiston määräysvalta keskittyy jatkossa arkistoinnin kannalta keskeisiin teknisiin vaatimuksiin, esimerkiksi rekisteröinnin ja luetteloinnin sijaan arkistoinnin metatietoihin.” Tämä selkeyttää nykytilannetta toimivallan osalta. On kuitenkin huomattava, että metatietojen muodostumisessa rekisteröintivaihe on keskeinen, koska useat metatiedot annetaan rekisteröintiä tehtäessä.

”Näiden vaatimusten perusteella arkistoinnin metatietovaatimukset on huomioitu keskeisiltä osin tietojärjestelmissä jo tällä hetkellä.”

Näkemyksemme mukaan tämä ei kaikilta osin pidä paikkaansa, sillä SÄHKE2-suosituksenkin mukaisissa järjestelmissä ei aina pystytä erottelemaan TihL 26 §:n mukaisia tietoja.

”Tarkempien muotoa koskevien määräysten antamisessa tulee huomioida, että muoto on saatavuuden ja asiakirjan käytettävyyden kannalta hyvä.” Myös saavutettavuuden vaatimukset tulisi huomioida, sillä saavutettavuuden toteuttaminen jälkikäteen on työlästä. Saavutettava arkistomuoto on myös perusoikeuskysymys. Mitä enemmän arkistointi muuttuu digitaalseksi, sitä tärkeämpää on, että digitaalinen muoto tukee myös saavutettavuutta. Aineiston hankkiminen saavutettavassa muodossa tietopyyntönä erillisellä pyynnöllä on yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista ja vähintäänkin hankalaa.

”Suunnitteluvollisuutta myös täsmennettäisiin suhteessa tiedonhallintalakiin.”

Päällekkäisten veloitteiden välttämisen lisäksi on varmistettava, että arkistolain ja muun lainsäädännön veloitteet eivät ole ristiriidassa keskenään.

#### Tiedonhallintalain mukaiset vaikutusten arvioinnit

”Riskinä on myös, että aineistoja siirtävä viranomaisen merkitsee salassapitoa tai henkilötietoluonnetta osoittavat metatiedot aineistolle puutteellisesti.”

Lähes kaikki viranomaisen materiaali sisältää henkilötietoja, vähintäänkin nimiä, esim. pöytäkirjoissa kokouksen osallistujat. Tällaisille kaikkia organisaatioita koskeville tilanteille olisi hyvä saada ohjeet oikeista metatiedoista, jolloin materiaali olisi yhteneväistä. Yhtenäinen ohjeistus edistäisi myös viranomaisten tehokasta ja tuloksellista toimintaa, kun samoja kysymyksiä ei pohdita erikseen organisaatioissa.

## Toiminnalliset vaikutukset

”Nykyisiä tietojen käyttöön antamisen prosesseja tulisi kehittää merkittävästi, sillä katseluyhteyksien mahdollistama sähköinen asiointi olisi merkittävä parannus nykytilanteeseen.” Tämänkin vuoksi saavutettavuus olisi huomioitava.

## Muut yhteiskunnalliset vaikutukset, vaikutukset tutkijoille ja tieteelle

”Arkistoitavista aineistoista ei lähtökohtaisesti voi poistaa henkilötietoja, koska aineistojen on oltava muuttamattomassa muodossa ja aineistojen tieteellinen tai oikeudellinen todistusvoimaisuus ei saa kyseenalaistua.”

Onko henkilötietojen oletusarvoinen säilyttäminen yhteensopivaa TsA 89 artiklan kanssa?

”Kansallisarkisto voi avata katseluyhteyden yleisessä tietoverkossa yleisölle sellaisiin asiakirjoihin ja tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla on tiedonsaantioikeus.”

Myös tämän osalta saavutettavuus tulee huomioida.

## Vaikutukset kansalaisille

”Ehdotettu sääntely helpottaa suuren yleisön arkistotiedon saantia ja saatavuutta huomattavasti. Asiakirjojen saatavuus arkistoitunakin julkisuuslain mukaisesti kasvattaa osaltaan yhteiskunnan luottamus pääomaa ja osallisuutta.”

Yhdenvertainen osallistuminen edellyttää, että saavutettavuus huomioidaan arkistoitavien aineistojen formaateissa. Saavutettavuutta ei ole hallituksen esityksessä huomioitu lainkaan. Kuten hieman myöhemmin todetaan, saatavuudella on myös oikeusturvaa parantava vaikutus. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että puutteet saavutettavuudessa eivät aseta kansalaisia tosiasiallisesti eriarvoiseen asemaan.

”Kansallisarkiston seulontapäätöksen kriteerit otetaan lakiehdotukseen.”

Kriteerien sisältöä olisi avattava enemmän, mieluiten itse lakitekstissä, mutta vähintään lain esitöissä.

## Säännöskohtaiset perustelut, Laki arkistotoimen muuttamisesta

1 a § ”Pysyvä säilyttäminen eroaa arkistoitavasta aineistosta etenkin siten, ettei sitä välttämättä siirretä Kansallisarkistolle, vaan säilytettäisiin tiedonhallintayksiköissä pysyvästi. Säilytyksen varmistamiseksi pitkällä ajanjaksolla tällaistenkin asiakirjojen säilytys Kansallisarkiston pitkäaikaissäilytyksen järjestelmässä voi kuitenkin olla kustannustehokasta ja helpoin tapa varmistaa säilytys ja käytettävyys.”

Tämä edellyttää selkeää ohjeistusta siitä, mikä pysyvästi säilytettävä aineisto täyttää myös arkistoitavan aineiston kriteerit. Miten tällaisen aineiston tallennus toteutetaan niin, että aineisto on helposti käytettävissä ja samalla arkistoinnille asetetut vaatimukset täyttyvät?

### 2 a §

”Pykälän a-kohdan mukaan arkistointi olisi asiakirjojen kuvailemista arkistoitavaan tietovarantoon ja tämän säilyttämistä eheänä, luottamuksellisena ja todistusvoimaisena saatavuuden takaavin keinoin.” Mitä luottamuksellisuudella tarkoitetaan? Yleiskielessä sana viittaa salassapitioon. Tiedonhallintalain 19 §:ssä käytetään sanaparia ”eheys ja luotettavuus”. Tulkintaongelmien välttämiseksi olisi hyvä käyttää samoja ilmaisuja, mikäli tarkoitetaan samaa asiaa.

”Arkistometatietojen tarkempi sisältö olisi tapauskohtaista, niiden muodistamista ja sisältöä ohjaisi Kansallisarkisto määräyksin sekä arkistotoimijat tarpeidensa taikka lain perusteella.” Metatietojen vähimmäisvaatimukset tulee määritellä pian, koska niiden muuttaminen jälkikäteen on työlästä eikä arkistotoimijoilla ole tähän resursseja. Tämä on myös tärkeää asianhallinta- ja arkistointijärjestelmien kehittäjille, jotta järjestelmäkehityksessä voidaan vastata lain vaatimuksiin.

”Arkistolain piiriin kuuluvien arkistotoimijoiden tehtävänä on siis määritellä säilytysajat. Henkilötietojen osalta säilytysaikojen määrittelyvastuu on kuitenkin tietosuoja-asetuksen mukaan rekisterinpitäjällä.” Tarvitaan yhtenäisiä ohjeistuksia säilytysajoista. Niukkojen resurssien vuoksi ei ole järkevää tehdä samaa työtä jokaisessa organisaatiossa erikseen, vaan laatia viranomaisia varten yhtenäiset ohjeet säilytysajoista. Tämä työ on käynnistetty ja se olisi saatettava päätökseen pikaisesti. Säilytysaikaohjeet/suositukset pitäisi olla käytettävissä samaan aikaan arkistolain voimaantulon kanssa.

”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.”

Yhtenäiset ohjeet näiden kriteerien varmistamisesta ovat tarpeen niin, että ne on helppo huomioida tietojärjestelmiä hankittaessa.

Arkistotoimi ja sen järjestäminen

6 §

”Arkistoon liittäminen tällaisessa tarkoituksessa on poikkeuksellista ja tulisi tapahtua

vain julkisuusperiaatteen mukaisesti ja asiakirjoille, joille on tunnistettu arkistollinen arvo eli tarve liittää arkistoon.”

Arkistollinen arvo voi ilmetä vastan ajan kuluessa. Tarvittaisiin esimerkkejä tällaisesta aineistosta, jotta arkistotoimija pystyy ohjeistamaan henkilöstöä aineistojen säilyttämisestä mahdollista arkistointia varten.

”Arkistoitavista asiakirjoista on perusteltua myös säätää siksi, että asiakirjojen

arkistoinnissa on erotettava 6.1 §:n, kaikkia asiakirjoja koskeva arkistoon kuuluminen,

joka tarkoittaa asiakirjojen säilytysaikojen määrittelyä ja niiden kuvaamista arkistointia koskevassa suunnitelmassa, sekä varsinainen arkistointi, joka tapahtuu vain Kansallisarkiston päättämiin tai laissa säädettyihin asiakirjoihin.”

Arkistotoimeen kuuluvat asiakirjat vs. arkistoivat asiakirjat eivät ole itsestään selvästi eri asioita. Pitäisikö nämä lisätä 2 a §:ään, jossa määritellään termit ja käsitteet?

”Tulisikin kyetä erottamaan, onko näissä säädöksissä asiakirja tarkoitettu arkistoitavaksi arkistoinnin näkökulmasta vai säilytettäväksi pysyvästi alkuperäisessä tarkoituksessa, vaikka käytettytermi, pysyvä säilyttäminen, olisikin sama.”

Lainsäädäntö tulisi tarkistaa tältä osin pikaisesti ja antaa ohjeet tulkintaan, jotta eri arkistotoimijat eivät tulkitse pysyvää säilyttämistä eri tavoin.

8 §

”Suosituksessa määriteltävä tiedonohjaussuunnitelman rakenne ja sen pakolliset metatiedot täyttävät Kansallisarkiston SÄHKE2-normin vaatimukset.”

Näkemyksemme mukaan lainsäädännössä normi tarkoittaa lain säädöstä. Sähke2 on kuitenkin vain ohje ja suositus, eikä oikeudellisesti velvoittava.

”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.”

Sähke2-ohjeen tilalle tarvitaan pikaisesti ajantasaiset ohjeet siitä, mitä metatietoja ja muita vaatimuksia Kansallisarkisto edellyttää vastaanotettavalta aineistolta. Käytännössä tulevaisuudessa kaikkien arkistotoimijoiden on varauduttava aineiston siirtämiseen Kansallisarkistoon.

”Laadukas metatietotyö korostuu aikojen saatossa, kunorganisaatiot, tehtävät ja yhteiskunta muuttuvat. Ilman kuvailutietoja ei asiakirjalla ole välttämättä

enää arvoa tai sen löydettävyyttä ja käytettävyys heikkenee merkittävästi.”

Tämä ei ole mahdollista, jos käytetty järjestelmä ei tue uusia vaatimuksia.

”Kuvauksen tai luettelon ylläpito arkistotiloissa ja tietojärjestelmissä arkistoiduista asiakirjoista olisi sellaisenaan uusi.”

Muutettu laki toisi arkistotoimijoille uusia tehtäviä, kuten arkistoiduista asiakirjoista pidettävä luettelo. Uusien tehtävien säätämiseen olisi suhtauduttava pidättyvästi, koska arkistotoimijoiden henkilö- ja järjestelmäresurssit eivät tule lisääntymään.

”Arvonmäärityksessä voidaan toisaalta myös arvioida, onko arkistoinnin tarkoitus saavutettavissa esimerkiksi anonymisoiduin tai pseudonymisoiduin tiedoin.”

Olemme jo aiemmin kommentoineet perusteluissa olevaa mainintaa, että lähtökohtaisesti henkilötiedot säilytetään. Perustelut ovat tältä osin hieman ristiriitaiset. Tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki nähdäksemme edellyttävät, että arvonmäärityksessä arvioidaan mahdollisuus anonymisointiin tai pseudonymisointiin. Anonymisointi ja pseudonymisointia ovat pikemmin oletusarvot ja henkilötietojen säilyttäminen poikkeus.

Henkilötietojen arkistoinnin arviointi on kuitenkin kuvattu seuraavissa kappaleissa, joten tässä kohdin voisi vain todeta, että ”Arvonmäärityksessä on arvioitava, onko arkistoinnin tarkoitus saavutettavissa esimerkiksi anonymisoiduin tai pseudonymisoiduin tiedoin.”

”Seulontapäätöksiä tulee voida antaa tehokkuuden nimissä laajoillekin tietoineistoille ja sellaisia asiakirjatyyppisiä 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.”

Pidämme tätä lausumaa erittäin hyvänä.

#### 9 §

Tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on (esimerkiksi) määritelty tässä ja muussa laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut, ajantasaiset ohjeet tietoaineistojen käsittelystä ja tarjolla alan koulutusta. Arkistoinninkin järjestäminen on viimekädessä johdon vastuulla. Arkistointi on osa tiedonhallintaa.”

Etenkin pienten arkistotoimijoiden voi olla vaikeaa löytää riittävän osaavaa henkilöstöä arkistoinnista vastaamaan lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla. Arkistoinnin asianmukainen hoitaminen on tärkeää, mutta velvoitteiden olisi oltava sellaisia, että kaikilla toimijoilla, esim. pienillä kunnilla, on tosiasialliset mahdollisuudet selvittää velvoitteista.

#### 10 §

”Kansallisarkiston tarkastusoikeudesta luovuttaisiin.”

Pidämme tätä hyvänä, mutta eroaako vanha tarkastus juurikaan uudesta arviointitehtävästä?

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

Mihin laatimisella viitataan? Kansallisarkistollakaan ei enää olisi toimivaltaa määrätä asiakirjojen rekisteröinnistä, joka kuuluu asiakirjojen laatimiseen. Toisaalta tiedonhallintalaissa on määräykset asiakirjojen laatimisen yhteydessä annettavista pakollisista metatiedoista. Kts s. 12 "11§:ssä säädettäisiin...arkistoinnin keskeisistä vaatimuksista asiakirjojen laatimisen sijasta." Tarkoittaako myöhemmissä pykälissä oleva määräysvalta metatiedoista asiakirjojen laatimista?

#### 11 §

Kansallisarkiston määräysvallan tarkentaminen on hyvä asia, nykytilanne on ollut liian epäselvä. Lain perusteluissa voisi selventää, tuleeko "teknisiä vaatimuksia" tulkita suppeasti, sillä teknisten vaatimusten täyttäminen voi joissakin tilanteissa edellyttää tietynlaista asiakirjan rekisteröintiä.

#### 14 a §

”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 digitoidut tiedot tulee kuitenkin viimeistään arkistointivaiheessa muuttaa arkistomuotoon.”

Moninkertaisen työn välttämiseksi Kansallisarkiston pitäisi määritellä pikaisesti arkistokelpoisen digitoinnin vaatimukset.

”Säännös vastaisi pitkälti nykytilaa, mutta sillä poistettaisiin Kansallisarkistolta määräysvalta, joka koskee sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen hävittämistä.”

Pidämme tätä hyvänä.

16 §

”Metatietoja koskevaa ohjausta voidaan tehdä yhteistyössä tiedonhallintalautakunnan kanssa yhteen sovittaen arkistoinnin ja tiedonhallinnan näkökulmia.”

Tämä on välttämätöntä, jotta arkistotoimijat pystyvät täyttämään kaikkien lakien velvoitteet ja jottei syntyisi tilanteita, joissa arkistolain ja tiedonhallintalain määräykset ovat ristiriidassa.

21 b §

”Kuntien näkökulmasta aineiston toimiva katselu- ja selailuominaisuus olisi erittäin tärkeää eikä aineistojen haku voi perustua vain Kansallisarkiston tarjoaman tietopalvelun ja erikseen lähetettävien tietopyyntöjen varaan.”

Pidämme tätä tärkeänä huomiona.

Kakkuri Anja  
SASKY koulutuskuntayhtymä