

Asia: VN/23654/2021/

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

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Yleiset huomiot

Salon kaupunki kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto koskien uutta arkistolakia ja siihen liittyviä muutoksia tiedonhallintalakiin. Uusi arkistolaki on tarpeellinen ja odotettu. Lakiesityksen tavoite yhdenmukaistaa arkistolainsäädäntöä muun asiakirjojen julkisuutta, tiedonhallintaa ja tietosuojaa koskevan lainsäädännön kanssa, on kannatettava.

Esityksessä on käyty laaja-alaisesti läpi asiakirjahallintoon, arkistointiin ja tiedonhallintaan tällä hetkellä vaikuttavien lakien yhteensovittamistarpeita. Tiedonhallintalaki on asiakokonaisuuden yleislaki ja nyt esitettävä uusi arkistolaki on aiempaa selkeämmin ainoastaan arkistointiin keskittyvä

erityislaki, arkistoinnin tarkoittaessa Suomen aiemmasta käytännöstä poikkeavasti säilytysajan jälkeistä toimenpidettä, joka koskee ainoastaan

niitä asiakirjoja ja tietoaineistoja, jotka Kansallisarkisto on määrännyt pysyvään säilytykseen. Tämä on keskeinen käsitteellinen muutos, jota ei kuitenkaan huomioida systemaattisesti läpi lakiesityksen.

Lakiesityksen perusteluissa kappaleessa 2.1. todetaan, että arkistointi tulisi huomioida toimenpiteenä koko asiakirjan elinkaaren ajan, myös asiakirjan elinkaaren alussa, eikä nykyinen lainsäädäntö anna tähän riittävää ohjausta. Lakiesityksessä niin arkistoitavien kuin tuhottavien asiakirjojen elinkaaren hallinta jää epäselväksi sekä arkistolaissa että tiedonhallintalaissa.

Lakiesityksessä on arvioitu vaikutuksia viranomaisten ja kuntien toimintaan. Esityksessä asiakirjojen arkistoinnin suunnittelu olisi jatkossa osa tiedonhallintamallia, eikä erillisestä arkistonmuodostussuunnitelmasta säädettäisi. Arkistonmuodostussuunnitelmilla on edelleen keskeinen tehtävä analogisessa muodossa olevien aineistojen hallinnassa. Lisäksi sähköisessä muodossa olevaa aineistoa hallitaan asiakirjojen tasolle menevällä tiedonohjaussuunnitelmalla, kun tiedonhallintamalli jää nykyisellään tietoaineistojen tasolle.

Tiedonhallintalain 5 §:än ehdotettavat lisäykset siitä, että tiedonhallintamallin on sisällettävä vähintään tiedot tietoaineiston arkistoinnista tai tuhoamisesta, arkistoitavista tiedoista, arkistoinnin ja arkiston ylläpidon toimenpiteistä sekä arkistojärjestelmästä tai -paikasta ei riitä kattamaan nykyisen tiedonohjaussuunnitelman tietoja, sillä edellä mainittuihin ei sisälly tuhottavien asiakirjojen säilytysajat. Näin ollen asiakirjojen hallintaa ei ole mahdollista tehdä pelkästään tiedonhallintamallia hyödyntäen, vaan nykyiset arkistonmuodostussuunnitelmat ja tiedonohjaussuunnitelma jäisivät lakiehdotuksesta huolimatta tiedonhallintamallin rinnalle, kuten nykyisinkin.

Lakiesityksen tavoitteena todetaan olevan Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelun (kansallinen arkistotietovaranto) laajempi käyttöönotto kunnissa, jolloin kuntien ei tarvitsisi tehdä merkittäviä omia investointeja digitaalisen arkistoinnin tietojärjestelmiin. Nykytilanteen, jossa kunnat vastaavat itse arkistoitavasta tietoaineistoistaan, todetaan tarkoittavan kustannusten moninkertaisuutta, toteutuksen hajanaisuutta ja epäyhdenmukaisuutta. Esityksessä todetaan, että julkiselle hallinnolle on kokonaistaloudellisesti edullisinta toteuttaa sähköinen arkistointi keskitettynä palveluna ja hyödyt realisoituvat heti, kun mahdollisuus Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelun käyttöön voidaan huomioida suunnitelmissa. Lisäksi todetaan, että keskitetyn arkistoinnin

myötä vähenee tarve rajapinta-integraatioille omista järjestelmistä erilaisiin säilytysjärjestelmiin ja syntyy työaikäsäästöjä omien järjestelmien hankintaan, käyttöönottoon ja ylläpitoon liittyvistä kustannuksista.

On kuitenkin huomioitava, että Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelun käyttöönotto on esityksen mukaan kunnille vapaaehtoista ja palvelu koskee vain arkistoitavia asiakirjoja, ei pitkään säilytettäviä asiakirjoja, joita kuntien aineistossa on runsaasti. Näin ollen lakiesityksessä mainitut hyödyt ja tavoitteet eivät tule toteutumaan, sillä Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelu on ratkaisu ainoastaan siihen osaan kuntien aineistoa, joka on arkistoitavaa. Asiakirjoille, joilla on kymmenien vuosien säilytysaika, tarvitaan edelleen luotettava sähköinen pitkäaikaissäilytyksen ratkaisu.

Kuntien asiakirja-aineistojen hallinnan kannalta olisi kuitenkin kannatettavaa edistää kansallisten tietovarantojen tietojen arkistointia Kansallisarkiston sähköisen asioinnin palveluun ja laaja-alaisen kaksoissäilyttämisen vähentämistä. Lisäksi mikäli tulevaisuuden tavoitetilana on siirtää kaikki kuntien arkistoitava aineisto Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palveluun, tulisi tämä tavoite tuoda avoimesti esiin ja antaa kunnille selkeää informaatio-ohjausta tulevaisuuden ratkaisuista, vaikka lainsäädännön tasolla asia ei olisi vielä velvoittava.

Asiakirjojen säilytysvaiheen ja arkistointivaiheen erotteluun liittyvien kysymysten ratkaisu on ollut yksi keskeisistä tavoitteista lakiesityksessä. Nykyisellään esitys kuitenkin luo uusia epäselvyyksiä, sillä esityksessä mahdollistetaan tietyissä tapauksissa asiakirjojen siirto arkistoon jo alkuperäisen käyttötarkoituksen aikana. Tiedonhallintalautakunta antaa asiakirjojen säilytysajasta suosituksia, joista tiedonhallintayksikkö kuitenkin itsenäisesti päättää. Kansallisarkisto määrää arkistoitavat asiakirjat. Arkistoitavien asiakirjojen osalta tulisikin harkita, että myös säilytysajasta annettaisiin suosituksen sijasta määräys, jolloin olisi selkeää, milloin arkistointivaihe ajallisesti alkaa. Vaihtoehtoisesti esityksessä läpikäydyistä kansainvälisistä esimerkeistä kansallisarkistoon siirtämisen ajankohdasta olisi kannatettavaa ottaa oppia ja määritellä selkeästi se, kuinka vanhoja asiakirjoja Kansallisarkistoon siirretään ja tehdäänkö siirrot vuosittain vai esimerkiksi viiden vuoden välein.

Yksityiskohtaiset kommentit koskien ehdotettua lainsäädäntöä arkistolain osalta

## 2 § Lain soveltamisala

Esityksessä luovutaan erillisestä arkistonmuodostaja-käsitteestä ja käytetään sen sijaan käsitettä viranomainen. Esitys on kannatettava ja se

selkeyttää käytettäviä käsitteitä. Rinnakkaisena käsitteenä tulee toimimaan tiedonhallintalain mukainen tiedonhallintayksikkö.

## 3 § Määritelmät

Ehdotetaan harkittavaksi, tulisiko useampia laissa käytettyjä käsitteitä avata pykälässä. Esimerkiksi käsitteitä arkistointi, asiakirjan elinkaari, yleinen arkistointipäätös, metatiedot, asiakirjan sähköinen muoto ja tietoturvallinen käyttöympäristö ei ole määritelty. Esityksen 9 §:ssä

mainitaan arkistointipäätös ja 10 §:ssä yleinen arkistointipäätös. Esityksen 11 §:ssä mainitaan metatiedot.

Mikäli edellä mainittuja käsitteitä ei määritellä tässä laissa, mutta Kansallisarkistoa koskevaa lakia päivitetään, varsinkin yleinen arkistointipäätös, josta käytetään myös käsitteitä säilytysaikapäätös, seulontapäätös ja arkistopäätös, olisi syytä määritellä lain tasolla.

## 7 § Arkistoinnin suunnittelu

Esityksessä on jätetty pois nykyisen lain 8 ja 9 §:n kirjaukset arkistonmuodostajan eli kunnanhallituksen vastuusta määrätä arkistoinnin suunnittelusta, vastuusta ja käytännön hoidon järjestämisestä, asiakirjojen säilytysajoista ja -tavoista ja arkistonmuodostussuunnitelmasta sekä arkistointia ja arkistonmuodostusta johtavasta viranhaltijasta. Nykyistä väljempi muotoilu antaa

lisää liikkumavaraa, mutta saattaa johtaa siihen, että erityistä asiantuntemusta vaativat arkistointi- ja arvonmääritystehtävät jäävät vaille niiden edellyttämää huomiota ja resursseja.

Esityksen mukaan viranomaisen on suunniteltava arkistoinnin toteuttaminen osana tiedonhallintaa. Tämä kirjaus korostaa tarpeellisella tavalla sitä, että arkistointi on yksi osa tiedonhallintaa. Kyse ei ole kuitenkaan ainoastaan arkistoinnin suunnittelusta, vaan sen toteuttamisesta ja toteuttamisen vastuista, jotka ovat lakiesityksessä vasta 11 §:ssä. Nykyisellään kirjaus yhdistettynä tiedonhallintalain kirjauksiin jättää epäselväksi asiakirjojen elinkaaren hallinnan vastuut ennen arkistointia ja muiden kuin arkistoitavien asiakirjojen säilytysajoista päättämisen.

Esityksessä annetaan Kansallisarkistolle mahdollisuus antaa tarkempia määräyksiä velvoitteiden teknisistä toteuttamistavoista. Sanaa ”tekninen” ehdotetaan poistettavaksi esityksestä, sillä se ei huomioi analogisessa muodossa olevaa tietoaineistoa.

#### 10 § Yleinen arkistointipäätös

Esityksessä todetaan, että Kansallisarkiston on varmistettava, että osallisilla viranomaisilla on mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta. Ehdotetaan harkittavaksi, ettei osallisen määritelmää rajattaisi viranomaisiin, ottaen huomioon, että yleisen arkistointipäätöksen voi esityksen mukaan saattaa vireille myös viranomaisia laajasti edustava taho, joka ei itse ole viranomainen.

#### 11 § Vastuu arkistoinnin toteuttamisesta ja arkiston ylläpidosta

Ehdotetaan poistettavaksi sana ”tekninen”, sillä Kansallisarkiston tulisi voida antaa tarkempia määräyksiä myös analogisen aineiston säilyttämisen välineistä ja olosuhteista.

#### 12 § Asiakirjojen sähköisen muotoon muuttaminen

Ehdotetaan poistettavaksi sana ”tekninen”, sillä Kansallisarkiston tulisi voida antaa muitakin kuin teknisiä menettelytapoja koskevia määräyksiä

aineiston sähköiseen muotoon muuttamisen menettelytavoista. Tällä hetkellä on epäselvää esimerkiksi se, mitkä voivat olla sellaisia asiakirjoja, jotka täytyy säilyttää analogisina oikeudellisen todistusvoiman vuoksi.

#### 15 § Arkistokopio tietoaineistosta

Arkistokopion käsite on tervetullut lisä lainsäädäntöön.

Esityksessä todetaan, että Kansallisarkisto voi erillisen sopimuksen perusteella ottaa vastaan kansalliseen arkistotietovarantoon arkistokopion myös muun kuin valtion viranomaisen sähköisestä tietoaaineistosta. Epäselväksi jää, miksi arkistokopiosta täytyy sopia erillisellä sopimuksella, kun 14 §:ssä ei edellytetä sopimusta muiden viranomaisten asiakirjojen siirtämisessä kansalliseen arkistotietovarantoon.

#### 18 § Tietojen antaminen kansalliseen arkistotietovarantoon siirretyistä asiakirjoista

Julkisuuslaista poikkeavaa vastausaikaa tietopyyntöön vastaamisessa ei ole perusteltu lakiesityksessä. Esitys johtaa tietopyynnön tekijän erilaiseen

kohteluun riippuen siitä, onko hänen pyytämänsä asiakirja siirretty kansalliseen arkistotietovarantoon vai ei. Lain tarkoituksena on varmistaa

tietoaaineistojen saatavuus. Kansalliseen arkistotietovarantoon siirrettyjen asiakirjojen tulisi olla yhdenvertaisesti saatavilla muissa viranomaisissa

arkistoituihin asiakirjoihin nähden.

#### 19 § Henkilötietojen käsittely ja tietoturvallinen käyttöympäristö ja 21 § Asiakirjojen säilyttäminen Kansallisarkistossa

Esityksen 19 §:ssä määritellään, että kansallisen arkistotietovarannon rekisterinpitäjä on Kansallisarkisto ja sisältyviä henkilötietoja käsitellään yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa. Ehdotuksen 13 §:ssä todetaan, että valtion viranomaisten asiakirjoja voidaan siirtää kansalliseen arkistotietovarantoon jo tiedonhallintalain 21 §:ssä tarkoitetun säilytysajan kuluessa, jolloin henkilötietojen käsittelyperuste ei vielä ole yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus. Ehdotuksen 14 §:ssä vastaavaa kirjausta ei ole, joten epäselväksi jää, voiko myös kuntien arkistoitavia asiakirjoja siirtää kansalliseen arkistotietovarantoon jo säilytysajan kuluessa, jolloin myös rekisterinpitäjäsiirtyisi Kansallisarkistolle, vai onko säilytysajan kuluessa Kansallisarkistolle siirrettävien muiden viranomaisten asiakirjojen osalta kyse 21 §:n mukaisesta säilyttämisestä, joka muuttuu säilytysajan päätyttyä 14 §:n mukaiseksi arkistoinniksi.

21 §:n mukaisessa säilytyksessä rekisterinpitäjäsiirtyisi Kansallisarkistolle, eikä sisältyvien henkilötietojen käsittelyperuste muuttuisi yleisen edun mukaiseksi arkistointitarkoitukseksi. Tämän säilytyksen teknisestä toteutustavasta ja erillisyydestä kansalliseen arkistotietovarantoon ei ole käsitystä, joten asiakirjoja säilytykseen antavien tahojen tosiasialliset mahdollisuudet päättää henkilötietojen käsittelyperusteista ovat epäselvät.

#### 22 § Kansallisarkiston arviointitehtävä

Esityksessä annettaisiin Kansallisarkistolle tiedonhallintalaissa tiedonhallintalautakunnalle määriteltyä vastaava mahdollisuus kiinnittää viranomaisen huomiota lain ja lain nojalla annettujen määräysten mukaisten menettelyjen toteuttamiseen ja vaatimusten täyttämiseen. Vahvalle

informaatio-ohjaukselle niin asiakirjahallinnon, arkistoinnin kuin tiedonhallinnan osalta on tarvetta, joten Kansallisarkiston arviointitehtävän määrittely lainsäädännön tasolla tiedonhallintalautakunnan arviointitehtävää vastaavaksi on kannatettava ehdotus. Kansallisarkistolla on kuitenkin oltava riittävät resurssit arviointitehtävän toteuttamiseksi.

Yksityiskohtaiset kommentit koskien ehdotettua lainsäädäntöä tiedonhallintalain osalta

#### 21 § Tietoaineistojen säilytystarpeen määrittäminen

Esityksen ehdotetaan jätettäväksi lakiin kirjaus, että säilytysaikojen määrittämisen vastuista ja arkistoinnista säädetään erikseen. Epäselväksi

jää, missä lainsäädännössä säilytysaikojen määrittämisen vastuista säädetään, sillä ehdotettavassa arkistolaissa säädetään ainoastaan arkistoinnin suunnittelusta osana tiedonhallintaa.

Ehdotetaan lisättäväksi kirjaus siitä, että säilytysaikojen määrittämisestä ja määrittämisen vastuista päättää tiedonhallintayksikkö. Lisäksi ehdotetaan lisättäväksi esitettyä arkistolakia vastaava kirjaus, että viranomaisen on huolehdittava sen hallussa olevien asiakirjojen ja tietoaineistojen säilyttämisestä siten, että asiakirjat ja tietoaineistot sekä niihin kuuluvat metatiedot ovat käytettävissä, todistusvoimaisia ja ymmärrettäviä, ja viranomaisen on ylläpidettävä säilytettäviä asiakirjoja sellaisissa tietojärjestelmissä ja tiloissa, joissa asiakirjojen saatavuus, säilyminen ja turvallisuus voidaan varmistaa.

Peltonen Petra  
Salon kaupunki, hallintopalvelut